
INFRAÇÕES E SANÇÕES ADMINISTRATIVAS NA LEI COMPLEMENTAR Nº 213/2025. NOVOS PARADIGMAS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR NO MERCADO DE SEGUROS

*ADMINISTRATIVE INFRACTIONS AND SANCTIONS UNDER
SUPPLEMENTARY LAW NO. 213/2025: NEW PARADIGMS OF
SANCTIONING ADMINISTRATIVE LAW IN THE INSURANCE
MARKET*

Fábio Medina Osório¹

SUMÁRIO: Introdução. 1. Fortalecimento do princípio da legalidade na Lei Complementar nº 213/2025 e os Riscos da Deslegalização. 2. Alterações na Legislação Brasileira. 3. A Lei Complementar nº 213/2025 e a Vedação Implícita à Deslegalização. 4. Regime Sancionador e Fiscalização pela SUSEP. 5. Impactos da Vedação Implícita. Conclusão. Referências.

¹ Advogado, Doutor em Direito Administrativo pela Universidade Complutense de Madri, na Espanha, e mestre em Direito Público pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Ex-Ministro da Advocacia Geral da União. Presidente do Instituto Internacional de Estudos do Direito do Estado (IIED).

RESUMO: O artigo analisa as alterações legislativas introduzidas pela Lei Complementar nº 213/2025 no sistema de seguros privados no Brasil, especialmente no Decreto-Lei nº 73/1966 e em legislações correlatas. Essas mudanças modernizaram o arcabouço regulatório, abrangendo temas como a regulamentação de cooperativas de seguros, que antes eram restritas aos ramos agrícola, de saúde e de acidentes do trabalho, e a formalização das operações de proteção patrimonial mutualista, além de ampliar as competências da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP). As cooperativas de seguros passaram a ser regulamentadas com exigências claras de governança, fiscalização e independência patrimonial. A proteção patrimonial mutualista surgiu como uma alternativa ao seguro, baseada no rateio de custos entre os participantes. O regime sancionador foi reforçado com penalidades rigorosas, maior responsabilização de gestores e criminalização de condutas ilícitas, visando garantir a estabilidade do mercado e maior proteção aos consumidores. O artigo conclui que essas alterações têm potencial para transformar o setor de seguros e proteção patrimonial no Brasil, promovendo inclusão, segurança jurídica e alinhamento com padrões internacionais, embora apresentem desafios operacionais e de adaptação para entidades reguladas e reguladores.

PALAVRAS-CHAVE: Direito administrativo sancionador. Cooperativas de seguro. Proteção Patrimonial Mutualista. Susep. Seguradoras.

ABSTRACT: The article analyzes the legislative changes introduced by Complementary Law No. 213/2025 to the private insurance system in Brazil, particularly to Decree-Law No. 73/1966 and related legislation. These changes modernized the regulatory framework, covering topics such as the regulation of insurance cooperatives and the formalization of mutual property protection operations, as well as expanding the powers of the Superintendence of Private Insurance (SUSEP). Insurance cooperatives are now regulated with clear requirements for governance, oversight, and asset independence. Mutual property protection has emerged as an innovative alternative to traditional insurance, based on cost-sharing among participants. The sanctioning regime has been strengthened with stricter penalties, increased accountability for managers, and the criminalization of irregular practices, aiming to ensure market stability and greater consumer protection. The article concludes that these changes have the potential to transform the insurance and property protection sector in Brazil, promoting inclusion, legal certainty, and alignment with international standards, although they pose operational and adaptation challenges for regulated entities and regulators.

KEYWORDS: Sanctioning Administrative Law. Insurance Cooperatives. Mutualist Asset Protection. Susep. Superintendence of Private Insurance. Insurers.

INTRODUÇÃO

O setor de seguros no Brasil desempenha um papel essencial no desenvolvimento econômico e na proteção patrimonial de indivíduos e empresas. A evolução desse mercado está diretamente associada à criação de um arcabouço regulatório robusto, capaz de atender às demandas de um ambiente econômico dinâmico. Esse mercado expandiu-se, tanto no Brasil quanto no mundo, no cenário pós-globalização e pós-pandemia, com os avanços tecnológicos e com a percepção do aumento dos riscos. Nesse cenário, resulta importante refletir sobre o princípio da segurança jurídica e a irradiação de seus efeitos no âmbito do direito administrativo sancionador, que preside a atuação do Estado nesse terreno.

