

**REVISTA SEMESTRAL DE
DIREITO EMPRESARIAL**

Nº 37

Publicação do Departamento de Direito Comercial e do Trabalho
da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro
Julho / Dezembro de 2025

Publicação do Departamento de Direito Comercial e do Trabalho da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro

EDITORES: Sérgio Campinho (Graduação, UERJ, Brasil) e Mauricio Moreira Menezes (Doutor, UERJ, Brasil).

CONSELHO EDITORIAL: Alexandre Ferreira de Assumpção Alves (Doutor, UERJ, Brasil), Ana Frazão (Doutora, UNB, Brasil), António José Avelãs Nunes (Doutor, Universidade de Coimbra, Portugal), Carmen Tiburcio (Doutora, UERJ, Brasil), Fábio Ulhoa Coelho (Doutor, PUC-SP, Brasil), Jean E. Kalicki (Doutor, Georgetown University Law School, Estados Unidos), John H. Rooney Jr. (Doutor, University of Miami Law School, Estados Unidos), Jorge Manuel Coutinho de Abreu (Doutor, Universidade de Coimbra, Portugal), Luiz Edson Fachin (Doutor, UFPR, Brasil), Marie-Hélène Monsérié-Bom (Doutora, Université Paris 2 Panthéon-Assas, França), Paulo Fernando Campos Salles de Toledo (Doutor, USP, Brasil), Peter-Christian Müller-Graff (Doutor, Ruprecht-Karls Universität Heidelberg, Alemanha) e Werner Ebke (Doutor, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Alemanha).

CONSELHO EXECUTIVO: Carlos Martins Neto (Doutor, UERJ, Brasil) e Mariana Pinto (Doutora, UERJ, Brasil) - Coordenadores. Daniela da Costa Fernandes (Mestrado em Andamento, UERJ, Brasil) Guilherme Vinseiro Martins (Doutor, UFMG, Brasil), Leonardo da Silva Sant'Anna (Doutor, FIOCRUZ, Brasil), Livia Ximenes Damasceno (Mestre, Centro Universitário Christus, Brasil), Mariana Campinho (Mestre, Columbia Law School, Estados Unidos), Mariana Pereira (Pós-graduada, UERJ, Brasil), Mauro Teixeira de Faria (Doutor, UERJ, Brasil), e Rodrigo Cavalcante Moreira (Mestre, UERJ, Brasil).

PARECERISTAS DESTES NÚMEROS: Caroline da Rosa Pinheiro (Doutora, IFRJ, Brasil), Carlos Eduardo Koller (Doutor, PUC-PR, Brasil), Erika Ferraz (Mestre, USP, Brasil), Felipe Albuquerque (Doutor, UERJ, Brasil), Gerson Luiz Carlos Branco (Doutor, UFRGS, Brasil), Giselle Welsch (Doutora, IDP-PR, Brasil), Karlo Fonseca Tinoco (Doutor, PUC-PR, Brasil), Raphaela Magnino Rosa Portilho (Doutora, UERJ, Brasil), Thalita Almeida (Doutora, UERJ, Brasil), Vitor Willcox (Doutor, UERJ, Brasil) e Vitoria Neffa (Mestre, USP, Brasil).

Contato: Av. Rio Branco, nº 151, grupo 801, Centro – Rio de Janeiro-RJ. CEP: 20.040-006. E-mail: rsde@rsde.com.br ou conselho.executivo@rsde.com.br. Telefone (21) 3479-6100.

PATROCINADORES:



ISSN 1983-5264

CIP-Brasil. Catalogação-na-fonte
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ.

Revista semestral de direito empresarial. — n° 37 (julho/dezembro 2025)
. — Rio de Janeiro: Renovar, 2007-.

v.

UERJ
Campinho Advogados
Moreira Menezes, Martins Advogados

Semestral

1. Direito — Periódicos brasileiros e estrangeiros.

94-1416.

CDU — 236(104)



Obra Licenciada em Creative Commons
Atribuição - Uso Não Comercial - Compartilhamento
pela mesma Licença

O EQUILÍBRIO ENTRE REGULAÇÃO E AUTONOMIA DAS PARTES NA CONTRATAÇÃO DE SEGUROS DE GRANDES RISCOS NO BRASIL¹

THE BALANCE BETWEEN REGULATION AND CONTRACTUAL FREEDOM IN LARGE RISKS INSURANCE IN BRAZIL

*Mariana Cavalcanti Jardim**

Resumo: O artigo analisa o papel da regulação estatal nos contratos de seguro, com especial atenção aos seguros de grandes riscos, à luz da Constituição Federal, da Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019), da nova Lei de Seguros (Lei nº 15.040/2024) e da regulamentação infralegal, nomeadamente da Resolução CNSP nº 407/2021. Parte-se da premissa de que, embora o dirigismo contratual desempenhe papel relevante na proteção da parte vulnerável em contratos massificados, tal lógica não pode ser transposta automaticamente aos contratos de grandes riscos, celebrados entre agentes altamente especializados e com paridade técnica, jurídica e econômica. A investigação demonstra que a ausência de vulnerabilidade legítima o tratamento jurídico diferenciado, com a valorização da autonomia da vontade e do *pacta sunt servanda*. A intervenção estatal deve ser calibrada de acordo com as características específicas de cada segmento contratual, sob pena de comprometer princípios constitucionais caros, como da liberdade contratual, da livre iniciativa e da igual-

1 Artigo recebido em: 26.11.2025 e aceito em: 26.12.2025.

* Professora de Direito Empresarial e Direito do Seguro. Mestre em Direito de Empresas e Atividades Econômicas pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ, Pós-graduada em Direito de Empresas pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC/RJ, Especialista em Direito do Seguro e Resseguro pela Fundação Getúlio Vargas – FGV/RJ e Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da UERJ. Secretária-Adjunta da Comissão de Direito do Seguro da OAB/RJ. Colunista da Editora Roncarati. Advogada. Email: marijardim@gmail.com

dade material. Critica-se a abordagem adotada pela nova Lei de Seguros, que, ao não distinguir de modo claro os seguros massificados dos de grandes riscos, pode introduzir disfunções regulatórias e gerar insegurança jurídica. Defende-se a necessidade de interpretação sistemática da nova legislação, com base nos princípios constitucionais, no diálogo com o arcabouço infraconstitucional vigente e com a prática securitária, valorizando a racionalidade técnica dos contratos de grandes riscos e promovendo um ambiente regulatório propício ao desenvolvimento sustentável e competitivo do setor securitário nacional, aderente às melhores práticas internacionais.

Palavras-chave: Dirigismo contratual. Regulação. Contrato de seguros. Seguro de grandes riscos. Nova Lei de Seguros.

Abstract: This article examines the role of State regulation in insurance contracts, with particular focus on large risks insurance, in light of the Federal Constitution, the Economic Freedom Act (Law No. 13,874/2019), the new Insurance Act (Law No. 15,040/2024), and the relevant secondary regulation, notably CNSP Resolution No. 407/2021. The analysis is based on the premise that, although contractual intervention plays an important role in protecting vulnerable parties in mass-market insurance, this regulatory logic cannot be automatically extended to large risks contracts, which are entered into by highly specialised parties with technical, legal, and economic parity. The study demonstrates that the absence of vulnerability justifies a differentiated legal treatment, reinforcing the contractual freedom and the principle of *pacta sunt servanda*. State intervention should be calibrated according to the specific features of each contractual segment; otherwise, it risks undermining fundamental constitutional principles such as freedom of contract, free enterprise, and substantive equality. The article criticises the approach adopted by the new Insurance Act, which, by failing to clearly distinguish mass-market insurance from large risks insurance, may introduce regulatory distortions and generate legal uncertainty. It advocates the need for a systematic interpretation of the new legislation, grounded in constitutional principles, aligned with the existing infra-constitutional framework and market practice, thereby valuing the technical ration-

ality of large risks contracts and fostering a regulatory environment conducive to the sustainable and competitive development of the national insurance market, in line with international best practices.

Keywords: Contractual intervention; Regulation; Insurance contract; Large risks insurance; New Insurance Act.

Sumário: Introdução. 1. O papel da regulação no mercado de seguros nacional. 2. O dirigismo contratual nos contratos de seguros no Brasil. 3. Contratos de seguro de grandes riscos e massificado. 4. Nova Lei de Seguros brasileira. Conclusão.

Introdução.

Os contratos ocupam posição central no mundo empresarial, sendo não só meio de atuação das sociedades, mas também, muitas das vezes, seus grandes ativos. São eles que, repetindo Vincenzo Roppo, criam riqueza. No mundo dos seguros, o contrato de seguro de grandes riscos posiciona-se como instrumento jurídico essencial à proteção da posição financeira do segurado e/ou tomador nesse feixe de relações contratuais contemporâneo.²

Direcionado à negócios complexos e/ou vultosos, em valores e propeções, como, por exemplo os de petróleo, global de bancos,

2 “Se abre una fase en la cual la riqueza y los recursos productivos no se identifican más con (la propiedad de) cosas inmuebles, y tampoco materiales: ello corroe la tradicional supremacía de la propiedad, y exalta el papel del contrato. En efecto, en los sistemas económicos *evolucionados la riqueza económica y los recursos productivos consisten mucho más que en cosas en relaciones* - en pretensiones vinculadas a obligaciones ajenas: y pretensiones y obligaciones que nacen de los contratos. Los modernos complejos productivos son no tanto *stock* de bienes cuanto conjunto de relaciones contractuales – con trabajadores subordinados, proveedores de materias primas, energías, tecnologías, medios financieros, finalmente con los clientes. [...] En la economía moderna, pues, es sobre todo el contrato el que crea riqueza - las nuevas formas de riqueza productiva.” ROPPO, Vincenzo. *El Contrato*. Lima: Gaceta Jurídica, 2009. p. 75 e 76.

aeronáuticos, marítimos, nucleares ou aqueles envolvendo sociedades com ativos em montante superior a R\$ 27 milhões ou com faturamento anual superior a R\$ 57 milhões, o seguro de grandes riscos possibilita a mitigação de riscos capazes de afetar profundamente setores estratégicos da economia nacional.

O seguro, nesse contexto, não tem seu papel restrito à proteção patrimonial individual das partes; ele atua como um verdadeiro catalisador do investimento produtivo e da inovação empresarial, constituindo uma das molas propulsoras do desenvolvimento econômico.

Pela relevância do papel ocupado pela atividade securitária na sociedade, enquanto captadora de poupança popular e provedora de um sistema de garantia das atividades econômicas em geral, o Estado intervém nos contratos por via da regulação. Há, contudo, que se avaliar os limites adequados para essa intervenção nos contratos de seguro de grandes riscos.

