



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.074/DF**

**RELATOR:** MINISTRO GILMAR MENDES  
**REQUERENTE:** PARTIDO DOS TRABALHADORES  
**ADVOGADOS:** EUGÊNIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO E OUTROS  
**INTERESSADO:** SUPERINTENDENTE DE SEGUROS PRIVADOS  
**PARECER AJCONST/PGR Nº 215200/2022**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO 407/2021 DO CONSELHO NACIONAL DE SEGUROS PRIVADOS (CNSP), ÓRGÃO DA SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS (SUSEP). CONTRATOS DE SEGUROS PARA COBERTURA DE GRANDES RISCOS. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR, POR MEIO DE LEI COMPLEMENTAR, SOBRE ÓRGÃO FISCALIZADOR DE SEGUROS (CF, ART. 192). COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL E SEGUROS (CF, ART. 22, I E VII). OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA RESERVA LEGAL E DA SEPARAÇÃO DE PODERES.

1. Autorização e funcionamento dos estabelecimentos de seguro, resseguro, previdência e capitalização, bem como do respectivo órgão fiscalizador, são matérias reservadas à lei complementar (CF, art. 192).
2. O Decreto-Lei 73/1966, na parte que disciplina a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), foi recepcionado pela Constituição de 1988 com *status* de lei complementar. Precedente: ADI 2.223/DF.
3. Os arts. 7º, parágrafo único, e 24 da Resolução 407/2021, ao eliminarem a necessidade de registro dos contratos de grandes riscos na SUSEP, subtraem do



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

órgão, por meio de norma infralegal, a competência para fiscalizar contratos de seguros a serem firmados em ramo de grande impacto na economia, quando deveriam fazê-lo por meio de lei complementar.

4. Compete à União legislar de forma privativa, por lei ordinária aprovada no Congresso Nacional, sobre direito civil e seguros (CF, art. 22, I e VII).

5. A Resolução CNSP/407/2021, ao tratar de princípios e normas relativas a contratos de seguros para cobertura de grandes riscos, extrapolou o poder regulamentar e, assim, contrariou os princípios da reserva legal e da separação de poderes.

— Parecer pela procedência do pedido.

Excelentíssimo Senhor Ministro Gilmar Mendes,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido dos Trabalhadores – PT em face da Resolução 407, de 29.3.2021, do Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP. Eis o teor da norma impugnada:

*Art. 1º Dispor sobre os princípios e as características gerais para a elaboração e a comercialização de contratos de seguros de danos para cobertura de grandes riscos.*

*Art. 2º Entendem-se como contratos de seguros de danos para cobertura de grandes riscos aqueles que apresentem as seguintes características:*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*I - estejam compreendidos nos ramos ou grupos de ramos de riscos de petróleo, riscos nomeados e operacionais - RNO, global de bancos, aeronáuticos, marítimos e nucleares, além de, na hipótese de o segurado ser pessoa jurídica, crédito interno e crédito à exportação; ou*

*II - demais ramos, desde que sejam contratados mediante pactuação expressa por pessoas jurídicas, incluindo tomadores, que apresentem, no momento da contratação e da renovação, pelo menos, uma das seguintes características:*

*a) limite máximo de garantia (LMG) superior a R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais);*

*b) ativo total superior a R\$ 27.000.000,00 (vinte e sete milhões de reais), no exercício imediatamente anterior; ou*

*c) faturamento bruto anual superior a R\$ 57.000.000,00 (cinquenta e sete milhões de reais), no exercício imediatamente anterior.*

*§ 1º Também poderão ser considerados seguros de danos para cobertura de grandes riscos, na forma prevista no inciso II deste artigo, aqueles seguros que tenham sido contratados, por meio de uma apólice individual, por mais de um tomador ou segurado, desde que, ao menos um dos tomadores ou segurados apresentem, pelo menos uma das características constantes das alíneas "b" ou "c" deste inciso.*

