

Por Carlos Alberto Pacheco (em especial para Roncarati/Legismap)

A Superintendência de Seguros Privados (Susep) realizou a sua [segunda reunião extraordinária](#) do Conselho Diretor no dia 7 de agosto. Assunto: Minuta de Resolução CNSP que dispõe sobre as características gerais dos contratos de seguros de danos (Processo Susep nº 15414.616113/2025-01). Carlos Roberto Alves de Queiroz, diretor da Diretoria de Organização de Mercado e Regulação de Conduta (Diore), foi o relator da matéria. A minuta também abrange, no âmbito desta modalidade de seguro, disposições específicas de contratos referentes a riscos de petróleo, riscos nomeados e operacionais, global de bancos, aeronáutico, marítimos, entre outros.

Trata-se de processo que visa regulamentar os seguros de danos conforme a Lei nº 15.040/2024. Inicialmente, previa-se uma resolução via Susep, mas, devido à complexidade do tema, o relator propôs a regulação por meio do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), visando estabelecer as características gerais dos contratos. Após a aprovação dessa resolução pelo Conselho, a Susep irá adaptar a regulamentação operacional (Circular nº 621/2021), que permanecerá válida apenas naquilo que não conflitar com a nova norma.

“Em relação especificamente à consulta pública, informo que, no prazo de 20 dias, a Susep recebeu 671 contribuições oriundas de entidades da sociedade civil, do mercado supervisionado e de pessoas físicas”, esclareceu Queiroz. Após análise, as contribuições foram consolidadas em um quadro anexado aos autos e disponibilizado no site da autarquia em até sete dias corridos, contados a partir da publicação do ato normativo.

De início, o relator fez uma radiografia do panorama do mercado de seguros de danos, baseado nos dados do Boletim Susep de dezembro do ano anterior. Nos três grandes segmentos regulados pelo órgão — seguros, produtos de acumulação (VGBL, PGBL e previdência complementar aberta) e capitalização —, o mercado como um todo representou 54% das receitas contabilizadas em 2025, totalizando R\$ 223,3 bilhões. Tal montante representa um avanço nominal de 7,82% e real de 2,65% em comparação ao exercício de 2024.

“Dentro desse escopo, os seguros de danos — categoria que abarca modalidades essenciais como automóvel, residencial, garantia estendida e rural — acumularam R\$ 145,7 bilhões em receitas no mesmo período, consolidando uma trajetória de crescimento observada desde 2022”, acrescentou Queiroz. Ao se avaliar a distribuição por cada linha de negócio, verificou-se expressiva concentração de apólices de seguros de automóveis, que respondem por 42% do setor de danos. Na sequência, destacam-se o seguro rural (9%), compreensivos (9%), riscos patrimoniais (8%) e os financeiros (6%).

Diante desse quadro, segundo o diretor da Diore, a regulação deve estar atenta ao baixo crescimento real de ramos estratégicos para a economia brasileira, como o seguro rural, transportes, responsabilidade civil, riscos especiais e microsseguros. A adequação do ordenamento infralegal à Lei nº 15.040 exige que o órgão regulador estabeleça diretrizes claras, capazes de garantir a previsibilidade das operações securitárias, a mitigação de litígios e o fortalecimento da confiança da sociedade na instituição do seguro.

A minuta defende a necessidade do CNSP editar um ato normativo que estabeleça diretrizes gerais aos contratos de seguros de danos, suprimindo uma lacuna regulatória atual e permitindo à Susep fixar normas operacionais, alinhando o setor à Lei 15.040. Segundo o relator, a minuta aponta para a ilegalidade da Resolução 407/2021, defendendo que o regime jurídico dos contratos de seguro é unitário e definido exclusivamente pelo legislador, que não previu distinções aos “grandes riscos”. Segundo Queiroz, o regulador não tem competência para criar exceções que afastem a proteção estatal sobre determinados contratos. Ele criticou o parâmetro de enquadramento da resolução (limite de R\$ 15 milhões), que submete pequenas empresas a um regime de menor proteção sob a falsa premissa de que possuem plena capacidade de negociação, gerando uma discrepância técnica e econômica em comparação com outros critérios de porte empresarial