Nesse sentido, as infrações administrativas no mercado de seguros, quando cometidas por dirigentes de empresas seguradoras, possuem características comuns e universais, refletindo a necessidade de regulação da conduta dos gestores nesse setor, que é altamente sensível ao interesse público. Essas infrações são frequentemente associadas à violação de normas de governança corporativa, como a ausência de controles internos eficazes, ou decorrem da negligência na supervisão de operações críticas. Em qualquer cenário, exige-se a responsabilidade subjetiva. Ademais, os sistemas normativos buscam responsabilizar gestores tanto por atos diretos quanto por omissões que comprometam a solvência da seguradora ou prejudiquem os consumidores.

Registre-se que as infrações estão vinculadas aos princípios do direito administrativo sancionador, exigindo que as condutas proibidas e as sanções estejam previamente definidas em regulamentos e, sobretudo, previamente delimitadas em lei, de modo previsível em seus núcleos mínimos. As sanções aplicáveis incluem multas, desqualificação para o exercício de cargos de gestão e, em casos graves, restrições quanto ao desempenho das operações da empresa. Finalmente, a aplicação dessas normas é guiada pelos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, além da individualização e da pessoalidade da pena, garantindo que as penalidades sejam adequadas à gravidade da infração. Essa uniformidade reflete o compromisso global com a proteção de consumidores, investidores e com a estabilidade do mercado de seguros.

Conforme bem adverte José Inácio Ribeiro Lima de Oliveira, “tal é a importância atribuída às atividades securitária e previdenciária privada de caráter complementar que a própria Constituição Federal de 1988 prevê que

competem à União fiscalizar as operações de seguros e de previdência privada (art. 21, VIII) e privativamente legislar sobre direito civil e sobre política de seguros (art. 22, I e VII, respectivamente), bem como traça a linha mestra da previdência privada de caráter complementar (art. 202)”².

Em 15 de janeiro de 2025, foi aprovada a Lei Complementar nº 213/2025, oriunda do Projeto de Lei Complementar nº 143/2024, que dispõe sobre as sociedades cooperativas de seguros e as operações de proteção patrimonial mutualista, bem como sobre o termo de compromisso e o processo administrativo sancionador no âmbito da Superintendência de Seguros Privados. Essa Lei foi sancionada pelo Presidente Luís Inácio Lula da Silva e antes passou pelo crivo do Ministro-Chefe da Advocacia Geral da União, Jorge Messias. Por ocasião desta obra coletiva organizada pelo Diretor da Escola Superior da Advocacia-Geral da União, Professor João Carlos Souto, entendo oportuno abordar uma Lei que impacta muito positivamente o sistema jurídico brasileiro, sob os contornos do direito administrativo sancionador, na gestão do Ministro Jorge Messias. Aproveito para registrar meu profundo agradecimento ao Diretor da Escola, Professor João Carlos Souto, pela oportunidade de colaborar nesta magnífica obra e pelas palavras que me foram dedicadas³.

- 2 OLIVEIRA, José Inácio Ribeiro Lima de. A legalidade da atuação da Superintendência de Seguros Privados na fiscalização das entidades marginais de seguros e de previdência complementar aberta. *Revista Brasileira de Risco e Seguro*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 20, p. 225-276, out. 2015/mar. 2016.
- 3 Como julgamento paradigmático, pode-se lembrar do recente julgamento do Supremo Tribunal Federal envolvendo improbidade administrativa, no âmbito da repercussão geral 1.199, ocasião em que aquela Corte consagrou a aplicabilidade dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador àquele campo e, inclusive, relevantes garantias constitucionais aos administrados e jurisdicionados. Para além disso, deve-se consignar que a jurisprudência de tribunais administrativos, como a própria Comissão de Valores Mobiliários, consagra a incidência dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador, como se pode observar em sua jurisprudência: BRASIL. Comissão De Valores Mobiliários. Processo Administrativo Sancionador CVM nº 12/03. Relatora: Norma Jonssen Parente. 23 nov. 2004. Rio de Janeiro: CVM, 2004; BRASIL. Comissão De Valores Mobiliários. Processo Administrativo Sancionador CVM nº 19957.002528/2020-02. Relator: Presidente Marcelo Barbosa. Rio de Janeiro, 21 dez. 2021. Decisão colegiada, unânime. Nesse mesmo contexto, o Superior Tribunal de Justiça, de igual modo, aplica regras e garantias constitucionais do direito administrativo sancionador no âmbito do mercado financeiro e do mercado de capitais, como se pode observar por sua jurisprudência: BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. Agravo em Recurso Especial nº 602.480/DF. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Julgado em 17 nov. 2020, DJe 24 nov. 2020. Decisão colegiada, unânime (Primeira Turma); BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. AgInt no AgInt no Recurso Especial nº 1.945.137/DF. Relator: Ministro Herman Benjamin. Julgado em sessão virtual de 19 a 25 abr. 2022, DJe 24 jun. 2022. Decisão colegiada, unânime (Segunda Turma); BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. Recurso Especial nº 1.255.987/PR. Relator: Ministro Herman Benjamin. Julgado em 1º mar. 2012, DJe 13 abr. 2012. Decisão colegiada, unânime (Segunda Turma); BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. Recurso Especial nº 1.334.24/SC. Relatora: Ministra Maria Isabel Gallotti. Decisão monocrática de 18 fev. 2014, DJe 5 mar. 2014. Decisão monocrática. Na mesma direção, o Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional também agasalha o princípio da legalidade das infrações e sanções no âmbito do direito administrativo sancionador, conforme se pode observar do seguinte precedente: BRASIL. Conselho De Recursos Do Sistema Financeiro Nacional. Recurso administrativo no Processo nº 18600.053500/2024-26. Relatora: Ilene Patrícia de Noronha Najarian. Julgado em 3 dez. 2024. Decisão colegiada, unânime.