*§ 2º No caso do seguro garantia, o contrato também poderá ser classificado como de grandes riscos se o tomador ou segurado pertencer a um grupo econômico que atenda as disposições contidas nas alíneas "b" e "c" deste inciso, devendo constar na apólice expressa menção ao vínculo existente, de forma clara e objetiva.*

*§ 3º A hipótese prevista no parágrafo anterior aplica-se apenas ao tomador ou segurado que possua personalidade jurídica própria e integre grupo econômico sob controle ou direção administrativa comum ou ainda sob o mesmo controle acionário.*

*Art. 3º Para fins desta Resolução, consideram-se condições contratuais o conjunto de disposições que regem a contratação de um plano de seguro de danos para cobertura de grandes riscos.*

**CAPÍTULO I  
DISPOSIÇÕES INICIAIS**



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*Art. 4º Os contratos de seguro de danos para cobertura de grandes riscos serão regidos por condições contratuais livremente pactuadas entre segurados e tomadores, ou seus representantes legais, e a sociedade seguradora, devendo observar, no mínimo, os seguintes princípios e valores básicos:*

*I - liberdade negocial ampla;*

*II - boa-fé;*

*III - transparência e objetividade nas informações;*

*IV - tratamento paritário entre as partes contratantes;*

*V – estímulo às soluções alternativas de controvérsias; e*

*VI - intervenção estatal subsidiária e excepcional na formatação dos produtos.*

*§ 1º O princípio da liberdade contratual de que trata o inciso I prevalece sobre as demais exigências regulamentares específicas que tratam de planos de seguros, desde que não contrariem as disposições desta Resolução, refletindo a plena capacidade de negociação das condições contratuais pelas partes.*

*§ 2º As condições contratuais do seguro deverão ser negociadas e acordadas, de forma que haja manifestação de vontade expressa dos segurados e tomadores, ou de seus representantes legais, e da sociedade seguradora.*

*§ 3º É facultada às partes contratantes a adoção das regras constantes de regulamentações específicas de seguros de danos, inclusive em relação aos conceitos e às definições técnicas.*

*Art. 5º Qualquer alteração no contrato de seguro em vigor somente poderá ser realizada com a concordância expressa das partes contratantes.*

**CAPÍTULO II**

**ELEMENTOS MÍNIMOS OBRIGATÓRIOS NAS CONDIÇÕES CONTRATUAIS DO SEGURO**

*Art. 6º As condições contratuais deverão ter ordenamento lógico e ser expressas de forma clara e objetiva, bem como apresentar, com destaque, as obrigações e as restrições de direito do segurado.*

*Parágrafo único. Deverão ainda conter glossário com a definição dos termos técnicos e estrangeirismos utilizados.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*Art. 7º As condições contratuais e as notas técnicas atuariais relativas aos contratos de seguros de danos para cobertura de grandes riscos não estão sujeitas ao registro eletrônico de produtos junto à Susep previamente a sua comercialização, devendo, nos termos da regulamentação específica, ser mantidas sob guarda da sociedade seguradora.*

*Parágrafo único. Deverão ainda ser arquivados pela sociedade seguradora os documentos que comprovam a contratação do seguro, os relacionados à política de subscrição e aqueles que comprovem o cumprimento das disposições contidas nas alíneas "b" e "c" do inciso II, art. 2º, desta Resolução.*

*Art. 8º As condições contratuais poderão prever coberturas relativas a diferentes ramos de seguros de danos, observada a regulamentação contábil vigente.*

*Art. 9º As condições contratuais deverão estabelecer o compromisso assumido pela sociedade seguradora perante o segurado quanto às coberturas oferecidas, especificando com clareza quais são os prejuízos indenizáveis.*

*Parágrafo único. A manifestação de vontade expressa das partes ou de seus representantes legais, bem como o envio de documentos e comunicados entre estes, podem se dar com a utilização de meios remotos, nos termos da regulamentação específica.*

*Art. 10. Deverão constar expressamente nas condições contratuais cláusulas dispendo, no mínimo, sobre:*

