

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.074 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES
REQTE.(S) : PARTIDO DOS TRABALHADORES
ADV.(A/S) : EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO
INTDO.(A/S) : SUPERINTENDENTE DE SEGUROS PRIVADOS
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE. : INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO DO SEGURO-
IBDS
ADV.(A/S) : ERNESTO TZIRULNIK
AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE
RESSEGUROS-FENABER
ADV.(A/S) : JOAO MARCELO MAXIMO RICARDO DOS SANTOS
ADV.(A/S) : KEILA CHRISTIAN ZANATTA MANANGÃO
RODRIGUES
AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DE SEGUROS GERAIS-
FENSEG
ADV.(A/S) : JOAO MARCELO MAXIMO RICARDO DOS SANTOS
ADV.(A/S) : KEILA CHRISTIAN ZANATTA MANANGÃO
RODRIGUES

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Há três questões em discussão: (i) em sede de preliminares, saber se a Resolução nº 407/21 possui densidade normativa suficiente para ser submetida ao controle concentrado de constitucionalidade; (ii) saber se a Resolução nº 407/21 do CNSP viola a reserva legal e o princípio da separação dos poderes ao dispor sobre matéria de direito civil e securitário sem lei em sentido estrito, ao subverter dispositivos do Código Civil; (iii) saber se a Resolução nº 407/21 do CNSP ofende a ordem econômica e o interesse público.

1) Questões Preliminares

Reconheço, de início, a legitimidade ativa *ad causam* do Partido dos

ADI 7074 / DF

Trabalhadores - PT, consoante ao disposto no art. 103, VIII, da CRFB/88, em se tratando de partido político com representação no Congresso Nacional.

Afasto a preliminar de ofensa reflexa levantada pelo Advogado Geral da União (eDOC. 16). A Resolução nº 407/21 do CNSP não apenas atinge princípios constitucionais sensíveis, especialmente aqueles ligados à ordem econômica delineada no art. 174 da Constituição Federal, sem necessidade de intermediação ou confronto prévio com a legislação infraconstitucional para aferir sua lesividade, como também ostenta densidade normativa suficiente para ser submetida ao controle concentrado de constitucionalidade por esta Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Isso porque sua natureza vai além de mera normatividade secundária, assumindo caráter normativo primário, na medida em que inova na ordem jurídica ao criar obrigações, impor restrições e modificar aspectos essenciais da relação jurídica entre os usuários do setor de seguros de grandes riscos e as seguradoras. Ao não se limitar à simples regulamentação de normas legais preexistentes, a resolução estabelece comandos normativos autônomos, aptos a produzir efeitos jurídicos diretos, o que a torna objeto legítimo de fiscalização perante o Supremo Tribunal Federal.

A jurisprudência desta Corte tem reconhecido que normas infralegais, quando são aptas a produzir efeitos jurídicos próprios e afetar direitos ou estruturas institucionais, podem ser objeto de ações de controle de constitucionalidade, vide precedentes:

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. INDICAÇÃO DE NORMA DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL COMO PARÂMETRO DE CONTROLE. ADITAMENTO DA INICIAL. ALTERAÇÃO DO EXPEDIENTE FORENSE.

ADI 7074 / DF

AUTOGOVERNO DOS TRIBUNAIS. MODIFICAÇÃO DA JORNADA DE TRABALHO DOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO. LEI DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. 1. É inviável, no Supremo Tribunal Federal, o conhecimento de ação direta de inconstitucionalidade em que se indica como parâmetro de controle norma de Constituição estadual. 2. O manejo de ação direta de inconstitucionalidade é cabível contra resolução de Tribunal desde que dotada de autonomia, generalidade e abstração, a caracterizá-la como ato normativo primário ou autônomo. 3. Subsiste o interesse de agir do requerente em caso de modificação não substancial dos preceitos questionados na petição inicial, a revelar a manutenção da continuidade normativa. Aditamento da inicial acolhido. 4. A Constituição Federal estabelece a iniciativa legislativa privativa do Presidente da República para dispor sobre servidores públicos da União e dos Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (CF, art. 61, § 1º, II). Por tratar-se de norma alusiva a processo legislativo, é tida como princípio constitucional extensível ou de reprodução obrigatória pelos Estados-membros (CF, art. 25, caput). 5. A fixação de expediente forense está abrangida pelo autogoverno dos tribunais. Precedentes. 6. O Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul, ao reduzir a jornada de trabalho dos servidores do Judiciário local, em desafio às disposições legais, imiscuiu-se na disciplina do regime jurídico dos servidores públicos, o que revela ofensa ao princípio da separação dos poderes e à iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo. 7. Pedido julgado parcialmente procedente. (ADI 4450, Rel. Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, DJe 07.12.2023)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE. ALEGAÇÃO DE
INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL DA