De um lado, está a necessidade legítima de proteger os interesses difusos da coletividade, garantir a estabilidade do setor securitário e promover condutas empresariais que estejam em consonância com os valores constitucionais. De outro, impõe-se reconhecer que, nesse segmento específico, os contratos são celebrados entre partes altamente especializadas, juridicamente sofisticadas e com poder econômico equilibrado, o que recomenda um tratamento regulatório diferenciado daquele centrado na proteção da vulnerabilidade, voltado à valorização da autonomia da vontade e do *pacta sunt servanda*.

O presente artigo destina-se a avaliar, por meio da análise do papel da regulação no mercado de seguros nacional e do embate entre o dirigismo contratual e a liberdade econômica nos contratos de seguros, o grau de intervenção estatal adequado na regulação dos contratos de seguro de grandes riscos, especialmente à luz da Constituição Federal, da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 (“Lei de Liberdade Econômica”), e da Lei nº 15.040, de 9 de dezembro de 2024 (“Lei de Seguros”).

1. O papel da regulação no mercado de seguros nacional.

A atuação do Estado no domínio econômico pode se dar por meio tanto da sua participação direta quanto da intervenção indireta. A participação ocorre quando da prestação de serviços públicos, exercício de monopólios ou atuação em regime de competição com a iniciativa privada, quando necessário aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo. Já a intervenção (*stricto sensu*) ocorre pelo exercício, na posição de agente normativo e regulador da atividade econômica, das funções de fiscalização, incentivo e planejamento. Interessa, para fins do presente estudo, a atuação do Estado nessa segunda modalidade, por meio da qual intervém no domínio econômico por via da regulação.³⁴

A regulação estatal da economia pode ser definida, nas palavras de Alexandre Aragão, como:

o conjunto de medidas legislativas, administrativas e convencionais, abstratas ou concretas, pelas quais o Estado, de maneira restritiva da liberdade privada ou meramente indutiva, determina, controla, ou influencia o comportamento dos agentes econômicos, evitando que lesem os interesses sociais definidos no marco da Constituição

3 Artigos 173 a 177 da Constituição Federal.

4 Em que pese haver alguma discussão doutrinária sobre o uso do termo “regulação” ou “regulamentação”, opta-se neste trabalho por utilizar o primeiro em virtude de sua abrangência. Sobre o tema, Alexandre Aragão entende que “mesmo que nos dias de hoje o Estado busque preferencialmente soluções indutivas e consensuais, não há como se negar que, no exercício das mesmas competências muitas vezes atua de maneira vertical, coercitiva ou mesmo interventiva”, razão pela qual alinha-se com a utilização do “termo ‘regulação’ para designar ambas as formas de exercício da mesma atividade estatal, qual seja, a de adequação da atividade econômica aos interesses da coletividade [...]”. ARAGÃO, Alexandre Santos de. O conceito jurídico de regulação da economia. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Curitiba: Juruá, n. 6, 2001. p. 64.

e orientando-os em direções socialmente desejáveis.⁵

No mercado de seguros e resseguros nacional, a função regulatória do Estado é exercida pelo Conselho Nacional de Seguros Privados (“CNSP”) e pela Superintendência de Seguros Privados (“SUSEP”), vinculados ao Ministério da Fazenda. O CNSP tem por competência fixar as diretrizes e normas aplicáveis ao mercado de (res)seguro privados.⁶ À SUSEP, a seu turno, dotada de personalidade jurídica de Direito Público, com autonomia administrativa e financeira, foi outorgada pelo Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, a competência de executora da política traçada pelo CNSP para o mercado de seguros e resseguros brasileiro.⁷ Enquanto autarquia, a SUSEP não age por delegação, mas sim por direito próprio e com autoridade pública, trazendo para a consecução de seus fins, uma parcela do poder estatal que lhe deu a vida.⁸

A Superintendência tem a incumbência fiscalizatória e regulatória do setor, estando sua atuação limitada aos ditames da lei.⁹⁻¹⁰⁻¹¹

5 *Ibidem*, p.74.

6 Como analisado em outra oportunidade por esta autora, “O CNSP [...] (é) composto por representantes do próprio Ministério da Fazenda (presidente), do Ministério da Justiça e Segurança Pública, do Ministério do Trabalho e Emprego, da SUSEP, do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Por não possuir sequer existência física propriamente dita, sua atuação é, na realidade, meramente protocolar. A pena de Gladimir Poletto e Oksandro Gonçalves traz maiores delineados à situação: “Com efeito, embora legitimado e detentor da principal função normativa integrante do SNSP, que é a fixação de diretrizes e normas de seguros privados, o CNSP confere à SUSEP, executora das diretrizes, ampla função regulatória, seja quanto à especificidade de conteúdo do seguro ou mesmo para complementar as diretrizes do CNSP. Na prática, ocorre a disfunção de competência legal, uma vez que a SUSEP acaba fazendo as vezes do CNSP. Em elevado grau, há distorção do Sistema”. JARDIM, Mariana Cavalcanti. *Anticorrupção no setor securitário brasileiro*: um estudo à luz da Lei n. 12.846/2013. 1.ed. Rio de Janeiro: Editora Processo. p. 134 e 135.

7 Artigo 5º, Decreto-Lei nº 200/1967.

8 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989. p. 302

9 Frise-se que o poder de fiscalização outorgado constitucionalmente ao Estado abarca o po-

Seu poder normativo específico para o setor regulado, acompanhado da prerrogativa executiva e sancionatória no âmbito administrativo, possibilitam o tratamento com o apuro técnico e dinâmico que o setor reclama e que o Poder Legislativo seria incapaz de garantir.¹²

Frise-se que, como consequência do fenômeno da constitucionalização do Direito Administrativo com reflexos diretos na ampliação do princípio da legalidade, a limitação à atuação da SUSEP enquanto reguladora do setor de seguros e resseguros nacional não está circunscrita apenas à lei em sua acepção formal (legalidade em

der de regulação da atividade econômica. Como ensina José Afonso da Silva: “A *fiscalização*, como toda fiscalização, pressupõe o poder de regulamentação, pois ela visa precisamente controlar o cumprimento das determinações daquele e, em sendo o caso, apurar responsabilidades e aplicar penalidades cabíveis. Não fora assim o poder de fiscalização não teria objeto”. (grifo do original) (SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37 ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 821).

10 Como dispõe o artigo 37 da Constituição Federal, a “administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União [...] obedecerá aos princípios de legalidade”.

11 “[...] a normatização de algumas matérias, particularmente daquelas de cunho econômico-financeiro, por meio de resoluções, circulares e outros instrumentos não legislativos, tem sido aceita pela jurisprudência pátria, inclusive pelo Supremo Tribunal Federal, como forma de possibilitar à administração controlar e regular, de forma ágil e especializada, determinados setores da economia, respeitados os limites explicitados no ato de delegação respectivo. A Constituição Federal, conquanto tenha afastado o Estado da exploração direta de certas atividades econômicas, deu-lhe atribuições de agente normativo com a missão de fiscalizar, incentivar e planejar aquelas mesmas atividades, conforme previsto no art. 174.” BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.216.673, Relator: Min. João Otávio de Noronha, julgado em 10 nov. 2010. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 24 nov. 2010. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?seq=14932555&nreg=201001842739&dt=20110609&tipo=91&formato=PDF>. Acesso em 3 set. 2025.

12 “[...] o Estado democrático de Direito, na exigência material de implementar os objetivos, direitos e garantias fundamentais constitucionais, reclama uma maior produção legislativa a dar conta das inúmeras relações jurídicas a que se submetem a Administração e os administrados. Assim, tanto pela falta de conhecimento técnico na produção legislativa quanto pela morosidade do processo legiferante, o princípio da separação de poderes, como conservadoramente entendido, poderia ser mitigado para acolher maior possibilidade na delegação de poderes ao Executivo, por parte do Legislativo.” (Ferreira Filho, Miguel; Pedro, Daniel Ferreira. Legalidade e regulação na Constituição Federal de 1988. *Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública*. Curitiba, v. 2, n. 2, p. 124 – 144, Jul/Dez. 2016. p. 132.)

sentido estrito), mas também a todos os princípios e valores merecedores de tutela constitucional - e não somente àqueles elencados na parte introdutória da Constituição (legalidade em sentido amplo).¹³

Assim é que a regulação emanada do CNSP e da SUSEP há que realizar os princípios e valores consagrados na Constituição, conformadores de todo o ordenamento jurídico pátrio, o que inclui, dentre outros, a livre iniciativa, a solidariedade, a igualdade material, a liberdade de associação, a livre concorrência, a defesa do consumidor, a função social da propriedade, a anticorrupção e a liberdade econômica.

Mas antes de aprofundar nos contornos e limites da atuação da SUSEP enquanto entidade reguladora do setor, há que se justificar a opção de o Estado exercer o controle pela via da regulação da atividade seguradora. Os fatores justificadores estão intrinsecamente relacionados à função social que a atividade securitária desempenha, tanto em seu papel de captadora de poupança popular, quanto de provedora de um sistema de garantia das atividades econômicas em geral.

A operação de seguros lida, em sua essência, com fundos originários da poupança popular. De modo simplificado, “o segurador moderno nada mais é que um administrador de fundos destinados ao pagamento de indenização ou obrigações contraídas com os segurados. Faz captação de seus recursos financeiros na economia popular, através dos prêmios recebidos”, como notou Pedro Alvim.¹⁴

13 “Além da parte introdutória da Constituição, onde se afirmam os seus princípios fundamentais, em vários outros dispositivos se revela a preocupação com determinados valores a serem observados no desempenho da função estatal e, dentro desta, da função administrativa a cargo da Administração Pública. Esta já não está mais submetida apenas à lei, em sentido formal, mas a todos os princípios que consagram valores expressos ou implícitos na Constituição, relacionados com a liberdade, igualdade, segurança, desenvolvimento, bem-estar e justiça”. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Da constitucionalização do direito administrativo – Reflexos sobre o princípio da legalidade e a discricionariedade administrativa. *Atualidades Jurídicas: Revista do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB*. Belo Horizonte, ano 2, n. 2, jan./jun. 2012.)