*I - o âmbito geográfico das coberturas;*

*II - o pagamento de prêmio;*

*III - os riscos cobertos e excluídos;*

*IV - a exata definição do início e do término das obrigações;*

*V - o procedimento para renovação do seguro, quando for o caso;*

*VI - o critério de alteração e atualização de valores;*

*VII - a comunicação, a regulação e a liquidação de sinistros, incluindo a documentação mínima e o fluxo geral para regulação de sinistro;*

*VIII - as hipóteses de extinção contratual;*

*IX - as franquias, as participações obrigatórias do segurado, as carências e a reintegração, quando houver;*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*X - o limite máximo de indenização (LMI) e/ou limite máximo de garantia (LMG), conforme o caso;*

*XI - a cláusula de concorrência de apólice, quando aplicável; e*

*XII - a perda de direitos.*

*§ 1º Além das disposições previstas no caput, as condições contratuais deverão apresentar as disposições de todas as coberturas incluídas no plano de seguro, com a especificação dos riscos cobertos, dos riscos excluídos e, quando for o caso, dos bens e interesses não compreendidos no seguro.*

*§ 2º As cláusulas que tratem dos bens e interesses não compreendidos e dos riscos excluídos deverão ter grafia destacada e ser inseridas imediatamente após a descrição dos riscos cobertos.*

*§ 3º As condições contratuais poderão prever cobertura para quaisquer eventos, na forma all risks (todos os riscos), com exceção dos riscos expressamente excluídos.*

*§ 4º As condições contratuais deverão dispor sobre as consequências pela inadimplência do pagamento do prêmio e sobre a necessidade, ou não, de comunicação prévia dos segurados e tomadores, pela sociedade seguradora, antes da eventual extinção do contrato.*

*Art. 11. Nos seguros com averbação, as consequências pelo não pagamento de qualquer averbação deverão estar previstas nas condições contratuais do seguro, devendo ser observado que os bens ou interesses relativos aos prêmios já pagos continuam com cobertura até o fim da vigência dos riscos averbados.*

### **CAPÍTULO III**

#### **DISPOSIÇÕES ESPECÍFICAS**

##### **Seção I**

##### **Seguros de Riscos de Petróleo**

*Art. 12. Para fins desta Resolução, consideram-se sujeitos aos riscos de petróleo as operações, equipamentos e/ou instalações, terrestres ou marítimas, diretamente relacionadas às atividades de prospecção, perfuração, produção, armazenamento e refino de óleo e gás.*

*Art. 13. Incluem-se ainda nos riscos de petróleo, quando relacionados às atividades do artigo anterior:*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*I - a manutenção, a conservação e a construção de unidades de prospecção, perfuração, produção e armazenamento onshore (em terra firme) e/ou offshore (ao largo da costa);*

*II - os dutos onshore (em terra firme) e/ou offshore (ao largo da costa) utilizados como meio de transporte ou transferência;*

*III - as embarcações de apoio, dentre as quais se incluem: as unidades de perfuração, os navios de carga pesada, os navios para lançamento de dutos submarinos, as unidades de manutenção e segurança, e os demais tipos de embarcação envolvidas no transporte de óleo ou produção de petróleo offshore (ao largo da costa) ou serviço/ instalação de oleodutos e monobóias;*

*IV - as coberturas de responsabilidade civil; e*

*V - as perdas financeiras.*

*Seção II*

*Seguros de Riscos Nomeados e Operacionais*

*Art. 14. Os seguros enquadrados no ramo riscos nomeados e operacionais visam garantir o interesse do segurado referente a riscos patrimoniais e são classificados em seguros de riscos nomeados ou em seguros de riscos operacionais, sendo:*

*I - riscos nomeados: aqueles nos quais há clara identificação dos riscos, possibilitando a enumeração das garantias oferecidas; e*

*II - riscos operacionais: aqueles nos quais a complexidade dos riscos inviabiliza sua identificação, com a estipulação de cobertura de danos patrimoniais, estruturada na forma all risks (todos os riscos), garantindo cobertura para quaisquer eventos, relacionados ao risco da atividade exercida, com exceção dos riscos expressamente excluídos.*