ADI 7074 / DF

RESOLUÇÃO N. 825/2002, DA ASSEMBLEIA DO ESTADO DE SÃO PAULO: AFRONTA AO ART. 37, INC. II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1. Preliminar de falta de interesse de agir por ausência de impugnação das Leis Complementares paulistas ns. 865 e 881/2000: objeto diverso daquele contida na Resolução. Preliminar afastada. 2. Possibilidade de impugnação de Resolução por meio de ação direta de inconstitucionalidade, nos casos em que por meio dela se formalize ato normativo e autônomo. 3. Inconstitucionalidade formal não configurada. Arts. 51, inc. IV, e 52, inc. XIII, da Constituição da República: competência das Casas Legislativas para dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços. 4. Inconstitucionalidade material configurada: art. 37, inc. II, da Constituição brasileira; afronta à regra constitucional da prévia aprovação em concurso público. Forma de provimento derivado de cargo público abolida e vedada pela Constituição da República. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 3342, Rel. Min. Carmen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 29.05.2009)

A Resolução nº 407/21 do CNSP possui densidade normativa suficiente para ser objeto do controle concentrado de constitucionalidade. Isso em razão de seu caráter normativo primário que estabelece condições aos usuários do setor de seguro de grandes riscos, modificando aspectos de sua relação jurídica com a seguradora.

Reconhecida a legitimidade ativa *ad causam* do Partido dos Trabalhadores - PT, verificada a possibilidade de utilização da ADI para questionar os dispositivos impugnados, e superada a preliminar arguida, conheço da presente ADI.

2) Inconstitucionalidade formal e violação à reserva legal

ADI 7074 / DF

Segundo alegações da parte autora, em razão da resolução impugnada, especialmente por seus artigos 4º, 5º e 7º, tratar de tema afeto ao Direito Civil, especificamente direito securitário, haveria a necessidade de lei em sentido estrito, nos termos do artigos 2º, 22, incisos I e VII e 174 da CRFB/88. Mais especificamente, aduz que a norma violaria o princípio da separação dos poderes e da reserva de lei, ao invadir a competência privativa da União para tratar de direito civil e securitário.

Ocorre que a alegação de que a resolução impugnada trata de matéria reservada à lei em sentido estrito não se sustenta. De fato, o art. 22, incisos I e VII da Constituição Federal atribui à União a competência privativa para legislar sobre direito civil e política de seguros. Contudo, é importante destacar que o exercício dessa competência legislativa não exclui a atuação normativa infralegal de órgãos reguladores no âmbito de sua competência técnica e administrativa.

O art. 22 da CRFB/88, estabelece a competência privativa da União para legislar sobre direito civil e direito securitário, mas isso não significa que qualquer normatização setorial nesses campos exija lei formal, mesmo em razão da possibilidade de coexistência de delegação. No caso em tela, cuida-se de delegação no âmbito da própria União, conferida a órgão integrante da Administração Pública Federal, representado pelo Ministério da Economia, para fins de regulamentação técnica no setor securitário.

Pelo art. 174, *caput*, que dispõe sobre o exercício de fiscalização, incentivo e planejamento do Estado na atividade econômica, não há a automática, exclusiva e conseqüente necessidade de reserva legal para isso, havendo espaço também para a atuação normativa administrativa, especialmente quando respaldada em delegação legal suficiente. Além disso, a Constituição Federal, em seu art. 2º, possibilita que o Poder Executivo atue normativamente, desde que nos limites da legalidade, como na edição de regulamentos infralegais com conteúdo primário autorizado por lei.

ADI 7074 / DF

No caso em tela, a resolução questionada decorre do exercício regular da função normativa atribuída ao Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), pelo Decreto Lei nº 73/1966. Nos termos do art. 32 de referida norma, cabe ao CNSP fixar “*as características gerais dos contratos de seguros*” (art. 32, inc. IV), diretrizes e normas da política de seguros privados (art. 32, inc. I), enquanto o artigo 36 atribui à SUSEP a função de supervisionar e fiscalizar o mercado segurador.

Esta Corte já reconheceu que normas infralegais podem conter conteúdo primário quando fundadas em competência legal válida e quando visem à regulamentação de setores tecnicamente especializados, como é o caso das resoluções administrativas proferidas por conselhos, agências e órgãos da Administração Pública indireta.