14 ALVIM, Pedro. *O contrato de seguro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 187.

Dada a relevância de se, grosso modo, administrar fundos comuns - o que sustenta sua participação no Sistema Financeiro Nacional¹⁵ e sua equiparação a instituições financeiras para determinados fins legais¹⁶ – as companhias seguradoras dependem de especial autorização do Estado para operar, devem manter capital social mínimo, provisões técnicas e operações de acordo com rigorosos padrões técnicos e de conformidade, ser controladas e administradas por pessoas físicas e jurídicas previamente aprovadas pela SUSEP e observar uma série de outras regras visando, em última análise, preservar interesses da mutualidade (massa de segurados) tanto na perspectiva coletiva quanto individual.¹⁷

Adicionalmente, o papel de estabilizador das atividades econômicas em geral justifica a atuação estatal na regulação do setor de seguros nacional. Ao mitigar diferentes riscos intrínsecos a cada atividade econômica por meio de diversas modalidades de seguros, acaba por criar um sistema de garantia das atividades econômicas em geral, merecedor, portanto, de atenção diferenciada do Estado.¹⁸⁻¹⁹

15 V. leitura sistemática das alterações promovidas ao artigo 192 da Constituição Federal, pelos artigos 17 e 18 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, pelo artigo 1º da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, e pelas normas infralegais.

16 Como é o caso, por exemplo, do artigo 29 da Lei nº 8.177, de 1º de março de 1991.

17 “Cabe perguntar-se qual o fundamento, por que o Estado deve controlar a atividade seguradora? A resposta é simples: porque as empresas de seguros administram uma importante massa de capital ou, como diria a doutrina anglo-saxônica, administram poupança de terceiros. Isso gera a necessidade de que exista uma intervenção estatal intensa. [...] Essa importante massa de capital que administram as empresas seguradoras tem um único destino, e esse único destino é o pagamento de indenizações. [...] Se não conseguimos compreender isso, não há muito sentido em seguir o desenvolvimento dessa exposição nem de nenhuma outra”. STIGLITZ, Rubén S. Controle do Estado sobre a atividade seguradora. In: *II Fórum de direito do seguro José Sollerio Filho*. São Paulo: IBDS, 2002. p.44

18 “Ele (o seguro) é equipamento *sine qua non* para a solidarização da sociedade e para o desenvolvimento das atividades econômicas porque viabiliza atividades econômicas produtivas, integrando-se ao desenvolviment econômico do país’. O seguro promove a ‘produtividade do capital’. Sem ele, os indivíduos e as empresas são obrigados a precaverem-se e para isso devem tornar ineficiente o uso do capital para formar reservas. A liberação da necessidade dessas poupanças individuais libera o capital para investimentos produtivos.” (TZIRULNIK, Ernesto.

Nesse contexto, a SUSEP incumbe-se de incentivar, planejar e orientar condutas empresariais economicamente desejáveis por meio de regulamentos. Os chamados regulamentos executivos objetivam disciplinar a discricionariedade administrativa, regulando a margem de liberdade existente dentro dos limites legais, especialmente quando determinada lei demanda por detalhamento para sua exequibilidade. Sua função é de evitar que os órgãos e agentes administrativos fiem-se em critérios heterogêneos na aplicação da lei, o que levaria ao tratamento não-uniforme dos administrados.²⁰

2. O dirigismo contratual nos contratos de seguros no Brasil

Uma das maneiras de intervenção do Estado na atividade seguradora traduz-se no alcance direto do instrumento da relação securitária, o contrato de seguro.

O cenário do século XIX que abrigou a autorização para funcionamento da primeira seguradora nacional, em 1808²¹, e de instalação da primeira companhia seguradora estrangeira no Brasil, em 1862, era de supremacia econômica da Inglaterra, que entoava então o discurso liberal de livre comércio e de abertura de mercados. Em

O Contrato de Seguro. In: COELHO, Fabio Ulhoa. *Tratado de direito comercial*. v.5, São Paulo: Saraiva, 2015. p. 394)

19 “Entre as diferentes modalidades de empresas a de seguro ocupa uma posição especial, porque é dela que provém o melhor sistema de garantia da atividade econômica contra os inúmeros riscos que a ameaçam de aniquilamento. O seguro exerce uma função social relevante, amealhando fundos com que organiza de modo racional a luta contra os fatores que perturbam o desenvolvimento normal da economia. Eis porque sempre mereceu de todos os governos cuidados que se patenteiam numa legislação especial, objetivando resguardar a instituição empresarial dos efeitos maléficos de uma orientação mal sucedida”. (ALVIM, Pedro. *O contrato de seguro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1986.)

20 Mello, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32.ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 360 - 361.

21 Decreto de 24 de fevereiro de 1808.

busca de desenvolvimento econômico e novos mercados de trocas, o controle estatal sobre esse setor era praticamente inexistente.²²⁻²³ Aplicavam-se os padrões de contratos trazidos do exterior e as “Regulações da Casa de Seguros de Lisboa”, publicadas em Portugal por alvará assinado pela Rainha D. Maria I, em 11 de agosto de 1791, que permitiam ampla liberdade quanto aos clausulados das apólices.²⁴

Apenas em 1850 foi conferido, pela Lei nº 556, de 25 de junho de 1850 (o Código Comercial), tratamento legal sistematizado à matéria, restrito, contudo, aos contratos de seguro marítimo. Os demais seguros continuavam regidos tanto por normas das próprias seguradoras, quanto por regras estrangeiras. Esse cenário alterou-se apenas com o advento do Código Civil de 1916 (Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916), que disciplinou os seguros não-marítimos.²⁵

22 COSTA, Ricardo Cesar Rocha da. A atividade de seguros nas primeiras décadas da República. In: ALBERETTI, Verena (Coord.). *Entre a solidariedade e o risco: história do seguro privado no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. p.26.

23 “[...] o século XIX não pode ser dissociado da sua realidade histórica, notadamente pelos ideais do liberalismo, do Estado mínimo, dando ao órgão estatal precipuamente a função de segurança jurídica aos agentes econômicos, de sorte a garantir as liberdades individuais com a menor intervenção possível, sendo ainda guiado pela ‘mão invisível do mercado’ que regularia todas as relações dessa sociedade.” (BELTRÃO, Irapuã Gonçalves de Lima. *Revista da AGU*, Brasília, DF, v. 22, n. 1, jan./mar. 2023. p. 99).

24 Regulações da Casa de Seguros de Lisboa: VIII. Ficará na liberdade do Segurado escolher entre os Seguradores os que mais quizer (*sic*), e contratar as Condições de seu Seguro como lhe parecer; e serão válidos, depois que forem registrados pelos Oficiais (*sic*) da Casa.

25 Sobre o tema, João Luiz Alves notou: “Não tinham uma legislação metódica, consentânea com o progresso do instituto, com as necessidades sociais e garantidora dos direitos das partes. De um lado, a aplicação instável do direito estrangeiro, como subsidiário; de outro, as regras arbitrariamente estabelecidas pelas empresas de seguro, nas suas apólices - tal era a situação, apenas acautelada por algumas leis relativas à constituição e funcionamento das referidas empresas, notadamente do Decr. n. 5072, de 12 de dezembro de 1903. O Cód. procurou estabelecer princípios gerais e regular cada espécie de seguro, organizando o instituto segundo a melhor doutrina. Preferíamos, porém, que o Cód. deixasse a regulamentação dos contratos de seguro ao Dir. Comercial, de acordo com Inglês de Souza (Projeto do Cód. Com.), salvo quanto ao seguro mútuo, que podia ser regulado por lei especial. Esse assunto provocou amplo debate na Comissão Revisora do Pr. Cl., vencendo a teoria deste projeto”. (ALVES, João Luiz. Código

No final do século XIX surgiram as doutrinas socialistas cobrando a proteção da classe operária face aos efeitos sociais deletérios trazidos pela Revolução Industrial - aliás, revolução esta que originou profundas modificações econômicas, sociais e políticas na Europa do século XIX que atingiram em cheio as formas clássicas de contratação e impulsionaram a disseminação dos contratos de adesão e das contratações em massa.²⁶

O Estado liberal passou a sentir, no início do século XX, mudanças nos ordenamentos jurídicos que refletiam o Estado do Bem Estar Social e cobravam maior equilíbrio social e a moralização de práticas negociais. Notou-se o surgimento de limites à anterior autonomia da vontade e liberdade de contratação com repercussão na esfera contratual das relações jurídicas, em especial no direito do trabalho.^{27_28_29}

Civil da República dos Estados Unidos do Brasil anotado. Rio de Janeiro: F. Briguiet & Cia., 1917, p. 988 *Apud*. COELHO, Fabio Ulhoa. *Tratado de direito comercial*. v.5, São Paulo: Saraiva, 2015. p. 407).

26 “Esta técnica de conclusão dos negócios (*por contratos padronizados*) começa a afirmar-se, de modo significativo – na prática dos mercados capitalistas – sobretudo na época subsequente à Revolução Industrial do início do século dezenove. Na Europa desses anos, os progressos das técnicas produtivas, a descoberta de novas fontes de energia e a mais racional e intensa utilização das já conhecidas, a diferente organização do trabalho no interior das empresas, a crescente dimensão destas (e do volume dos capitais nelas empregues) atingem todos os sectores da economia com um impacto sem precedentes. E por reflexo directo destas transformações, cada um dos sectores conhece – em várias formas e medidas – a estandardização das relações contratuais que se desenrolam no seu seio”. (ROPPO, Enzo. *O contrato*. Coimbra: Almedina, 1988. p. 313).

27 MARQUES, Claudia Lima. *Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais*. 9. ed. São Paulo: RT, 2019. p.150.

28 “Coincide, em certa medida, por isso mesmo, o movimento teórico de sustentação do direito de trabalho com construções antiformalistas surgidas no final dos anos 60 do século passado, que se opunham aos princípios dogmáticos do direito privado, inflexíveis no assegurar a vontade do proprietário e d contratante. Em certa medida, o crescimento do direito do trabalho, na segunda metade do século XX, coincide com a legitimação política do Welfare State e se aproxima a formulações teóricas que, na tentativa de romperem com a lógica da igualdade formal, notabilizaram-se como o *uso alternativo do direito*. A afirmação de direitos subjetivos extraproprietários, capazes de vergar as forças hegemônicas e de fazer prevalecer direitos so-

No Brasil, o governo Vargas instituiu em 1939, dentro de um contexto desenvolvimentista, o Instituto de Resseguros do Brasil (“IRB”) com a competência de “regular os resseguros no país e desenvolver as operações de seguros em geral”, detendo o monopólio de todo o excedente de retenção própria em cada risco isolado das seguradoras. Exercia, assim, a atividade resseguradora no País de forma monopolista.³⁰

Na prática, o IRB, nesse cenário de resseguro obrigatório,³¹ implementava para o setor securitário modelos contratuais rígidos, com coberturas e clausulados padronizados, que sofriam inclusive com o influxo de cláusulas estrangeiras meramente traduzidas à língua portuguesa e em desconformidade com a realidade fática e/ou jurídica nacional.³²

ciais, afigurava-se sediciosa, sendo significativa a alusão, por parte de conceituado teórico do direito francês, à criação de *contradireitos*”. (grifos do original) (TEPEDINO, Gustavo. Direito civil e direito do trabalho: diálogo indispensável. In: TEPEDINO, Gustavo, et al. (coords.). *Diálogos entre o direito civil e o direito do trabalho*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 14 – 45).