*Parágrafo único. Os seguros de que trata o caput deverão apresentar LMG superior a R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais).*

*Seção III*

*Seguros Global de Bancos*

*Art. 15. O seguro global de bancos é destinado a bancos e demais instituições financeiras e visa garantir, nos termos pactuados, os prejuízos sofridos pelo segurado em seus valores e bens face aos riscos de roubo, furto qualificado, destruição ou perecimento de valores e bens, dentre outros.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*Seção IV*

*Seguros Aeronáuticos*

*Art. 16. A cobertura de casco nos seguros aeronáuticos compreende a perda ou avaria da aeronave, quando em voo, em rolamento ou quando em permanência no solo, incluindo seus equipamentos e acessórios enquanto a bordo.*

*Parágrafo único. Estão garantidos pela cobertura de que trata o caput os riscos de acidentes, qualquer que seja a causa, exceto os decorrentes dos riscos excluídos.*

*Art. 17. Na cobertura de responsabilidade civil de hangares e operações aeroportuárias dos seguros aeronáuticos, a sociedade seguradora garante o interesse do segurado, quando este for responsabilizado por perdas e danos causados a terceiros e obrigado a pagar indenização, a título de reparação, por decisão judicial, decisão em juízo arbitral ou por acordo com os terceiros prejudicados, com a anuência da sociedade seguradora, desde que decorrentes da existência, da manutenção, do uso e/ou das operações e atos necessários às atividades de um hangar ou hangares, de propriedade do segurado, ou por ele alugados ou controlados e atendidas as demais disposições do contrato de seguro.*

*§ 1º O contrato de seguro deverá definir, claramente, as formas de indenização e se esta será feita ao segurado ou diretamente ao terceiro prejudicado, de forma objetiva.*

*§ 2º O seguro de que trata o caput cobre, ainda, as despesas emergenciais efetuadas pelo segurado ao tentar evitar e/ou minorar os danos causados a terceiros, conforme disposto no contrato.*

*§ 3º Além dos fatos geradores da obrigação de indenizar a que se refere o caput, a seguradora poderá incluir a decisão administrativa do Poder Público que obrigue os segurados a indenizar os terceiros prejudicados.*

*§ 4º A garantia a que se refere o caput poderá abranger os custos de defesa e os honorários dos advogados dos segurados, bem como as multas e penalidades cíveis e administrativas impostas ao segurado.*

*§ 5º Caso seja oferecida a garantia do parágrafo anterior, as partes deverão definir expressamente nas condições contratuais, se os segurados terão direito a livre escolha dos seus advogados.*





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*Seção V*

*Seguros Marítimos*

*Art. 18. A cobertura de casco nos seguros marítimos compreende a perda ou avaria da embarcação, em viagem ou não, em quaisquer serviços e tráfegos no mar ou em rios, canais ou outra via navegável, em portos ou ancoradouros, ou em diques, estaleiros, carreiras ou rampas, incluindo seu casco, suas máquinas e todos os equipamentos e acessórios enquanto a bordo.*

*Art. 19. Para fins deste seguro, considera-se como operador portuário a pessoa jurídica:*

*I - pré-qualificada para a execução de operações portuárias em área de porto organizado; ou*

*II - que movimenta e/ou armazena mercadorias destinadas e/ou provenientes de transporte aquaviário em instalações portuárias de uso privativo, situadas dentro ou fora de área de porto organizado.*

*Parágrafo único. Entende-se por área de porto organizado aquela compreendida pelas instalações portuárias terrestres, pela infraestrutura de proteção e acesso de diferentes modais ao porto, e outras exigidas pela legislação.*

*Art. 20. As operações portuárias incluem:*

*I - o manuseio de carga e equipamentos;*

*II - os serviços de entrega local relacionados ao inciso I;*

*III - o fornecimento e a manutenção das atividades de apoio à navegação;*

*V - as instalações terrestres relacionadas ao fornecimento e à manutenção de docas, cais, diques, carreiras, atracadouros, terminais de passageiros, prédios, estruturas, equipamentos, sistemas rodoviários e ferroviários dentro da área portuária; e serviços de segurança;*