A exemplo da ADI 5906, esta Corte reconheceu a possibilidade de edição normativa com conteúdo primário de agências reguladoras condicionada a previsão legal que estabeleça parâmetros mínimos para sua atuação. O Tribunal considerou constitucional o art. 24, XVIII, e o art. 78-A da Lei 10.233/2001, que conferem à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) competência para definir infrações administrativas e aplicar sanções, desde que observados os limites legais estabelecidos. Observe:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AGÊNCIAS REGULADORAS E PODER REGULAMENTAR. ART. 24, VIII, E ART. 78-A DA LEI 10.233/2011. RESOLUÇÃO ANTT 233/2003. PREVISÃO LEGAL DA COMPETÊNCIA PARA A AGÊNCIA REGULADORA EDITAR REGULAMENTO SOBRE INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS. PREVISÃO DAS SANÇÕES CABÍVEIS E CRITÉRIOS MÍNIMOS PARA A REGULAMENTAÇÃO. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. IMPROCEDÊNCIA. 1. As Agências Reguladoras, criadas como autarquias especiais pelo Poder Legislativo (CF, art. 37, XIX), recebem da lei que as instituem uma delegação para exercer seu poder normativo de

ADI 7074 / DF

regulação, competindo ao Congresso Nacional a fixação das finalidades, dos objetivos básicos e da estrutura das Agências, bem como a fiscalização de suas atividades. 2. **As Agências Reguladoras não poderão, no exercício de seu poder normativo, inovar primariamente a ordem jurídica sem expressa delegação, tampouco regulamentar matéria para a qual inexista um prévio conceito genérico, em sua lei instituidora (standards), ou criar ou aplicar sanções não previstas em lei, pois, assim como todos os Poderes, Instituições e órgãos do poder público estão submetidas ao princípio da legalidade (CF, art. 37, caput).** 3. No caso em julgamento, a Lei 10.233/2003, com as alterações redacionais supervenientes, fixou os critérios mínimos indispensáveis para o exercício, pela Agência Reguladora, da competência para imposição de sanções pela prática de infrações administrativas. 4. As disposições emanadas da Resolução ANTT 233/2003 obedecem às diretrizes legais, na medida em que protegem os interesses dos usuários, relativamente ao zelo pela qualidade e pela oferta de serviços de transportes que atendam a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade das tarifas, assim como a cominação das penas não desborda da parâmetros estabelecidos em lei. 5. Ação Direta julgada improcedente. (ADI 5906, Min. Rel. Marco Aurélio, Relator(a) p/ Acórdão: Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 15.03.2023)

Embora o CNSP não seja uma agência reguladora, ele exerce função normativa no âmbito do Sistema Nacional de Seguros Privados, conforme estabelecido pelo Decreto-Lei nº 73/1966 (art. 32).

A Requerente argumenta, ainda, que a violação à reserva de lei restaria comprovada pelo fato de a Resolução em comento, em especial a partir dos arts. 4º, 5º e 7º, contrariar normas de hierarquia superior, incluindo o Código Civil, notadamente os arts. 421-A, 423 e 107. Passo a

ADI 7074 / DF

examinar as referidas alegações, com o objetivo de verificação se existe transbordamento do poder regulamentar do CNSP e, assim, violação ao princípio da legalidade.

A) Paridade negocial

A Requerente aduz que a fixação de paridade negocial pelo art. 4º da Resolução atua em detrimento dos segurados, uma vez que contraria o art. 423 do Código Civil, que estabelece dever de adoção de interpretação mais favorável ao aderente em contratos de adesão. O argumento não merece prosperar.

Inspirada na Lei da Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019) e em normativas europeias, como a Diretiva 2009/138/CE, a Resolução nº 407/21 visa a flexibilizar a regulação dos contratos de seguros de grandes riscos, promovendo maior liberdade contratual entre as partes envolvidas.