29 “[...] a evolução política e econômica da sociedade, desde o final do Século XIX, exigiu a interferência do Estado nas relações privadas, mitigando-se a força vinculante da vontade negocial. Especialmente diante de situações específicas de vulnerabilidade, arrefeceu-se a tutela concedida ao interesse individual em favor de outros interesses jurídicos socialmente protegidos. Por conta da eclosão de movimentos sociais, no Brasil e alhures, a intervenção nas atividades contratuais incidiu primeiramente nas relações laborais, tendo sido o direito do trabalho precursor do que se convencionou chamar de *dirigismo contratual*, destinado a proteger a parte mais desfavorecida – técnica e economicamente – do contrato de trabalho”. (grifo do original) (TEPEDINO, Gustavo. Evolução da autonomia privada e o papel da vontade na atividade contratual. *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 53, jul./set. 2014, p. 144 – 145. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2489757/Gustavo_Tepedino.pdf. Acesso em: 04 set. 2025.)

30 Artigo 1º do Decreto-Lei nº 1.186, de 3 de abril de 1939.

31 As seguradoras que realizassem operações de resseguro junto a ressegurador que não o IRB estavam sujeitas, além da nulidade da operação, à cassação da sua autorização para funcionar no País (v. Artigo 30, Decreto-Lei nº 1.186/1939).

32 “Se tal gênese marca os contratos em vários institutos, não se pode afastar também o olhar da realidade havida no final da primeira metade do século passado, com o advento do IRB e toda a política para o mercado de seguros a partir dali estabelecida, com muita intervenção

Com a expansão do Sistema Nacional de Seguros Privados e a introdução das figuras do CNSP e da SUSEP para atuarem na regulação e fiscalização da atividade seguradora no Brasil promovidas pelo Decreto-Lei nº 73/1966, a ingerência estatal nos contratos de seguros - embora a partir de então exercida em outro formato - permaneceu.

Mesmo após a quebra do monopólio do IRB, no início do século XXI, o Estado continuou a apoiar-se nos fundamentos de ordem pública e interesse público para praticar o dirigismo contratual no que tange os contratos de seguro, ora de maneira mais ostensiva, ora de maneira mais flexível.³³

Com a transição do Estado Liberal para o Estado Social, as declarações de vontade expressas nos contratos deixaram de ser examinadas exclusivamente sob a ótica da legalidade, passando a ser submetidas, igualmente, a juízos valorativos pautados em critérios subjetivos de legitimidade social das disposições convencionadas. A realização da segurança jurídica social, como cerne do interesse social, migrou para o foco da análise das relações contratuais.³⁴³⁵

nos modelos contratuais, inclusive com registros de grandes padronizações”. (BELTRÃO, Irapuã Gonçalves de Lima. *Revista da AGU*, Brasília, DF, v. 22, n. 1, jan./mar. 2023. p. 97).

33 “Esta modalidade (*a de contrato normativo, cujo conteúdo normativo a ser pactuado entre os sujeitos estará limitado pela atividade reguladora estatal, normalmente para proteger uma das partes reconhecida como mais subjugada naquela situação*), de certa forma, esteve bastante presente na história dos contratos de seguro na medida que os órgãos governamentais responsáveis pela implantação das políticas para o sistema securitária (*sic*) costumeiramente se valeram daquele argumento de proteção ou preservação de interesses para padronizar condições contratuais ou mesmo os instrumentos formais da contratação. Mais do que um simples registro histórico de que diversas modalidades de coberturas securitárias assim eram determinadas, é fácil encontrar os fundamentos para isto nas competências descritas no Decreto-lei nº 73/66 para o Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP ou para a Superintendência de Seguros Privados – SUSEP. Em nome e no exercício de tais competências foram definidos planos padronizados, conteúdos contratuais, condições gerais estabelecidas, entre outras formas de normatização e dirigismo ativo.” (BELTRÃO, Irapuã Gonçalves de Lima. *Revista da AGU, Brasília*, v. 22, n. 1, jan./mar. 2023.106–107).

34 CAMINHA, Uinie; LIMA, Elisberg Francisco Bessa. Intervenção do Estado na liberdade contratual: análise da teoria da utilidade negocial. *Revista de Direito Mercantil*, São Paulo, jan./dez. 2008. p. 201 e 205.

Como frisam Uinie Caminha e Elisberg Lima:

O Estado volta-se para a sua concepção social, em que a liberdade contratual se torna limitada, em nome do protecionismo do interesse coletivo e de um substancial equilíbrio entre os contratantes. A subordinação econômica dos contratos é demonstrada, sob o argumento de que a igualdade jurídica não pode prevalecer diante da desigualdade fático-econômica. Logo, necessário se tomaria o dirigismo contratual por parte do Poder Público, para assegurar equilíbrio de forças entre os particulares.³⁶

De fato, a promulgação da Constituição Federal e o fenômeno de constitucionalização do Direito Civil e de posicionamento dos princípios e valores constitucionais como conformadores de todo o ordenamento jurídico pátrio, forçaram a reavaliação da estruturação e aplicação das normas que disciplinam a atividade securitária no Brasil sob nova perspectiva. Cabe, contudo, indagar se a postura que vem sendo adotada para o setor de seguros nacional no que diz respeito aos seguros grandes riscos caminhou certo ou se reclama ajustes. É o que será visto adiante.

3. Contratos de seguro de grandes riscos e massificado.

O fato de a operação das seguradoras no Brasil ser altamente

35 “A legislação na matéria é ampla e nem sempre muito coordenada e a regulamentação tem evoluído no tempo, de acordo com a prática, que, no setor, é fecunda e adquire a maior relevância, pois, muitas vezes, precede à elaboração das normas. Por outro lado, as práticas e regulamentações estrangeiras estão sendo assimiladas muito rapidamente, ensejando, algumas vezes, adaptações ou transposições defeituosas ou nas quais as partes não entendem qual é o sentido exato e as finalidades básicas do contrato firmado”. (WALD, Arnoldo. Novos aspectos do contrato de seguro. *Revista de Direito Mercantil*, v. 37, n. 113, p. 53–63, jan./mar., 1999. p.55. Disponível em: <https://rdm.org.br/wp-content/uploads/2024/09/53-63.-WALD-Arnoldo.-Novos-aspectos-do-contrato-de-seguro.pdf>. Acesso em 04 set. 2025).

36 BELTRÃO, Irapuã Gonçalves de Lima. *Revista da AGU*, Brasília, DF, v. 22, n. 1, jan./mar. 2023. p. 205.

regulada, impacta diretamente os contratos de seguros por elas celebrados. O diálogo constante, dinâmico e cambiante, entre a regulação, enquanto um conjunto de normas destinadas a ordenar a atividade econômica, e os diversos interesses existentes enseja diferentes limitações impostas de tempos em tempos pelo órgão regulador na busca pelo equilíbrio entre as forças sócio-econômicas presentes.

No setor de seguros, os delineados dessa regulação são fortemente determinados por fatores relacionados à necessidade de proteção dos segurados face à assimetria informacional que adquire maior relevância pela classificação da grande parte dos contratos de seguro como de adesão. Mister, portanto, entender se os contratos de seguro de grandes riscos podem ser enquadrados como contratos de adesão atraindo, assim, uma intervenção estatal mais direta por meio da regulação e do estabelecimento de produtos padronizados ou extensos clausulados obrigatórios, ou não.

Os contratos de seguros tidos como grandes riscos representam aqueles diretamente relacionados a segurados ou tomadores de grande dimensão e porte econômico, em geral, pessoas jurídicas – inclusive aquelas aparentemente de menor porte, mas parte de um grupo econômico – e/ou relacionados à extensão do interesse ou garantia ou a certos ramos de negócio.

De forma sucinta, pode-se definir o contrato de adesão como aquele em que uma das partes adere a cláusulas preestabelecidas em bloco pela outra parte, sem ter participação na sua formulação.³⁷ Ou-

37 “[...] uma das partes tem de aceitar, em bloco, as cláusulas estabelecidas pela outra, aderindo a uma situação contratual que encontra definida em todos os seus termos. O consentimento manifesta-se como simples adesão a conteúdo preestabelecido da relação jurídica. [...] a aceitação em bloco de cláusulas preestabelecidas significa que o consentimento se dá por adesão. Na observação de Saleilles (*ao estudar na parte geral do Código Civil alemão a declaração de vontade*), uma das partes dita a sua lei não mais a um indivíduo, mas a uma coletividade indeterminada. Não importa, desse modo, que as cláusulas predeterminadas integrem, mediante incorporação ou remissão, o conteúdo de todos os contratos, nem se altera a configuração por ser a predeterminação obra de terceiro, como na hipótese de provir de regulamento do poder público. Visto sob o ângulo da formação dos vínculos pessoais, patenteia-se o mesmo

tras características também podem ser extraídas desses contratos, como a uniformidade, abstratividade, rigidez e generalidade das suas cláusulas.³⁸

De fato, é uma estrutura de contratação reclamada pelas necessidades da vida econômica, já que a contratação de forma individualizada inviabilizaria o desenvolvimento de certas atividades econômicas, tanto por força da necessária agilidade e capilarização das contratações, quanto pelo dever de se garantir condições similares e não discriminatórias ao público em geral.