A título de comparação, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social BNDES classifica como grande empresa aquela que possui receita operacional bruta superior a R\$ 300 milhões anuais, parâmetro distinto do adotado pelo regulador de seguros. No entanto, a Resolução 407 considera o faturamento bruto anual superior a R\$ 57 milhões uma métrica distorcida para presumir paridade entre segurado e segurador. “A resolução ignora a assimetria técnica e econômica real do mercado, contradizendo a Lei 13.874 (Lei de Liberdade Econômica) e o Código Civil, que exigem a análise de elementos concretos para afastar a presunção de simetria”, explica o relator.

Por fim, em suas considerações preliminares, o autor conclui que a norma deve ser revogada, pois subverte o regime jurídico vigente e enfraquece a proteção contratual adequada. Nesse sentido, uma análise detida do mercado revela, “de forma inequívoca”, elementos concretos que afastam a presunção de paridade, até porque a dinâmica do setor é estruturalmente regida por contratos de adesão. O relator lembra: tal cenário foi disciplinado pelo CNSP, por meio do artigo 14 da Resolução nº 494.

A seguradora detém responsabilidade integral e exclusiva perante o segurado, beneficiário ou terceiro prejudicado, cabendo-lhe assegurar o cumprimento integral do contrato de seguro, independentemente das disposições do contrato de resseguro ou de eventual inadimplência por parte do ressegurador. Portanto, a companhia

não pode transferir ao ressegurador obrigações ou poderes de sua alçada, sendo vedada, na formação e execução do contrato de resseguro, qualquer cláusula ou prática que exclua limite ou condicione a responsabilidade da cedente perante o segurado, inclusive no tocante à regulação e liquidação de sinistros.

“Diante do exposto, conclui-se que a liberdade contratual não equivale, na prática, à capacidade material de alterar os termos de um contrato de seguro”, afirma. Queiroz destaca que o próprio Comitê Técnico da Susep (Cotec), em avaliação prévia, reconheceu a incompatibilidade da Resolução 407 com os princípios da referida lei. “Ressalte-se, por fim, que, a despeito da proposta de revogação da resolução, as disposições específicas contidas em seu Capítulo III, aplicáveis a seguros de maior complexidade técnica e econômica, foram incorporadas à nova minuta sem qualquer alteração de mérito”, reforça.

Riscos e modalidades da minuta

A minuta sob análise compreende os seguintes aspectos: riscos de petróleo (artigos. 32 e 33), riscos operacionais nomeados (artigo 34), seguro global de bancos (35), seguros aeronáuticos (36 e 37), seguros marítimos (38 a 40), riscos nucleares (41 e 42) e seguros de crédito interno e à exportação, conforme o artigo 43. “O objetivo desta proposta é dar cumprimento ao comando legal previsto no artigo 32 do Decreto-Lei nº 73/1966, que atribui ao CNSP a competência para fixar as características gerais dos contratos de seguros”, considerou o relator.

Para assegurar um tratamento abrangente e objetivo da matéria, o diretor da Diore propôs que a regulamentação discipline os fundamentos estruturantes dos seguros de danos, conforme os tópicos a seguir:

- O artigo 1º delimita o escopo do normativo, incorporando, sem alteração de mérito, as disposições atualmente previstas no Capítulo III da Resolução CNSP nº 407/2021;
- O artigo 2º, por sua vez, equipara as cooperativas de seguro às seguradoras, em observância ao artigo 24 do Decreto-Lei nº 73/1966, com a redação conferida pela Lei Complementar nº 213/2024;
- O artigo 3º estabelece dispositivo de ordem pública para assegurar a jurisdição nacional na aplicação das normas infralegais, alinhando-se ao disposto no artigo 4º da Lei nº 15.040/2024.

Queiroz lembra que o Capítulo I apresenta um glossário técnico-jurídico essencial para orientar a

interpretação do normativo pelos segurados, seguradoras e, eventualmente, pelo Poder Judiciário na resolução de controvérsias. Já o Capítulo II é destinado a disciplinar as características dos contratos de seguros de danos. Ele enfatizou o artigo 5º por sua importância “sistêmica”, ao consagrar o conceito e a finalidade estrutural, em consonância com o artigo 1º da Lei nº 15.040.