O art. 2º da Resolução ora em comento estabelece que serão considerados grandes riscos aqueles relacionados aos ramos de riscos de petróleo, global de bancos, aeronáuticos, marítimos, nucleares, além de contratos de outros setores, mas que tenha valores vultosos - incluindo um ativo total superior a 27 milhões de reais e um limite máximo de garantia superior a 15 milhões de reais. Estamos a tratar, portanto, de modalidades securitárias que recaem sobre setores de elevada complexidade técnica e econômica, cujos tomadores detêm capacidade negocial e expertise compatíveis com a sofisticação dos riscos assumidos. Reproduzo trecho de doutrina que trata da sua caracterização:

Não se trata de riscos massificados, nos quais a contraparte, segurado, é um consumidor, hipossuficiente ou vulnerável. Na relação de colocação de grandes riscos, o segurado é o *expert* na atividade que exerce, extremamente sofisticado e conhecedor de seu negócio. É ele quem conhece

ADI 7074 / DF

(ou deveria conhecer) profundamente os riscos aos quais sua operação está exposta e é ele quem decide quais são os riscos sobre os quais deseja buscar eventual proteção securitária. (...). Não são raras as ocasiões nas quais os segurados participam ativamente da elaboração das condições de seguro, em especial nos casos em que o risco é tão específico que não há, no mercado, produto específico já aprovado pelo órgão regulador. Assim, o segurado se torna parte essencial na delimitação, entendimento e definição do risco a ser segurado. Esta é a regra ao se falar de grandes riscos, e qualquer análise sobre o efeito relativo do contrato de resseguro deverá ter esta certeza em mente. (NASCIMENTO, Guadalupe de Andrade; OLIVEIRA; Patrícia Godoy. **Algumas questões sobre as colocações de grandes riscos**. In: CARLINI, Angélica; NETO, Pery Saraiva. Aspectos Jurídicos dos Contratos de Seguro Ano II. Livraria do Advogado Editora, 2021.)

De fato, a participação ativa do segurado na celebração do contrato faz-se necessária em razão da complexidade dos riscos pactuados, de modo que a sua *expertise* é essencial para a definição da cobertura e das cláusulas do contrato. Adicionalmente, o parecer da Coordenação Geral de Seguros e Previdências explica a relevância da negociação para a precificação do sinistro nesses casos:

Ademais, não é adequado tratar os seguros de grandes riscos, cujas apólices possuem valores tão relevantes, de forma similar aos seguros massificados, produtos estes padronizados, a exemplo de seguros de automóveis e seguros de viagem. Explica-se: na subscrição de risco a seguradora se utiliza de bases estatísticas para atribuir uma probabilidade de sinistros e consegue assim precificar com bastante precisão o valor da apólice. No caso de grandes riscos, os acidentes e sinistros não ocorrem com tal frequência, havendo uma

ADI 7074 / DF

incerteza maior, por isso o cálculo do prêmio de risco e das apólices é definido caso a caso. (eDOC 18, p. 2)

Assim, a resolução vergastada parte da premissa de que, no universo dos grandes riscos, as partes envolvidas — seguradoras e empresas contratantes — possuem capacidade técnica e econômica semelhante, o que justificaria uma menor tutela regulatória e permitiria uma liberdade contratual mais ampla. Essa lógica está alinhada aos princípios da Lei da Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019), que valoriza o tratamento paritário entre os agentes econômicos e a intervenção mínima do Estado nas relações privadas.

Portanto, a própria natureza dos contratos de seguro de grandes riscos afasta a possibilidade de caracterização desses seguros como contratos de adesão. Como se sabe, tal categoria de contratos, consagrada no Código Civil (art. 423 e 424) e reforçada pelo Código de Defesa do Consumidor, foi elaborada exatamente para dar conta de assimetrias entre contratantes, em que o contratado fixaria o conteúdo de cláusulas unilateralmente, cabendo ao aderente meramente aceitar ou rejeitar as condições impostas.

Ora, no caso de contratos de seguro de grandes riscos, o que se tem é precisamente maior liberdade negocial entre contratantes para delimitação das cláusulas. Nesse sentido, identifica-se posição doutrinária que expressamente diferencia os contratos massificados de seguro, enquanto contratos de adesão, e os contratos de grandes riscos:

Especialmente quanto aos seguros classificados como massificados, há consenso seja na doutrina, seja na jurisprudência, até mesmo em virtude de a questão ser há muitos anos de lege lata, quanto à qualificação dos contratos na modalidade por adesão e, na mesma direção, pela incidência do Código de Defesa do Consumidor. A discussão passa a um patamar distinto ao refletir a respeito da contratação dos

ADI 7074 / DF

seguros para os chamados grandes riscos que, usualmente, colocarão frente a frente sociedades técnica e financeiramente hipersuficientes, seja do lado do tomador-segurado, seja do lado da seguradora. Com efeito, observando esse patamar, é preciso assumir, claramente, que sociedades não vulneráveis estarão negociando como, exemplificativamente, indústrias, concessionárias as mais diversas, bancos etc. Os dois centros de interesses que se “sentam à mesa” para negociar estarão em posição paritária, ou seja, *business to business* ou B to B, como dizem os anglo-saxões, e não *business to consumer/costumer* (B to C). Vale dizer que é usual, também, que ditos tomadores-segurados disponham em seu staff de pessoal altamente capacitado e que conhece o contrato de seguro de modo satisfatório, e isso quando não detém as suas próprias corretoras de seguros cativas, a afastar, sobejamente, as possíveis alegações de que haveria hipossuficiência seja técnica, seja jurídica ou econômica (GOLDBERG, Ilan. **O contrato de seguro D&O**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2026).