Essa configuração revela a prevalência da vontade de um dos contratantes, não tanto por sua força econômica isoladamente considerada, mas em razão do contexto em que se insere e da natureza dos interesses que busca atender. Em diversos contextos, especialmente na prestação de determinados serviços, a celebração de contratos segundo o modelo clássico de negociação bilateral se mostra impraticável.

processo de estruturação, porquanto uma das partes adere a cláusulas, que tem de aceitar globalmente, sem ter participação da sua formulação”. (GOMES, Orlando. *Contratos*. 26.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p.128 – 131). (grifou-se)

38 “A exagerada preocupação de analisar, do ângulo clássico, a formação do vínculo contratual conduziu parte da doutrina a qualificar como contrato de adesão toda relação jurídica de constituição bilateral em que o consentimento de uma das partes há de consistir, por circunstâncias diversas, na aprovação irrecusável das cláusulas ditadas pelo outro contratante. Confundem-se, desse modo, figuras distintas. O modo de consentir não é bastante para caracterizar o contrato de adesão. Outras particularidades, tais como a uniformidade e abstratividade das cláusulas pré-constituídas unilateralmente, são indispensáveis à sua configuração. [...] A rigidez das condições gerais caracteriza ainda o contrato de adesão mas é, antes, um desdobramento dos outros traços distintivos. As cláusulas são rígidas porque devem ser uniformes e não seria possível flexibilidade, porque desfiguraria a espécie. [...] Se bem que a pré-constituição do esquema contratual para ser adotado pelas partes seja considerada-o traço mais forte da figura, só adquire esse relevo se incorpora o sentido de generalidade - requisito que entende com a função mesma do regulamento contratual preexistente. Não se elabora as cláusulas gerais senão para regular uniformemente futuros e eventuais vínculos contratuais. [...] O que caracteriza o contrato de adesão propriamente dito é a circunstância de que aquele a quem é proposto não pode deixar de contratar, porque tem necessidade de satisfazer a um interesse que, por outro modo, não pode ser atendido.” (GOMES, Orlando. *Contratos*. 26.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 132, 140 e 141)

Nessa perspectiva, o contrato de adesão emerge como resposta às condições econômicas e sociais específicas que moldam tais relações jurídicas, sendo seu elemento distintivo a determinação das condições daquela contratação por apenas uma das partes.³⁹

Essa é a maneira de formação dos vínculos pessoais mais presente no mercado de seguros nacional quando se tem em vista os contratos massificados. Os seguros denominados massificados configuram relações em que uma mesma estrutura contratual é aplicada uniformemente a uma vasta coletividade de segurados. Essa modalidade de seguro caracteriza-se pela padronização das condições gerais, ausência de negociação individualizada e, sobretudo, por um desequilíbrio estrutural entre as partes decorrente de acentuada assimetria informacional. Tal assimetria coloca o segurado em posição de desvantagem frente à seguradora, que detém domínio do conteúdo contratual e maior expertise técnica e jurídica.

Diante desse cenário, o ordenamento jurídico brasileiro, por meio da legislação e da regulamentação setorial, atua como instrumento de reequilíbrio contratual, na busca por mitigar a hipossuficiência técnica e econômica do segurado, promovendo maior transparência, acesso à informação e proteção jurídica ao aderente, que figura como parte vulnerável na relação.

Se isso ocorre nos seguros massificados, não é o que se passa nos seguros de grandes riscos.⁴⁰

39 “O traço característico do contrato de adesão reside verdadeiramente na possibilidade de predeterminação do conteúdo da relação negocial pelo sujeito de direito que faz a oferta ao público. Os outros traços apontados ajudam, entretanto, a reconhecê-lo. A oferta é, por assim dizer, o contrato potencial. Não pode ser modificada, já que a situação jurídica em que se vai colocar há de ser igual à de todos que a aceitarem, nem admite discussão, o que não sucede nos contratos normais. No fundo, portanto, o contrato é, no seu conteúdo, obra exclusiva de uma das partes”. (GOMES, Orlando. *Contratos*. 26.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 139)

40 De acordo com a exposição de motivos da Circular SUSEP nº 621/2021: “[...] Pode-se afirmar que o tratamento (*internacional*) dado para ambos os grupos (*seguros massificados e seguros grandes riscos*) é bem mais flexível do que a abordagem regulatória do caso brasileiro, ainda que a definição dos grupos varie entre as economias. Os órgãos reguladores internacionais

Como visto acima, o seguro de grandes riscos é marcado por sua complexidade e vultosidade atrelados aos fins que se destina. Envolve, essencialmente, a contratação entre partes em situação de esperada paridade, com similares recursos do ponto de vista técnico, jurídico e, inclusive, econômico, o que não atrai a necessidade de aplicação de regras jurídicas especiais que assegurem a igualdade material entre os contratantes.⁴¹

O tratamento regulatório diferenciado entre os seguros massificados e de grandes riscos é, há algum tempo, discutido no setor. A Deliberação Susep nº 234, de 05 de março de 2020, que aprovou o plano de regulação da autarquia para 2020, já registrava essa necessidade:

Seguro de Danos – Estruturação das Condições Contratuais e das Notas Técnicas Atuariais Atualização da regulamentação vigente sobre a estruturação mínima das Condições Contratuais e das Notas Técnicas Atuariais dos Contratos de Seguros

preocupam-se mais com a solvência das seguradoras e com a definição de princípios e guidelines relativos a deveres fiduciários, de conduta e de transparência com o consumidor do que com a padronização de produtos e estipulação de cláusulados obrigatórios. [...] Para os seguros massificados, além dos princípios gerais que envolvem qualquer negociação/contratação, em alguns casos observa-se a estipulação de regras gerais envolvendo produtos específicos. De toda forma, há um nítido destravamento do desenvolvimento do mercado quando comparado à experiência brasileira, uma vez que não são fixados pelos órgãos reguladores produtos padronizados e nem extensos cláusulados obrigatórios ou que produzem efeitos como se obrigatórios fossem”. (grifou-se)

41 Manifestou-se a SUSEP sobre o tema em sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7074, de Relatoria do Ministro Gilmar Mendes, da seguinte forma: “[...] nos seguros classificados como grandes riscos, o porte econômico e capacidade técnica dos segurados reduz drasticamente - ou elimina - a presença de assimetria de informações relacionadas ao negócio, havendo significativa capacidade negocial das partes, demandando assim, necessidade de intervenção subsidiária do regulador. Outro aspecto a destacar é que os seguros dessa espécie envolvem contratos de montas elevadas, requerendo subscrição especializada e intenso gerenciamento de risco, que devem ser adaptados à realidade da operação do negócio. Nesta situação, maior liberdade e autonomia negocial são fundamentais para a eficiência, fomento da atividade e maior flexibilidade na oferta de produtos e estruturas de seguros aos contratantes”.

ros de Danos, *observando os aspectos distintos entre seguros massificados e grandes riscos.* (grifou-se)

Isso decorre, inclusive, da própria vocação regulatória da SUSEP, que tem o dever de tratar uniformemente os indivíduos, em nome do princípio da igualdade; vista, por óbvio, sob a perspectiva da igualdade material, princípio incrustado na Constituição Federal, que se projeta ao Direito dos Seguros e orienta a compreensão e a aplicação das normas relativas à atividade securitária.⁴²

Nesse sentido, a SUSEP, na exposição de motivos da Circular SUSEP nº 621, de 12 de fevereiro de 2021, que estabelece regras e critérios para a operação dos seguros de danos massificados de maneira apartada dos de grandes riscos, foi certa:

16. Até então regulada nos termos da Circular nº 256/2004 (norma geral de seguros de danos), a primeira importante alteração proposta é separar a regulação de seguros de danos para coberturas de riscos massificados e para coberturas de grandes riscos. *O objeivo é diferenciar o tratamento regulatório desses mercados, que têm características bastante distintas. O racional econômico está relacionado à presunção sobre a capacidade de negociação da parte contratante do seguro. A regra atual assume implicitamente que um consumidor individual (contratando um seguro de carro, por*

42 Lembra-se que: “Assim, toda a dependência e subordinação do regulamento à lei, bem como os limites em que se há de conter, manifestam-se revigoradamente no caso de instruções, portarias, resoluções, regimentos ou normas quejandas. Desatendê-los implica inconstitucionalidade. A regra geral contida no art. 68 da Carta Magna, da qual é procedente inferir vedação a delegação ostensiva ou disfarçada de poderes legislativos ao Executivo, incide e com maior evidência quando a delegação se faz em prol de entidades ou órgãos administrativos sediados em posição jurídica inferior à do Presidente e que se vão manifestar, portanto, mediante atos de qualificação menor.” (Mello, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32.ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 378).

exemplo) tem a mesma capacidade de negociação de uma empresa de maior porte (contratando um seguro de petróleo, por exemplo).

17. Naturalmente essa hipótese, mesmo que implícita, não é razoável. Nesse sendo, opta-se por separar a regulação aplicada ao grupo de seguros massificados da regulação aplicada ao grupo de seguros de grandes riscos com o objevo de *produzir uma regulação menos interventiva e que seja proporcional à necessidade de proteção dos agentes que sofrem as falhas de mercado*. Nesse caso, *a falha de mercado relevante é a assimetria de informação e os agentes que tendem a precisar de alguma proteção regulatória são os consumidores individuais e empresas de menor porte*. Não obstante, essa regulação não deve produzir efeitos negativos (falhas de governo) maiores que as falhas de mercado que busca compensar. Por isso *a opção regulatória deve ser aquela que representa a menor intervenção possível para um dado objetivo*.

18. Por outro lado, o argumento acima não é forte quando aplicado a empresas de maior porte quando atuam como partes contratantes das seguradoras (segurados ou potenciais segurados). Nesse sendo, *é razoável presumir que esses agentes têm capacidade de negociação equilibrada (paritária) frente às seguradoras*. Dessa forma, *do ponto de vista econômico torna-se preferível que a liberdade contratual prevaleça sobre a intervenção regulatória*. Há, ao mesmo tempo, menos falhas de mercado (a assimetria de informação é baixa ou inexistente) e menos falhas de governo (inerentes à regulação econômica), o que naturalmente gera um resultado mais eficiente. (grifou-se)

Com o advento da Resolução CNSP nº 407/2021, foi sacramentada essa distinção de tratamentos.⁴³ Enquanto os seguros massificados eram contratados por meio de contratos de adesão, os seguros grandes riscos o eram por meios que não guardavam identidade perfeita com os contratos de adesão.

Nos contratos de grandes riscos o arcabouço fático é muito diferente. Não se identifica a adesão em bloco a um clausulado por diversos segurados. De fato, a regulamentação oferece às seguradoras a liberdade de praticar “condições contratuais livremente pactuadas entre segurados e tomadores, ou seus representantes legais, e a sociedade seguradora”, “negociadas e acordadas, de forma que haja manifestação de vontade expressa dos segurados e tomadores, ou de seus representantes legais, e da sociedade seguradora”.⁴⁴

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

44 Artigo 4º, Resolução CNSP nº 407/2021.

A especialização e o poder econômico-financeiro do tomador ou segurado, conforme o caso, permitem-lhe a negociação de diversas condições centrais, destacando essa relação da clássica adesão marcada pela hipossuficiência. A prática demonstra que as características essenciais dos contratos de adesão relacionadas a consentimento, uniformidade, abstratividade, rigidez e generalidade, não são identificadas em conjunto nos seguros grandes riscos e, quando o são, aparecem de forma mitigada.