*V - o fornecimento de serviços portuários de emergência; e*

*VI - o arrendamento ou permissão de uso por terceiros de qualquer instalação ou equipamento.*

*Parágrafo único. Mediante acordo entre segurado e sociedade seguradora, poderão ser definidas outras operações além das descritas nos incisos de I a VI.*

*Seção VI*

*Seguros de Riscos Nucleares*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*Art. 21. O seguro de riscos nucleares tem por objetivo garantir o interesse do segurado relacionado a coberturas de danos patrimoniais e de responsabilidade civil, decorrentes dos riscos cobertos pela apólice e referentes à atividade de energia nuclear, cujas instalações possuam licença de operação conforme legislação específica do setor.*

*Art. 22. Nos seguros de riscos nucleares, a cobertura de responsabilidade civil tem por objetivo garantir o interesse do segurado, quando este for responsabilizado por perdas e danos causados a terceiros e obrigado a pagar indenização, a título de reparação, por decisão judicial, decisão em juízo arbitral ou por acordo com os terceiros prejudicados, com a anuência da sociedade seguradora, em função do exercício de sua atividade de energia nuclear e resultantes de riscos cobertos pela respectiva apólice, desde que atendidas às demais disposições do contrato.*

*§ 1º O contrato de seguro deverá definir, claramente, as formas de indenização e se esta será feita ao segurado ou diretamente ao terceiro prejudicado, de forma objetiva.*

*§ 2º O seguro de que trata o caput cobre, ainda, as despesas emergenciais efetuadas pelo segurado ao tentar evitar e/ou minorar os danos causados a terceiros, conforme disposto no contrato.*

*§ 3º Além dos fatos geradores da obrigação de indenizar a que se refere o caput, a seguradora poderá incluir a decisão administrativa do Poder Público que obrigue os segurados a indenizar os terceiros prejudicados.*

*§ 4º A garantia a que se refere o caput poderá abranger os custos de defesa e os honorários dos advogados dos segurados, bem como as multas e penalidades cíveis e administrativas impostas ao segurado.*

*§ 5º Caso seja oferecida a garantia do parágrafo anterior, as partes deverão definir expressamente nas condições contratuais, se os segurados terão direito a livre escolha dos seus advogados.*

*Seção VII*

*Seguros de crédito interno e crédito à exportação quando segurado for pessoa jurídica*

*Art. 23. Para fins desta Resolução, o seguro de crédito, doméstico ou exportação, é destinado a garantir perdas geradas por recebíveis segurados e não pagos, decorrentes da venda de produtos, prestação de*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*serviços ou concessão de crédito, nos termos pactuados, sempre que houver pessoa jurídica como segurado.*

**CAPÍTULO IV**

**DISPOSIÇÕES FINAIS**

*Art. 24. Os documentos relacionados aos contratos de seguros de danos para cobertura de grandes riscos que serão mantidos sob guarda da sociedade seguradora, conforme previsto no art. 7º desta Resolução, deverão ser disponibilizados para análise e supervisão quando requeridos pela Susep.*

*Art. 25. As sociedades seguradoras devem se responsabilizar pela adequada e correta aplicação das condições contratuais dos seguros de danos de grandes riscos.*

*Art. 26. As sociedades seguradoras não podem atuar concomitantemente como segurador e segurado em contratos de seguros que garantam seus próprios riscos.*

*Art. 27. As partes envolvidas deverão pactuar e definir formalmente, nas condições contratuais do seguro, se utilizarão a mediação, a arbitragem ou outra forma de resolução dos litígios.*

*Parágrafo único. Quando firmada convenção de arbitragem, a cláusula compromissória e o compromisso arbitral deverão ser redigidos de forma clara e objetiva, dispondo preferencialmente acerca da câmara arbitral escolhida livremente pelas partes.*

*Art. 28. Os normativos específicos que regulamentem ou venham a regulamentar os seguros ou coberturas obrigatórios, estabelecidos por lei, provenientes ou não de acordos internacionais, deverão ser observados e prevalecem sobre este e os demais normativos.*