Registro que a legislação portuguesa e europeia também aborda a diferenciação entre grandes riscos e riscos massificados, utilizando-a como critério para ampliação da liberdade contratual, conforme lição do Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, João Calvão da Silva:

2.6 Pelo que perpassa, em vários aspectos relevantes do Dec.-lei 72/2008, a divisão entre “grandes riscos” e “riscos de massa”, por forma a não aplicar naqueles normas de protecção (do consumidor: tomador de seguro, segurado ou beneficiário da protecção de seguro) próprias dos seguros de massa:

– Normas absolutamente imperativas nos seguros de massa admitem convenção em contrário nos seguros de grandes riscos (art. 12, n. 2);

ADI 7074 / DF

– Normas relativamente imperativas nos seguros de massa não o são nos seguros de grandes riscos (art. 13, n. 2);

– Dever especial de esclarecimento no âmbito pré-contratual de riscos de massa não é aplicável aos contratos relativos a grandes riscos (art. 22, n. 3).

Tudo isto para concluir que no seguro de crédito e no seguro-caução, por determinação da lei (portuguesa e europeia) seguros de grandes riscos, a liberdade contratual de fixação do respectivo regime é grande, muito maior do que nos seguros de massa, em atenção à qualidade profissional do tomador do seguro e segurado. (SILVA, João Calvão da. **Seguro de crédito como seguro de grandes riscos: garantia indemnizatória acessória ou autônoma**. In: CARLINI, A.; MIRAGEM, B.; PASQUALOTTO, A. Direito dos seguros: fundamentos de direito civil, direito empresarial e direito do consumidor. Revista dos Tribunais, 2014.)

Ademais, a Resolução estabelece critérios objetivos para a caracterização do grande risco (como limite de garantia, ramo do seguro ou porte econômico do segurado). A adoção desses parâmetros demonstra a existência de uma base técnica e jurídica legítima para a diferenciação regulatória, conforme já apresentado.

Nesse sentido, afasto o argumento de que o art. 4º da Resolução subverteria a lógica do art. 423 do Código Civil, ao estabelecer o tratamento paritário das partes contratantes e a sua plena capacidade de negociação. Afinal, a própria natureza dos contratos de seguro de grandes riscos os diferencia dos contratos de adesão, de modo que o regime mais protetivo ao aderente não faria sentido, especialmente em face da *expertise* do contratante.

Com efeito, penso que os dispositivos são plenamente compatíveis com o que estabelece o art. 421-A do Código Civil, o qual estabelece presunção de paridade nos contratos civis e empresariais, garantindo-se

ADI 7074 / DF

que a alocação de riscos definida pelas partes deve ser respeitada e observada.

B) Liberdade de forma contratual: requisitos de manifestação expressa e registro prévio na SUSEP

Em continuidade às arguições pleiteadas, a resolução também dispôs que as condições contratuais deverão ser previamente acordadas mediante expressa manifestação de vontade dos contratantes (art. 4º e 5º, § 2º). Alega que os dispositivos representariam violação à liberdade de forma contratual estabelecida pelo art. 107 do Código Civil. Ocorre que, da leitura da resolução impugnada, é possível concluir que o mesmo não se verifica.

O que ocorre não é a tentativa de impor solenidade formal ao contrato de seguro, mas sim de qualificar a autonomia privada das partes quando se trata de seguros de grandes riscos, em que as peculiaridades dos riscos tutelados requerem ativa negociação entre segurados e sociedades seguradoras.

O que o CNSP estabelece é uma diretriz para a negociação das condições contratuais nos seguros de grandes riscos, delimitando que, sem manifestação expressa das partes, não se presume a existência de consenso sobre cláusulas específicas. Isso não implica desrespeito à consensualidade, mas sim um aprimoramento técnico da forma como o consentimento se exterioriza, assegurando que o acordo seja resultado de efetiva negociação.