A SUSEP firmou entendimento sobre esses contratos em sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7074, de Relatoria do Ministro Gilmar Mendes, por meio da qual o Supremo Tribunal Federal discute a constitucionalidade da Resolução CNSP nº 407/2021, que vale transcrever:

Destacamos que o seguro de grandes riscos, conforme definido na Resolução CNSP nº 407/2021, é regido por "condições contratuais livremente pactuadas entre segurados e tomadores, ou seus representantes legais, e a sociedade seguradora". Portanto, entendemos que *não se trata de contrato típico de adesão*, mas sim de contrato firmado com a expressa anuência das partes. Ademais, a motivação de estruturação do normativo em discussão foi de justamente alinhar os interesses de segurados contratantes de seguros de grandes riscos, no sentido de trazer mais flexibilidade de negociação de termos e condições, permitindo, assim, maior oferta de produtos e serviços securitários, inclusive com redução do custo das coberturas contratadas. [...] O normativo parte do princípio básico de que ninguém melhor que o próprio segurado que contrata seguros de grandes riscos para definir os termos e condições que melhor se adequem às suas expectativas e interesses. (grifou-se)

Ainda que se entendesse que esses contratos seriam contratos de adesão atípicos, eles não estariam sob o regime do direito consumerista. É o que se extrai ao trazer a lume os ensinamentos de Gustavo Tepedino, Carlos Nelson Konder e Paula Greco Bandeira:

Difusamente praticado nas relações de consumo, *os contratos de adesão são encontrados também em relações civis e empresariais*, como, por exemplo, nos contratos de locação, de franquia e de arrendamento mercantil. Por essa razão, estabelece o Código Civil duas regras aplicáveis aos contratos de adesão mesmo aqueles imunes à incidência da normativa consumerista. Em primeiro lugar, determina o art. 423 que, diante de cláusulas ambíguas ou contraditórias, deve prevalecer a interpretação mais favorável ao aderente, em atendimento ao princípio geral de que a clareza é ônus de quem estipula os termos do contrato (*interpretatio contra stipulatorem*). Mais incisiva é a regra cominada no art. 424, que determina regime de validade diferenciado para cláusulas contidas no contrato de adesão, coibindo qualquer cláusula que implique renúncia a direito resultante da natureza do negócio.⁴⁵ (grifou-se)

Importante lembrar que a classificação do contrato segundo o modo de formação do vínculo não deixa suas partes sem proteção jurídica em caso de lesão a direitos. A diferença estará apenas na determinação de qual ou quais diplomas serão aplicáveis ao caso concreto.⁴⁶

45 TEPEDINO, Gustavo. KONDER, Carlos Nelson. BANDEIRA, Paula Greco. Fundamentos do direito civil. Contratos. v. 3. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 78 *Apud* Goldberg, Ilan; BERNARDES, Guilherme. *Os seguros para grandes riscos, os seguros massificados e o princípio da isonomia*. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/392675/os-seguros-para-grandes-riscos-e-os-seguros-massificados>. Acesso em: 09 set. 2025.

46 “A confusão entre os contornos do direito comercial e do direito do consumidor pode com-

Isso se traduz em que, aos contratos de seguros de grandes riscos, identificados como contratos empresariais, será aplicável um regime jurídico regido pela liberdade das partes, consentâneo com a esperada paridade em tais relações, como requer a Lei de Liberdade Econômica, sob pena de se tratar os iguais de maneira desigual, violando-se, assim, o princípio constitucional da isonomia.⁴⁷

Nessa modalidade de contratação, o contrato não possui, portanto, um clausulado predeterminado e pré-aprovado junto à SUSEP, imutável. Apesar de haver determinadas cláusulas-padrão que devem, por força regulamentar, constar de quaisquer contratos de seguro em geral e daqueles de dano, cabe às partes, em conjunto, estabelecer os pormenores da relação contratual de modo a alocar de maneira personalizada os riscos objeto do seguro.⁴⁸

Abre-se parêntese para notar que a busca pela promoção de maior justiça nas relações econômicas não afasta a importância do

prometer a percepção dos fundamentos do primeiro. As matérias possuem lógicas diversas, de forma que a aplicação do Código do Consumidor deve ficar restrita às relações de consumo, ou seja, àquelas em que as partes não se colocam e não agem como *empresa*. Ao contrário, se o vínculo estabelece-se em torno ou em decorrência da *atividade empresarial* de ambas as partes, premidas pela busca do lucro, não se deve subsumi-lo à lógica consumerista, sob pena de comprometimento do bom fluxo de relações econômicas. Isso não significa que o empresário em posição de sujeição ao poder do outro não seja digno de tutela. Todavia, essa proteção deverá se dar em conformidade com as regras e os princípios típicos do direito mercantil e não da lógica consumerista, incompatível com as premissas daquele sistema". (FORGIONI, Paula A. *Contratos Empresariais: teoria geral e aplicação*. 4.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 32).

47 "Os contratos com consumidores [ou 'B2C', na terminologia estadunidense] não mais integram o direito comercial. A evolução e a consolidação do direito do consumidor como ramo autônomo em relação ao civil e ao comercial desautoriza a projeção dos contratos mercantis de forma ampla, como se ainda abrangessem todos 'i rapporti pertinenti ad un'impresa', na linha da doutrina tradicional. Outrora, do ponto de vista subjetivo, a presença de uma única empresa [ou comerciante] na relação bastava para atribuir comercialidade ao contrato; hoje essa qualificação requer que o vínculo jurídico seja estabelecido apenas entre empresas". Idem. p. 28 e 29.

48 Esse é o cenário atualmente vigente, antes do início da vigência da Lei de Seguros e da reforma das normas infralegais sobre seguros de danos e seguros de grandes riscos.

pacta sunt servanda no universo dos contratos privados, em especial naqueles celebrados entre partes contratando em paridade. De fato, é a função de segurança jurídica desse princípio que assegura a utilidade do próprio contrato.⁴⁹

O que ocorre é que se observa recentemente no mundo dos seguros o que Angélica Carlini pontuou como:

o desenvolvimento de certa cultura de que contratos não precisam ser cumpridos e podem ser discutidos a qualquer momento e por qualquer motivo, além do que também não precisam ser lidos e conhecidos, porque as decisões judiciais são sempre favoráveis às partes mais vulneráveis economicamente, ainda que não tenham provado que são consumidores.⁵⁰

A funcionalização do contrato reclamada pelo processo de constitucionalização e que inegavelmente impõe mudanças no âmbito do direito contratual não encerra salvo-conduto para que uma das partes se exima das obrigações contratualmente assumidas em detrimento do *pacta sunt servanda*.⁵¹⁻⁵² Fecha-se parêntese.

49 GUEDES, Gisela Sampaio da Cruz; DIAS, Laura Osório Bradley dos Santos. A importância do nexos causal na Teoria da Onerosidade Excessiva Guedes. In: GUEDES, Gisela Sampaio da Cruz; MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo (Org.). *Regime jurídico da pandemia e relações privadas*. Rio de Janeiro: Editora Processo, 2022. p. 309.

50 CARLINI, Angélica Lucía. Dirigismo contratual, a judicialização das relações contratuais e o impacto nos contratos de seguro. In: TZIRULNIK, Ernesto; BLANCO, Ana Maria; CAVALCANTI, Carolina; XAVIER, Vítor Boaventura (org.). *Direito do Seguro Contemporâneo*: Edição comemorativa dos 20 anos do IBDS. V.2. São Paulo: Editora Contracorrente, 2021. p. 399.

51 Parafrazeia-se aqui Aline Terra e Gisela Sampaio que, no contexto da teoria do adimplemento substancial, concluíram que "(a) teoria (do adimplemento substancial) não encerra, por isso mesmo, salvo-conduto para que o devedor se exima das obrigações contratualmente assumidas. Por mais que o Direito Contratual tenha avançado e se modificado nos últimos tempos, não se pode esquecer que *pacta sunt servanda*, e tal princípio, atenuado que esteja, vale também para as relações de consumo. [...] A aplicação da teoria de forma incontida, ou mesmo na ausência do seu suporte fático de incidência, gera consequências desastrosas, já que altera toda

A conferência de disciplina própria ao seguro de grades riscos é consentânea com a Lei de Liberdade Econômica, que cristalizou os valores da livre iniciativa e do livre exercício de atividade econômica, assegurados constitucionalmente como fundamentos da República e guias da ordem econômica nacional, instituindo normas para disciplinar a organização e a relação entre as próprias normas jurídicas tendo por foco o desenvolvimento das atividades empresariais.⁵³

Nesse contexto, como já ressaltado em artigo desta pesquisadora, a lei:

[...] forçou a Susep a reavaliar sua atuação e estabelecer marcos para mudanças no mercado local, na busca por se adequar aos princípios norteadores da lei em direção à intervenção mínima, prevenção ao abuso do poder regulatório e elaboração de uma agenda compatível com a inovação e o pleno desenvolvimento econômico do setor de seguros nacional.⁵⁴

a lógica do Sistema.” (TERRA, Aline de Miranda Valverde; GUEDES, Gisela Sampaio da Cruz. Adimplemento substancial e tutela do interesse do credor: análise da decisão proferida no REsp 1.581.505. *Revista Brasileira de Direito Civil – RBDCivil*, Belo Horizonte, vol. 11, p. 95-113, jan./mar. 2017. p. 112).

52 “Contudo, se a igualdade contratual é hoje relativizada, embora antes não o fosse, quando outras eram as condições de vida, e outro era o meio econômico e social, mesmo assim não se pode considerar irrelevante o princípio da autonomia da vontade nem que do regime da plena liberdade de contratar se deve passar ao do intervencionismo rígido”. (FACHIN, Luiz Edson; BREKAILO, Uiara Andressa. Apontamentos sobre aspectos da reforma do Código Civil Alemão na perspectiva e um novo arquétipo contratual. *In: GONÇALVES, Fernando (Coord.). Superior Tribunal de Justiça: doutrina: edição comemorativa, 20 anos*. Brasília: STJ, 2009. p. 155).

53 JARDIM, Mariana Cavalcanti. *Anticorrupção no setor securitário brasileiro: um estudo à luz da Lei n. 12.846/2013*. 1.ed. Rio de Janeiro: Editora Processo. p. 136 e 137.

54 JARDIM, Mariana Cavalcanti. Os impactos da lei de liberdade econômica no mercado securitário. *In: BARBOSA, Heloisa Helena et al. (Org.). O Futuro do Direito*. Rio de Janeiro: Processo, 2022. p. 353.