*Art. 29. As disposições desta Resolução se aplicam às apólices renovadas ou emitidas a partir da data de sua entrada em vigor.*

*Art. 30. É vedada aplicação desta Resolução a seguros que não preencham os requisitos previstos em seu art. 2º, ensejando às sociedades seguradoras, na hipótese de descumprimento, a aplicação das sanções e penalidades cabíveis.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O requerente sustenta que a norma é formalmente inconstitucional, porquanto o Decreto-Lei 73/1966, ao criar o Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), atribuiu-lhe a competência para fixar as diretrizes e normas da política de seguros privados. Todavia, ao dispor sobre os seguros de grandes riscos, o CNSP extrapolou sua competência, pois não apenas fixou diretrizes, como também alterou as classificações e a forma de interpretação dos contratos, temáticas inseridas no direito civil e securitário, cuja regulamentação depende de lei em sentido estrito, nos termos do art. 22, I e VII, da Constituição.

Assevera que o art. 4º, § 1º, da Resolução 407/2021 do CNSP firma a presunção de *“plena capacidade de negociação das condições contratuais pelas partes”*, o que contraria a regra veiculada no art. 423 do Código Civil, que determina que, no contrato de adesão, havendo cláusula ambígua ou contraditória, adotar-se-á a interpretação mais favorável ao aderente.

Afirma que, embora o art. 107 do Código Civil preveja o princípio da liberdade de forma contratual, o art. 4º, § 1º, da Resolução 407/2021 determina que a validade dos contratos de seguro de grandes riscos depende de manifestação expressa de vontade.

Ressalta que o art. 4º, V, da norma, cria o princípio inédito na ordem jurídica, de *“estímulo às soluções alternativas de controvérsias”*. Todavia, cabe somente ao Poder Legislativo inovar a regulamentação de contratos, instituindo



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

princípios e regras, de modo geral e abstrato, sob pena de violação da reserva legal e do princípio da separação de poderes, inscrito no art. 2º da Constituição Federal.

Aduz que, ao eliminar a necessidade do registro dos contratos de seguros de danos para cobertura de grandes riscos na Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), o art. 7º da Resolução 407/2021 diminui as competências fiscalizatórias e regulatórias da autarquia federal.

Acrescenta, ainda, haver ofensa ao art. 174 da CF, que exige a edição de lei para que o Estado exerça as funções fiscalizatórias, de incentivo e planejamento da atividade econômica. A seu ver, a desregulamentação exacerbada de normas relativas aos seguros de grande vulto representa risco ao bom funcionamento da ordem econômica e aos princípios inscritos no art. 170 da Constituição Federal.

Por fim, entende contrariado o princípio da primazia do interesse público, pois, *“ao tempo que busca conceder maior amplitude à autonomia dos seguradores e tomadores de seguros de grande risco, acaba colocando setores sensíveis de toda a economia nacional e, portanto, toda a sociedade brasileira em potencial prejuízo”* (fl. 16).

Requer a concessão de cautelar para suspender a eficácia da norma e, ao final, a declaração de inconstitucionalidade da integralidade da Resolução



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

407/2021 do CNSP, ou, subsidiariamente, a inconstitucionalidade dos arts. 4º, 5º e 7º do mesmo diploma.

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999 (peça 11).

A Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) deixou de prestar as informações requeridas (certidão na peça 14).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido (peça 16).

Em síntese, o relatório.

O constituinte de 1988 inseriu o sistema financeiro nacional na esfera legislativa da União, estabelecendo que este será *“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, [e] será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram”* (art. 192 da CF).