A exigência de manifestação expressa não converte o contrato de seguro em um contrato formal. A expressão da vontade pode se dar por meios orais, escritos ou até simbólicos, conforme a natureza do negócio e a prática de mercado. O seguro continua sendo um contrato consensual porque sua formação se dá pelo simples acordo de vontades, e não pela emissão de título específico ou cumprimento de solenidade.

Ademais, a Resolução atua como instrumento de proteção contra

ADI 7074 / DF

cláusulas abusivas ou alterações unilaterais, ao condicionar sua validade à manifestação clara de ambas as partes. Trata-se de mera decorrência do princípio da simetria, exatamente porque não se presume igualdade em contratos sem negociação efetiva. Logo, longe de representar restrição indevida, a Resolução 407/21 reforça a liberdade contratual qualificada, preservando o equilíbrio e a clareza nas relações contratuais de grande complexidade técnica e econômica.

Além disso, não cria um requisito de validade inexigível na forma legal, apenas torna a apreciação do conteúdo contratual um exercício de supervisão se necessário, consoante o objetivo de concessão de maior liberdade de contratação entre as partes.

Ademais, no que tange à dispensa do registro prévio das condições gerais perante a SUSEP, não se trata da criação de um requisito de validade incompatível com o ordenamento jurídico, mas sim da adoção de um modelo regulatório de supervisão *ex post*, que desloca o controle prévio para um exercício de fiscalização eventual, conforme a conveniência da autarquia. Tal mecanismo encontra respaldo no objetivo central da Resolução CNSP nº 407/2021, qual seja, fomentar a liberdade contratual no âmbito dos seguros de grandes riscos, privilegiando a autonomia das partes na estipulação das cláusulas contratuais.

Nesse sentido, o próprio CNSP, ao estabelecer o regime jurídico aplicável aos produtos enquadrados como seguros de grandes riscos, consagrou um modelo de fiscalização mais flexível e responsiva por parte da SUSEP. A comercialização de tais produtos independe de registro prévio, bastando que a seguradora mantenha arquivadas, sob sua guarda, as condições contratuais, a nota técnica e os documentos correlatos à contratação e subscrição (art. 7º da Resolução). Esses documentos poderão ser requisitados a qualquer tempo pela autarquia para fins de verificação e controle, sob pena de sanções, o que configura um regime de reserva fiscalizatória análogo àquele historicamente adotado em sistemas estrangeiros de supervisão securitária. O ponto será retomado adiante.

ADI 7074 / DF

C) Reserva de lei complementar para dispor sobre o sistema financeiro nacional

Enfrento, por fim, fundamento levantado pela PGR de que a regulamentação do tema deveria ser objeto de Lei Complementar, nos termos do art. 192 da Constituição Federal, por tratar do sistema financeiro nacional. Observo que a jurisprudência desta Corte entende que a obrigatoriedade de lei complementar é restrita à regulamentação da estrutura do Sistema Financeiro Nacional, vide ementa:

EMENTA: CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. ART. 5º, XXXII, DA CB/88. ART. 170, V, DA CB/88. INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. SUJEIÇÃO DELAS AO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, EXCLUÍDAS DE SUA ABRANGÊNCIA A DEFINIÇÃO DO CUSTO DAS OPERAÇÕES ATIVAS E A REMUNERAÇÃO DAS OPERAÇÕES PASSIVAS PRATICADAS NA EXPLORAÇÃO DA INTERMEDIÇÃO DE DINHEIRO NA ECONOMIA [ART. 3º, § 2º, DO CDC]. MOEDA E TAXA DE JUROS. DEVER-PODER DO BANCO CENTRAL DO BRASIL. SUJEIÇÃO AO CÓDIGO CIVIL. 1. As instituições financeiras estão, todas elas, alcançadas pela incidência das normas veiculadas pelo Código de Defesa do Consumidor. 2. "Consumidor", para os efeitos do Código de Defesa do Consumidor, é toda pessoa física ou jurídica que utiliza, como destinatário final, atividade bancária, financeira e de crédito. 3. O preceito veiculado pelo art. 3º, § 2º, do Código de Defesa do Consumidor deve ser interpretado em coerência com a Constituição, o que importa em que o custo das operações ativas e a remuneração das operações passivas praticadas por instituições financeiras na exploração da intermediação de dinheiro na economia estejam excluídas da sua abrangência. 4. Ao Conselho Monetário Nacional incumbe a fixação, desde a perspectiva macroeconômica, da taxa base de juros praticável no mercado financeiro. 5. O Banco Central do