A partir da Lei de Liberdade Econômica, foi possível verificar uma mudança de postura da SUSEP. A clara “necessidade de se eliminar barreiras regulatórias desnecessárias ou excessivas, de modo a afastar o excesso de intervenção regulatória”, deixou espaço para o exercício pela SUSEP de sua vocação como fomentadora da expansão e inovação no mercado de seguros, em especial no que diz respeito aos contratos de seguro.⁵⁵

Lembra-se, contudo, que esse dever de evitar os excessos de intervenção estatal, seja em quantidade ou em extensão de regulação, embora positivado pela Lei de Liberdade Econômica, tem origem direta nos valores constitucionais e, por isso, já era devido pela Administração Pública antes mesmo da publicação dessa lei.⁵⁶

Quando se trata de contratos empresariais como os de seguro de grandes riscos, pode-se presumir que a relação entre essas partes é simétrica. Repise-se que se trata de seguros de negócios vultosos, tanto em valores como em tamanho, como, por exemplo os de petróleo, global de bancos, aeronáuticos, marítimos e nucleares, e de tomadores ou segurados com ativos em montante superior a R\$ 27 milhões ou com faturamento anual superior a R\$ 57 milhões. Não se trata de contratação em que seja verificada assimetria informacional

55 Em que pese os questionamentos do ponto de vista civilista acerca da falta de acurácia técnica legislativa na modificação de importantes institutos de direito privado, a Lei de Liberdade Econômica trouxe impactos positivos para fins regulatórios de seguros. Sobre as críticas à lei, v. TEPEDINO, Gustavo. A MP da liberdade econômica e o direito civil. *Revista Brasileira de Direito Civil*, [S. l.], v. 20, n. 02, p. 11, 2019. Disponível em: <https://rbdcivil.ibdci-vil.org.br/rbdc/article/view/421>. Acesso em 9 out. 2025.;

56 “Na busca pelo distanciamento da figura do Estado intervencionista, a Susep é obrigada a voltar-se para si e rever seu posicionamento face às importâncias que, embora já existentes, estavam esquecidas. Assume, portanto, o papel de reverberar valores de liberdade econômica até então sufocados por um marco regulatório excessivamente intervencionista e multiplicador de insegurança jurídica”. (JARDIM, Mariana Cavalcanti. Os impactos da lei de liberdade econômica no mercado securitário. In: BARBOSA, Heloisa Helena et al. (Org.). *O Futuro do Direito*. Rio de Janeiro: Processo, 2022; p. 354).

merecedora da tutela do Estado. As partes aqui são sofisticadas e têm poder para contratar em igualdade de condições, razão pela qual se deve privilegiar a liberdade das partes nessa contratação e oferecer proteção à vontade declarada no contrato, por meio da intervenção regulatória mínima. É a plena realização da garantia constitucional à liberdade econômica.⁵⁷

Os benefícios ao mercado no tratamento dessa modalidade de contratos de seguros com menor intervenção regulatória no que toca seus clausulados e coberturas, permitindo maior liberdade comercial a partes em situação econômico-jurídica simétricas, são diversos. Além de promover a livre concorrência, a possibilidade de customização de coberturas, limites de responsabilidade, franquias, exclusões, etc., fomenta a inovação e o crescimento direto do mercado local de seguro e indireto de resseguro. A sofisticação de produtos permite a correta mitigação de riscos de negócios e empreendimentos de grande monta e relevância para o País, sem contar a redução dos custos de observância regulatória, mostrando-se como clara oportunidade para o Brasil alinhar-se às melhores práticas internacionais e se desenvolver economicamente.⁵⁸

57 O privilégio ao princípio da autonomia da vontade não significa, contudo, que a liberdade contratual deva ser exercida sem limites. A concepção clássica de que a autonomia privada permitiria que as partes contratassem livremente com base no jogo de vontades individual há muito foi ultrapassada e substituída pela convicção de que ela é meio promotor dos objetivos constitucionalmente relevantes. Fica limitada, portanto, pelos princípios da boa-fé objetiva, da função social do contrato e do equilíbrio contratual. Sobre o tema, v. TERRA, Aline de Miranda Valverde; KONDER, Nelson Carlos; GUEDES, Gisela Sampaio da Cruz. Boa fé, função social e equilíbrio contratual: reflexões a partir de alguns dados empíricos. *In*: TERRA, Aline de Miranda Valverde; KONDER, Nelson Carlos; GUEDES, Gisela Sampaio da Cruz. (Coord.) *Princípios contratuais aplicados: boa-fé, função social e equilíbrio contratual à luz da jurisprudência*. São Paulo: Editora Foco, 2019, p. 2.; e KONDER, Carlos Nelson. O retorno da controversa autonomia normativa dos contratos empresariais: reflexões sobre a mudança de contexto. *Scientia Iuris*, Londrina, v.29, n.2, p. 129-144. mar. 2025. p.136

58 A existência de disciplina apartada para tratar dos grandes riscos reforça a “função estimulante” dos contratos de seguros ressaltada por Fabio Comparato, pois permite ao segurado/to-

A opção por um modelo contratual flexível não afeta os demais controles regulatórios existentes sobre a atividade securitária. Permanecem o controle de higidez, as demandas de manutenção de reservas técnicas de acordo com padrões determinados pelo regulador, a obrigação de observância de padrões de controles internos relativos ao combate à corrupção, fraude, lavagem de dinheiro e terrorismo, bem como os deveres de transparência perante os segurados e de apresentação de informações, documentos e esclarecimentos à SUSEP sempre que requisitado.

4. Nova Lei de Seguros brasileira.

A disciplina especial até então estabelecida para os contratos de seguros de grandes riscos passa, a partir de dezembro de 2025, a sofrer influência direta da nova Lei de Seguros.⁵⁹

A lei, que nasceu envolta em polêmicas em virtude da desatualização de um projeto surgido há mais de vinte anos e de sua inconstitucionalidade formal - porquanto estruturada como lei complementar e não ordinária, como se é exigido de diplomas legais que

mador aliviar-se, de certa forma, “do peso dos riscos” e desenvolver sua atividade econômica com maior desenvoltura por ter tais riscos mitigados de forma individualizada (e não genérica). (COMPARATO, Fábio Konder. *O seguro de crédito: estudo jurídico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968. p. 13)

59 Está atualmente em consulta pública junto à SUSEP (Edital de Consulta Pública nº 10/2025/SUSEP) normativo que visa estabelecer as regras e critérios para a elaboração, estruturação e comercialização e operação de contratos de seguros de danos, substituindo a Circular SUSEP nº 621/2021. Além de pretender sua aplicação aos contratos de seguros comercializados por cooperativas de seguros, também se estende aos seguros de danos para coberturas de grandes riscos, na forma que dispuser a regulamentação específica. Embora a Resolução CNSP nº 407/2021 - que disciplina os seguros de danos para grandes riscos - permaneça vigente e não conste a previsão de revogação expressa na minuta em consulta pública, é provável que também seja objeto de revisão em razão da nova Lei de Seguros. A própria minuta de norma evidencia a especificidade desse segmento ao prever prazo quatro vezes superior, em comparação aos demais seguros de danos, para a regulação e liquidação de sinistros de grandes riscos.

possuem por objeto matérias relativas ao Sistema Financeiro Nacional e, conseqüentemente, a seguros, - revogará completamente as disposições atinentes aos contratos de seguro constantes do Código Civil.⁶⁰

Resta analisar, portanto, se a Lei de Seguros traz disposições expressas capazes de afastar a disciplina que atualmente rege os contratos de seguros de grandes riscos e a aplicabilidade da Lei de Liberdade Econômica. Antecipa-se a resposta negativa.

De maneira geral, a nova Lei de Seguros perdeu a grande oportunidade de deixar expressa a distinção de tratamentos devida aos seguros do tipo massificados e grandes riscos. Ao priorizar uma abordagem excessivamente protetiva ao segurado partindo da vulnerabilidade como presunção, o novel diploma não se aprofunda nas particularidades das relações entre as seguradoras e aqueles segurados não-vulneráveis, ou seja, que têm condições técnicas e sócio-econômicas fáticas de contratarem em igualdade.⁶¹

60 Acerca da inconstitucionalidade da Lei de Seguros, v. JARDIM, Mariana; HILL, Marcella; SURYAN, Jaqueline. *A inconstitucionalidade formal do Projeto de Lei nº29/2017*. Roncarati, São Paulo, 12 de março de 2024. Disponível em: <https://www.editoraroncarati.com.br/v2/Colunistas/Jaqueline-Suryan-Marcela-Hill-e-Mariana-Jardim/A-inconstitucionalidade-formal-do-Projet-o-de-Lei-n%C2%BA-29-2017.html>. Acesso em: 08 out. 2025.

61 “O novel diploma imporá consideráveis restrições ao crescimento do mercado brasileiro de (res)seguros. Com foco principalmente na proteção dos segurados, o Projeto de Lei não diferencia adequadamente os segurados pessoas físicas dos grandes segurados pessoas jurídicas, o que pode impactar significativamente o mercado de seguros de grandes riscos. A ênfase na proteção dos segurados desconsidera que estes também têm obrigações na relação de seguro, como os deveres de informar, notificar e de bem gerir o risco, o que pode configurar ofensa ao princípio da mutualidade. Além disso, o Projeto de Lei não leva em consideração os avanços tecnológicos e os novos produtos de seguros que surgiram nas últimas décadas, especialmente em virtude da expansão das insurtechs e da inteligência artificial.” (JARDIM, Mariana; HILL, Marcella; SURYAN, Jaqueline. *Nova lei de seguros brasileira aprovada no Congresso aguarda sanção presidencial*. Roncarati, São Paulo, 08 nov. 2024. Disponível em: <https://www.editoraroncarati.com.br/v2/Colunistas/Jaqueline-Suryan-Marcela-Hill-e-Mariana-Jardim/Nova-lei-de-seguros-brasileira-aprovada-no-Congresso-aguarda-sancao-presidencial.html>. Acesso em: 08 out. 2025.)

Em que pesem as questões formais que envolvem a constitucionalidade da Lei de Seguros, propõe-se aqui a leitura desta lei conforme os princípios, valores e prescrições do sistema jurídico em que se insere e que tem como espinha dorsal o texto constitucional, de modo a reduzir a insegurança jurídica para os anos vindouros.