Com fundamento em tal preceito constitucional, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a autorização e o funcionamento dos estabelecimentos de seguro, resseguro, previdência e capitalização, bem como do respectivo órgão fiscalizador, são matérias reservadas à lei complementar e, assim,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

declarou a inconstitucionalidade da Lei 9.932/1992 por transferir, mediante lei ordinária, atribuições do IRB – Brasil Resseguros S/A para a SUSEP. Veja-se:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORDINÁRIA 9932, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1999, QUE DISPÕE SOBRE A TRANSFERÊNCIA DE ATRIBUIÇÕES DA IRB-BRASIL RESSEGUROS S/A - IRB-BRASIL RE PARA A SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS - SUSEP. VÍCIO FORMAL. LEI COMPLEMENTAR.*

- 1. A autorização e funcionamento dos estabelecimentos de seguro, resseguro, previdência e capitalização, bem como do órgão oficial fiscalizador é matéria reservada à lei complementar (CF, artigo 192, II).*
- 2. 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. Medida cautelar deferida para suspender, até o julgamento final da ação, a eficácia dos incisos I, II, III e IV, da Lei 9932, de 20/12/99, e declarar prejudicado o pedido quanto às demais disposições em face da decisão proferida na ADI 2223.*

*(ADI 2.244 MC/DF, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJe de 7.2.2003)*

*AÇÃO 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.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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, a eficácia dos artigos 1º e 2º; parágrafo único do artigo 3º; artigos 4º ao 10; e artigo 12, da Lei 9.932, de 20 de dezembro de 1999, do Distrito Federal.*

(ADI 2.223 MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJe de 5.12.2003)

O Decreto-Lei 73/1966, na parte em que trata da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), órgão fiscalizador da constituição, organização, funcionamento e operações das sociedades seguradoras, foi recepcionado pela Constituição de 1988 com *status* de lei complementar.

Os arts. 7º, parágrafo único, e 24 da Resolução 407/2021, ao eliminarem a necessidade de registro dos contratos de grandes riscos perante a SUSEP, subtraem do referido órgão, por meio de norma infralegal, a competência para fiscalizar contratos de seguros a serem firmados em ramos de grande impacto na economia, quando deveria fazê-lo por meio de lei complementar.





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A Resolução 407/2021 define, ainda, os contratos de seguros de grandes riscos (art. 2º), dispõe sobre princípios e valores básicos aplicáveis aos referidos contratos (art. 4º), bem como as condições contratuais (art. 9º e 10) e dispõe regras específicas sobre os mais diversos ramos de atividade de grandes riscos: petróleo (arts. 12 e 13); riscos nomeados e operacionais (art. 14); seguro global de bancos (art. 15); aeronáutico (arts. 16 e 17); marítimo (arts. 18 a 20), nuclear (arts. 21 e 22) e seguro de crédito interno e crédito à exportação quando segurado for pessoa jurídica (art. 23).

Cabe ressaltar que tais dispositivos da Resolução CNSP/407/2021 não retiram seu fundamento de validade de nenhuma norma primária. Ocorre, porém, que a produção legislativa sobre direito civil e seguro insere-se na competência privativa da União, por lei ordinária (CF, art. 22, I e VII). Nesse sentido, julgamento do Plenário do Supremo Tribunal Federal na ADI 2.905/MG:

*COMPETÊNCIA NORMATIVA – COMERCIALIZAÇÃO DE TÍTULOS DE CAPITALIZAÇÃO – DISCIPLINA. A teor do disposto no artigo 22 da Constituição Federal, compete exclusivamente à União legislar sobre Direito Civil, Direito Comercial, política de crédito, câmbio, seguros e transferências de valores, sistema de poupança, captação e garantia da poupança popular.*

(ADI 2.905/MG, Rel. p/ o acórdão Min. Marco Aurélio, DJe de 2.2.2018)

Enfim, o diploma questionado, ao tratar de princípios e normas de contratos de seguro de grandes riscos, sem retirar fundamento de validade



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

em nenhuma lei em sentido estrito, extrapolou o poder regulamentar do CNSP, e, assim, contrariou os princípios da reserva legal e da separação de poderes.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pela procedência do pedido, para que seja declarada a inconstitucionalidade da Resolução 407/2021 do Conselho Nacional de Seguros Privados.

Brasília, data da assinatura digital.

*Augusto Aras*  
Procurador-Geral da República  
*Assinado digitalmente*

ATM