ADI 7074 / DF

Brasil está vinculado pelo dever-poder de fiscalizar as instituições financeiras, em especial na estipulação contratual das taxas de juros por elas praticadas no desempenho da intermediação de dinheiro na economia. 6. Ação direta julgada improcedente, afastando-se a exegese que submete às normas do Código de Defesa do Consumidor [Lei n. 8.078/90] a definição do custo das operações ativas e da remuneração das operações passivas praticadas por instituições financeiras no desempenho da intermediação de dinheiro na economia, sem prejuízo do controle, pelo Banco Central do Brasil, e do controle e revisão, pelo Poder Judiciário, nos termos do disposto no Código Civil, em cada caso, de eventual abusividade, onerosidade excessiva ou outras distorções na composição contratual da taxa de juros. ART. 192, DA CB/88. NORMA-OBJETIVO. EXIGÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR EXCLUSIVAMENTE PARA A REGULAMENTAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO. 7. **O preceito veiculado pelo art. 192 da Constituição do Brasil consubstancia norma-objetivo que estabelece os fins a serem perseguidos pelo sistema financeiro nacional, a promoção do desenvolvimento equilibrado do País e a realização dos interesses da coletividade.** 8. **A exigência de lei complementar veiculada pelo art. 192 da Constituição abrange exclusivamente a regulamentação da estrutura do sistema financeiro.** CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. ART. 4º, VIII, DA LEI N. 4.595/64. CAPACIDADE NORMATIVA ATINENTE À CONSTITUIÇÃO, FUNCIONAMENTO E FISCALIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. ILEGALIDADE DE RESOLUÇÕES QUE EXCEDEM ESSA MATÉRIA. 9. O Conselho Monetário Nacional é titular de capacidade normativa --- a chamada capacidade normativa de conjuntura --- no exercício da qual lhe incumbe regular, além da constituição e fiscalização, o funcionamento das instituições financeiras, isto é, o desempenho de suas atividades no plano do sistema financeiro. 10. Tudo o quanto exceda esse desempenho não pode ser objeto

ADI 7074 / DF

de regulação por ato normativo produzido pelo Conselho Monetário Nacional. 11. A produção de atos normativos pelo Conselho Monetário Nacional, quando não respeitem ao funcionamento das instituições financeiras, é abusiva, consubstanciando afronta à legalidade. (ADI 2591, Rel. Min. Carlos Velloso, Rel. p/ Acórdão: Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe 29.09.2006)

A mesma interpretação restritiva da foi reiterada na **ADI 2316**, do Rel. Min. Nunes Marques (DJe 22/08/2024), a qual tratava da periodicidade de capitalização dos juros contratados nos empréstimos concedidos pelas instituições integrantes do sistema financeiro nacional.

Na hipótese, por certo, a Resolução nº 407 do CNSP não tem por objeto a estruturação do sistema financeiro nacional, de modo que não há que se falar em violação ao art. 192 da Constituição Federal. Portanto, não há que se falar em violação à reserva de lei e de lei complementar, ou, ainda, usurpação de competência da União.

3) Da inconstitucionalidade material: violação à ordem econômica e interesse público

Quanto ao aspecto material da resolução questionada, a parte autora igualmente aponta suposta violação aos princípios da ordem econômica e do interesse público, nos termos dos arts. 170 e 174 da Constituição Federal. Mais especificamente, aponta como problemático que entes particulares possam estabelecer cláusulas contratuais sensíveis quanto aos riscos das atividades nucleares, aeronáuticas e marítimas.

Isto posto, nota-se que, em última análise, a Resolução nº 407/2021 estimula a liberdade negocial e a competitividade no mercado de seguros empresariais, ao permitir que seguradores e tomadores, em condições simétricas de negociação, exerçam maior criatividade e adequação contratual, sem prejuízo da atuação fiscalizadora da SUSEP quando

ADI 7074 / DF

necessário, consoante os princípios da ordem econômica e a primazia do interesse público. Como mencionado acima, os dispositivos da Resolução não afetam a competência fiscalizatória da SUSEP. Esse ponto foi ressaltado nestes autos pela própria SUSEP, no Ofício Eletrônico nº 57/2022/SUSEP:

Ainda, a norma não afasta o poder de fiscalização do Estado para o segmento de grandes riscos, que continuará a ser desempenhado pela Susep, na atribuição de fiscalizador do mercado de seguros. Pelo contrário, com o advento do novo marco regulatório é importante a atenta supervisão pelo órgão fiscalizador, no sentido de acompanhar a aderência aos princípios trazidos pelo normativo, bem como sanear eventuais desvirtuamentos de conduta praticados pelas supervisionadas. (eDOC 40, p. 5)