O Direito dos Seguros vivencia atualmente, como em todo ciclo de transformações, um momento de aprendizado e de grandes oportunidades. Apesar do notável anacronismo de alguns dos enunciados normativos do novel diploma face às radicais mudanças ocorridas não só no mercado de (res)seguros nacional e internacional, mas na própria sociedade, desde 2004 - ano de apresentação do projeto de lei que, após poucas alterações, se tornou a Lei de Seguros duas décadas depois -, deve-se admitir a aplicação à Lei de Seguros de métodos interpretativos oxigenados por aspectos extralegais.

Como destacado por Gustavo Tepedino:

a complexidade do ordenamento, em última análise, não decorre apenas de sua gênese – análise estrutural entre direito interno e externo e distinção cronológica e hierárquica da produção normativa – *mas da tensão dialética representada por sua inserção na realidade social. A experiência vivida forja a norma, e a cultura – como complexo de experiências econômica, religiosa, política, tecnológica – condiciona internamente o sistema jurídico e, conseqüentemente, a teoria da interpretação, que assume necessariamente feição procedimental e dinâmica* na formulação, pelo magistrado, da norma interpretada, ou do ordenamento do caso concreto, promulgado em cada sentença.⁶² (grifou-se)

62 TEPEDINO, Gustavo. O papel atual da doutrina do direito civil entre o sujeito e a pessoa. In: TEPEDINO, Gustavo et al. (Coord.). *O direito civil entre o sujeito e a pessoa: estudos em homenagem ao Professor Stefano Rodotà*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 22.

Promove-se, assim, três ideias centrais na busca por soluções jurídicas envolvendo a Lei de Seguros sem que isso signifique invalidar a autoridade do legislador e a importância do processo democrático, nem desconsiderar a realidade fática posta e as necessidades da contemporaneidade.

A primeira diz respeito à inserção da Lei de Seguros em um sistema jurídico uno, que tem por farol não só os valores, princípios e dispositivos constitucionais, como abordado anteriormente, mas também as demais normas infraconstitucionais que lhes dão corpo.⁶³ Como lembra Eros Grau, “não se interpreta o Direito em tiras”.⁶⁴

A segunda é que uma dessas normas que devem ser consideradas e lidas em conjunto com a Lei de Seguros é a Lei de Liberdade Econômica. Esse diploma, que não foi expressamente revogado ou excepcionado pela Lei de Seguros para fins de aplicação aos contratos de seguro, é norma essencialmente principiológica, com valores diretamente extraídos da própria Constituição Federal, que reposiciona a liberdade econômica como pedra fundamental da sociedade contemporânea e orienta a atividade econômica em nosso sistema jurídico.⁶⁵

63 “O conceito de ordenamento pressupõe o conjunto de normas destinadas a ordenar a sociedade segundo determinado modo de vida historicamente determinado (PERLINGIERI, 2002, p. 2). Por ser o ordenamento jurídico composto por uma pluralidade de fontes normativas, apresenta-se necessariamente como sistema heterogêneo e aberto: daí a sua complexidade que, por sua vez, só alcançará a unidade caso seja assegurada a centralidade da Constituição, que contém a tábua de valores que caracterizam a identidade cultural da sociedade. Tal pluralidade de fontes normativas, contudo, não pode significar perda do fundamento unitário característico da própria noção de ordenamento, devendo sua harmonização se operar de acordo com a Constituição, que o recompõe continuamente, conferindo-lhe, assim, a natureza de sistema. Ou seja, a pluralidade de núcleos legislativos deve conviver harmonicamente com a noção de unidade do ordenamento. Do ponto de vista da teoria da interpretação, mostra-se imprescindível que a pluralidade de fontes normativas não acarrete a ruptura do sistema, disperso em lógicas setoriais, em detrimento da unidade essencial ao próprio conceito de ordenamento.” TEPEDINO, Gustavo; VIÉGAS, Francisco de Assis. A evolução da prova entre o direito civil e o direito processual civil. *Pensar*, Fortaleza, v. 22, n. 2, p. 551-566, mai./ago. 2017. p. 552.

64 GRAU, Eros Roberto. *Ensaio e discurso sobre a interpretação e aplicação do direito*, 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 127.

Aplica-se, *mutatis mutandis*, o racional de Gustavo Tepedino ao comparar o Código Civil e o Código de Defesa do Consumidor para se analisar a relação entre a Lei de Seguros e Lei de Liberdade Econômica e concluir que tais normativos “não podem ser considerados diplomas contrastantes, senão complementares, no âmbito da complexidade do ordenamento, instrumentos para a promoção da solidariedade e personalismo constitucionais”.⁶⁶

Recorda-se do diálogo das fontes e de quão imperioso é lidar com a complexidade de núcleos normativos parte dessa unidade, elaborados em momentos histórico-culturais diferentes, inseridos em um sistema aberto, em constante estado de complementação e evolução em razão da mutabilidade das relações humanas e da provisoriedade do conhecimento científico.⁶⁷

A terceira, diante dessa estrutura aberta do sistema jurídico, refere-se ao fato de a interpretação normativa não poder se limitar ao texto da lei, devendo considerar o contexto fático e social em que sua aplicação se insere. A perenidade das normas contrasta com a constante renovação das relações humanas, o que exige do intérprete sensibilidade para adaptar o sentido normativo às transformações sociais e econômicas. Nesse cenário, torna-se imprescindível a incorporação de elementos extrajurídicos, como a prática de mercado, que refletem a historicidade e a vivência concreta do Direito. A análise de impacto

65 “O art. 1º da Lei de Liberdade Econômica destina-se a definir a função e o âmbito de abrangência da Lei, especialmente tomando em vista a organização federativa do Estado brasileiro. Trata-se, portanto, de normas de sobredireito, na acepção de que não se destinam a disciplinar diretamente as condutas intersubjetivas dos sujeitos de direito, mas a dispor sobre as relações entre as próprias normas jurídicas.” (JUSTEN NETO, Marçal. Abrangência e incidência da lei. In: MARQUES NETO, Floriano Peixoto; RODRIGUES JR., Otavio Luiz; LEONARDO, Rodrigo Xavier. *Comentários a Lei de Liberdade Econômica. Lei 13.874/2019*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 14)

66 TEPEDINO, Gustavo. Diálogos entre fontes normativas na complexidade do ordenamento. Editorial. *Revista Brasileira de Direito Civil – RBD Civil*, Rio de Janeiro, v.5, jul./set. 2015. p. 7.

67 KONDER, Carlos Nelson. Distinções hermenêuticas da constitucionalização do direito civil: o intérprete na doutrina de Pietro Perlingieri. *Revista da Faculdade de Direito (UFPR)*, Curitiba, v. 60, 2015. p. 193-213.

das normas no mundo fático, por sua vez, deve ser considerada como instrumento de efetivação da igualdade material e da justiça, permitindo que o Direito acompanhe a realidade sem se desprender de seus fundamentos. Assim, coloca-se a práxis social não apenas como objeto de regulação, mas também como fonte de sentido para o próprio Direito, garantindo uma interpretação mais eficaz, contextualizada e responsiva às necessidades contemporâneas.

Por fim, retoma-se a centralidade do papel da SUSEP enquanto fiscalizadora e reguladora do setor de (res)seguros na promoção de expansão e inovação no setor para não só frisar a relevância do reforço desse posicionamento na regulamentação infralegal vindoura, como na manutenção de constante diálogo junto ao mercado nacional em busca do reflexo desses importantes elementos extrajurídicos com vistas à eliminação do excesso de intervenção regulatória e do estabelecimento de exigências regulatórias descabidas, em especial nos contratos de seguros de grandes riscos.

Conclusão.

O presente artigo dedicou-se à, por meio da análise do papel da regulação no mercado de seguros nacional e do embate entre o dirigismo contratual e a liberdade econômica nos contratos de seguros, avaliar o grau de intervenção estatal adequado na regulação dos contratos de seguro de grandes riscos, especialmente à luz da Constituição Federal, da Lei da Liberdade Econômica e da nova Lei de Seguros.

A análise empreendida permitiu afirmar que nesses contratos, diferentemente do que ocorre nos contratos de seguros massificados, não há uma vulnerabilidade a ser especialmente protegida pelo Estado apta a justificar a sua intervenção mais ostensiva na relação contratual por meio da regulação.

O reconhecimento da paridade técnica, jurídica e econômica entre as partes envolvidas nesses contratos legitima o tratamento jurídico diferenciado em relação aos seguros massificados, afastando a aplicação automática de regimes protetivos voltados à hipossuficiência com base no princípio da vulnerabilidade e valorizando a autonomia da vontade e o *pacta sunt servanda*.

A sofisticação das relações negociais e a necessidade de crescimento e consolidação do mercado de seguros e resseguros nacional exigem um ambiente regulatório que reconheça as peculiaridades dos contratos de grandes riscos e assegure às partes contratantes o espaço necessário para a negociação de cláusulas, coberturas e alocação de responsabilidades. Trata-se de reconhecer que nem todo contrato de seguro demanda tutela intensiva do Estado, sobretudo quando ausente a hipossuficiência típica das contratações massificadas.

Foi o que restou consolidado com o posicionamento regulatório adotado pelo CNSP e SUSEP quando da edição da Resolução CNSP nº 407/2021, sob especial influência da Lei de Liberdade Econômica, em que se privilegiou a realização dos princípios constitucionais da liberdade contratual, da livre iniciativa e da igualdade material.

No entanto, observou-se que a recém-promulgada Lei de Seguros, ao adotar uma abordagem excessivamente protetiva ao segurado e não explicitar adequadamente a distinção entre os seguros grandes riscos e massificados, tende a gerar insegurança jurídica no setor.

Nessa perspectiva, o que se propôs foi a interpretação da nova legislação à luz do sistema jurídico em que se insere como um todo, norteada sempre pelo texto constitucional, mas sem olvidar-se das demais normas infraconstitucionais que formam essa unidade – notadamente em diálogo com os princípios constitucionais da igualdade material, livre iniciativa, livre concorrência e liberdade econômica, e com a Lei de Liberdade Econômica. Ainda, diante da estrutura aberta

do sistema jurídico brasileiro, relevou-se a importância de posicionar a práxis social como fonte de sentido para o próprio Direito, de modo a preservar os avanços conquistados e a evitar retrocessos regulatórios injustificados.

O desafio que se coloca, portanto, é garantir que a aplicação de métodos interpretativos oxigenados por elementos extrajurídicos à Lei de Seguros esteja sensível à realidade concreta e preserve a racionalidade técnica e econômica que caracteriza os contratos de grandes riscos, permitindo que o setor siga se desenvolvendo com segurança jurídica, competitividade e aderência às melhores práticas internacionais.

Artigo elaborado em 24/11/2025.