O relator sugeriu ainda que o CNSP regule as normas básicas relativas à fase pré-contratual e à celebração do contrato de seguros de danos. A ideia é contemplar a elaboração das condições contratuais, que devem orientar o desenvolvimento e a estruturação dos produtos pelas seguradoras; o registro das condições junto à Susep; as regras de transição, a formação do contrato, incluindo o dever de informação ao proponente (potencial segurado ou estipulante) sobre as condições contratuais antes da adesão; o momento da formação do vínculo e a formalização e prova do conteúdo do contrato.

Queiróz fez menção ao Voto Eletrônico nº 62/2025, da diretora Jessica Bastos, manifestado em reunião que aconteceu em 29 de outubro de 2025 e aprovado por unanimidade. Quanto à Análise de Impacto Regulatório (AIR), o relator adotou o entendimento de Jessica, em relação à sua dispensa. E justificou: “O caso se amolda à previsão contida no inciso 1º do artigo 4º do Decreto nº 10.411/2020, em razão da urgência na regulamentação da matéria. Ressalto que a AIR pode ser dispensada mediante decisão fundamentada da autoridade competente, nos termos do citado dispositivo”.

Na visão do relator, conforme determina o artigo 2º do Decreto nº 10.411, o problema regulatório a ser solucionado consiste na regulamentação da Lei nº 15.040, diante das diversas atribuições conferidas pelo legislador à autoridade fiscalizadora de seguros, sobretudo o que dispõe o seu artigo 128. Por força do artigo 2º do Decreto 10.411, deverá ser realizada a Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) no prazo de três anos, contados da entrada em vigor do normativo.

“Por fim, considerando o exposto no Voto Eletrônico nº 619/2026 (*o termo faz referência à Circular Susep nº 619/2020*), de minha relatoria, e a patente incompatibilidade de dispositivos da Resolução nº 417 com a legislação vigente, concluo também pela dispensa de realização de nova consulta pública”, afirmou Queiroz. Em seguida, passou a relatar mais elementos para embasar seu despacho.

Desigualdade de danos

O desenvolvimento da minuta de resolução fundamentou-se na proposta original elaborada pela área técnica da autarquia, tendo sido selecionados, para compor a regulação a ser submetida ao Conselho, os dispositivos voltados à fixação de diretrizes gerais contra a desigualdade de danos. No tocante ao processo normativo da Susep e à Resolução CNSP nº 14/2022, o relator observou que “o rito tramitou pelas unidades identificadas como potencialmente impactadas, cujas sugestões foram devidamente registradas e analisadas”.

A Procuradoria Federal junto à Susep esclareceu as questões jurídicas e, em seguida, houve a deliberação do Cotec. O Comitê não identificou impedimentos à continuidade da tramitação antes da fase de consulta pública. “Ressalte-se a relevante participação da sociedade civil, que resultou na recepção e análise de 671 sugestões”, lembrou. Uma vez aprovada, a matéria seguirá para deliberação do CNSP.

Queiroz disse ainda que a minuta estabelece norma geral aplicável ao seguro de danos de natureza contratual, destinada a disciplinar direitos e deveres entre as partes. “Por sua vez, o Registro de Operações (SRO), o Registro Eletrônico de Produtos (REP) e o Open Insurance constituem instrumentos de supervisão e infraestrutura informacional que devem se adequar ao conteúdo da norma. Condicionar a definição deste conteúdo à capacidade tecnológica atualmente instalada implicaria subordinar o alcance de direitos contratuais à arquitetura vigente, o que se mostra juridicamente inadequado”, alertou.

Ainda segundo o diretor, a Susep considera inadequado incluir na minuta a manutenção da

classificação atual, em termos de SRO e ao Open Insurance, por serem matérias distintas. “A classificação vigente permanece válida por regulamentação própria até que o SRO seja adaptado. Por fim, os prazos para atualização do Registro Eletrônico de Produtos (REP) já estão contemplados nas disposições transitórias, com início previsto para janeiro de 2027”, informou Queiroz.