De modo a contextualizar a adoção da medida regulatória, destaco trecho de Nota Técnica SEI nº 7449/2022/ME produzida pela Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos, vinculada ao Ministério da Economia, acerca da relevância de flexibilidade para a negociação de seguros de danos para grandes riscos, o que viabiliza o acionamento de seguros em relevantes setores da economia, incluindo em contratações realizadas com a Administração Pública:

Devido à relevância deste tema, a Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SEPPI) organizou, em julho de 2019, o Workshop Melhorias Regulatórias com a temática de garantias contratuais. O evento teve como objetivo a troca de experiência entre as agências reguladoras federais e contou com palestras de representantes da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) além da própria SEPPI. O material das apresentações

encontra-se disponível em:
<https://portal.ppi.gov.br/melhoriasregulatorias>.

Nas discussões realizadas durante o Workshop, o tópico que recebeu grande destaque foi a baixíssima efetividade da modalidade Seguro-Garantia como garantia de fiel cumprimento contratual. Dados apresentados pela ANEEL indicaram que no período entre 2012 e 2017, dos 4.667 contratos sob a supervisão daquela agência, mais de 80% das garantias apresentadas foram na modalidade Seguro-Garantia (3.738). No entanto, em nenhum dos 115 contratos em que o seguro-garantia foi acionado ocorreu êxito na execução da garantia. **De acordo com o material apresentado, o motivo da total ineficácia decorre das intermináveis discussões sobre a quantificação de prejuízos sofridos pela Administração, considerando as premissas de que tal modalidade constitui Seguro de Dano e a indenização presta-se à cobertura de prejuízos efetivamente demonstrados.** Nota-se que a dificuldade de execução da garantia é um problema específico do seguro-garantia, pois os 24 casos de execução de garantias nas demais modalidades (cauções em dinheiro ou título público, fiança bancária) não apresentaram maiores problemas, bastando a caracterização do inadimplemento do agente, após contraditório e ampla defesa (88% de êxito nas execuções). A partir dos dados apresentados se torna latente a total ineficácia do instrumento Seguro Garantia como instrumento para o fiel cumprimento de obrigações do contrato. Trata-se portanto de um mercado completamente disfuncional em que a regulação anteriormente vigente não contribuía para o seu aprimoramento.

Nesse sentido, a Resolução CNSP nº 407, de 2021, vem em boa hora ao trazer como grande mérito a simplificação da regulação, que proporciona ao mercado maior liberdade contratual para as partes, permitindo que sejam desenvolvidos produtos customizados, sem as amarras geradas pelos planos

ADI 7074 / DF

padronizados, e possibilitando que o instrumento venha a ser utilizado conforme seu objetivo para atendimento do serviço público. (eDOC 16, p. 4)

Assim, é possível vislumbrar como a Resolução ora analisada pode ser considerada mecanismo de fomento ao desenvolvimento econômico, contribuindo para a realização dos princípios constitucionais enumerados no art. 170. Com efeito, é no mesmo sentido a manifestação do Ministério da Economia, através da Coordenação Geral de Seguros e Previdências (Parecer SEI Nº 3024/2022/ME), que ressalta os efeitos nefastos de potencial declaração de inconstitucionalidade:

16. Destaca-se também o retrocesso econômico que a aceitação da ADIN pode causar, dado que o desenvolvimento do mercado segurador e ressegurador no Brasil passa também pelo desenvolvimento do mercado de grandes riscos. O setor de grandes riscos é de suma importância para que o País ataque os problemas e os gargalos que existem após a ocorrência de grandes desastres, principalmente em decorrência do excesso de chuvas que acontecem com frequência, a exemplo de deslizamentos de terra, rompimentos de barragens, destruição de pontes, entre outros. (eDOC 18, p. 2).

Por fim, ressalte-se que igualmente não merece guarida o argumento de que a Resolução afetaria negativamente o interesse público por tratar de setores altamente sensíveis, como atividades marítimas, petroquímicas e nucleares. No caso, as legislações e regulamentações aplicáveis a essas atividades, inclusive em alguns casos objeto de fiscalização por agências reguladoras, não foram de forma alguma flexibilizadas pelo ato normativo da CNSP.

4) Conclusão

ADI 7074 / DF

Ante o exposto, **conheço** da presente ação direta de inconstitucionalidade e **julgo improcedente** o pedido para declarar a validade do comando da Resolução nº 407/2021, do Conselho Nacional de Seguros Privados nos termos acima consignados.

É como voto.