O texto defende a manutenção da redação original da minuta normativa, rejeitando as propostas de alteração do Cotec para o artigo 4º. Os argumentos centrais são os seguintes:

1. Flexibilidade contratual: A estrutura atual permite contratos personalizados sem a obrigatoriedade de vinculação a condições gerais registradas na autarquia, preservando a liberdade contratual.
2. Hierarquia e complementação: As distinções entre condições gerais, especiais e particulares já estão asseguradas pela hierarquia normativa e pela lógica de complementação entre elas, tornando as sugestões de alteração desnecessárias;
3. Estabilidade do processo: As definições atuais são resultado de debates consolidados ao longo do processo normativo;
4. Regulamentação futura: Quanto ao artigo 11, considera-se que a minuta já provê solução adequada, delegando a critérios específicos e à supervisão posterior a tarefa de acomodar preocupações técnicas;
5. Transição: É necessária uma atualização do cronograma tecnológico para garantir prazos razoáveis de adaptação ao mercado.

“Por fim, entre as sugestões apresentadas pelo Comitê, destaco o acolhimento da proposta de redação para o parágrafo único do artigo 46. O ajuste gramatical realizado confere maior clareza ao dispositivo, ao estabelecer que os planos de seguros de danos não adaptados até 4 de janeiro de 2027 estarão sujeitos à suspensão definitiva”, reafirmou. A terminologia “sujeitos à suspensão” – na ótica do relator –, preserva a necessidade de uma análise prévia e criteriosa pela área técnica competente.

Ao final de sua exposição, Queiroz argumentou que a entrada em vigor do normativo na data de sua publicação é a ação mais adequada. O diretor reiterou a urgência da medida para mitigar a insegurança jurídica decorrente da vigência formal da Resolução CNSP nº 407/2021, cujas regras foram revogadas pela Lei nº 15.040/2024.

Quanto aos aspectos jurídicos, o relator afirmou que o Parecer nº 10/2026, aprovado pelo Despacho nº 339/2026 da Coordenação-Geral de Assuntos Finalísticos (CGAFI), bem como o Despacho nº 234/2026 da Procuradoria Federal junto à Susep, não encontraram obstáculos ao prosseguimento da edição da norma nos termos propostos e sintetizados neste voto. “Diante do exposto, submeto ao superintendente e aos demais diretores a minuta da Resolução CNSP SEI nº 2855318, com voto favorável à sua aprovação e encaminhamento ao CNSP”, concluiu.

Em seguida, A diretora Julia Lins manifestou apoio ao voto do relator, elogiando a equipe técnica pela condução do processo. Segundo ela, a nova regulamentação está alinhada à Lei 15.040 e o legislador optou por tratar o seguro de danos como categoria única, sem diferenciações. Portanto, sustenta que a Susep deve adequar suas normas infralegais à lei, eliminando distinções contratuais que não possuem previsão legal.

Os diretores Marcílio Otávio Nascimento Filho e César Neves também elogiaram o voto detalhado do relator Carlos Queiroz referente à nova resolução, destacando sua conformidade com a Lei 15.040. Ambos ressaltaram a colaboração entre as equipes técnicas e diretorias no processo de elaboração, mencionando também a base na regulamentação da autarquia e a importância do trabalho iniciado anteriormente pela diretora Jéssica.

O superintendente Alessandro Octaviani seguiu o voto dos demais membros do Conselho. “O diretor Carlos Queiroz mencionou a recepção de 671 sugestões por meio da consulta pública. Embora este número seja inferior ao registrado na normativa sobre associações de proteção patrimonial mutualista, que superou a marca de 2 mil contribuições, trata-se de um volume bastante expressivo”, registrou. De acordo com o superintendente, o trabalho realizado transcende o conteúdo específico dos seguros de danos. “Trata-se da consolidação dos pilares fundamentais para a vigência e a eficácia da maior reforma legal no mercado de seguros dos últimos 60 anos”.

(Em 10.08.2026)