A respeito das recentes transformações normativas trazidas pela Lei Complementar nº 213, de 2025, é imperativo destacar as implicações decorrentes das revisões promovidas no Decreto-Lei nº 73/1966 e em legislações correlatas, que, por sua vez, introduziram inovações significativas no âmbito das cooperativas de seguros e da proteção patrimonial mutualista. Com efeito, as novas diretrizes normativas visam regularizar um fenômeno social ao incorporar à legislação um mercado atualmente operante de forma irregular, conferindo maior robustez à segurança jurídica e otimizando a eficiência regulatória.

A deslegalização, caracterizada pela transferência de matérias legislativas para normas infralegais, é uma prática que, embora útil em algumas circunstâncias, pode comprometer a segurança jurídica, especialmente em setores regulados, como o mercado de seguros. A legislação do setor no Brasil, tradicionalmente baseada no Decreto-Lei nº 73/1966, delegou amplas competências normativas à Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) e ao Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP).

O professor Eduardo García de Enterría define a deslegalização como “a operação efetuada por uma lei que, sem entrar na regulação material do tema até então regulado por uma lei anterior, abre tal tema à disponibilidade do poder regulamentar da Administração. Mediante o princípio do *contrarius actus*, quando uma matéria está regulada por determinada lei, se produz o que chamamos de ‘congelamento do grau hierárquico’ normativo que regula a matéria, de modo que apenas por outra lei contrária poderá ser inovada dita regulação. Uma lei de deslegalização opera como *contrarius actus* da anterior lei de regulação material, porém, não para inovar diretamente esta regulação, mas para degradar formalmente o grau hierárquico da mesma, de modo que, a partir de então, possa vir a ser regulada por simples regulamentos. Deste modo, simples regulamentos poderão inovar e, portanto, revogar leis formais anteriores, operação que, obviamente, não seria possível se não existisse previamente a lei degradadora”⁴.

Entretanto, o Supremo Tribunal Federal consolidou posicionamento no sentido de que a legitimidade constitucional da deslegalização é contrastada pela possibilidade de vedação ou congelamento do grau hierárquico a partir da reserva de tratamento de determinadas matérias por lei de mesmo nível hierárquico. É o que se constata no precedente estabelecido pelo ARE nº 1401225 RJ⁵, quando a Ministra Rosa Weber ressaltou que o STF “já teve

4 ENTERRIA, Eduardo García. *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*, Madrid: Civitas, 3. ed., 1998. p. 220/225.

5 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.401.225/RJ. Agravante: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO. Agravado: Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC. Relatora: Ministra Rosa Weber. Decisão monocrática, 5 out. 2022, DJe 6 out. 2022.

oportunidade de afirmar a legitimidade constitucional da deslegalização no julgamento do RE nº 140.669-1 PE, no qual o Ministro Relator Ilmar Galvão, adotando as lições de J.J. Canotilho, asseverou que “os princípios da legalidade, do congelamento do grau hierárquico e da precedência da lei não impedem, salvo em matérias reservadas à lei (tributos e crimes), que se adote uma maior flexibilidade através da deslegalização ou degradação do grau hierárquico. Neste caso, uma lei, sem entrar na regulamentação da matéria, rebaixa formalmente o seu grau normativo, permitindo que essa matéria possa vir a ser modificada por regulamentos.”

A Lei Complementar nº 213/2025, no universo do direito administrativo sancionador brasileiro, ao atualizar o processo administrativo sancionador, vedou a deslegalização e transformou o marco regulatório nacional, incidindo como inibidora do fenômeno da deslegalização nas matérias relacionadas ao direito administrativo sancionador, no espectro de atuação da SUSEP⁶. Nesse sentido, essa legislação deve ser interpretada à luz da Constituição de 1988 e em conformidade com a jurisprudência dos tribunais superiores, bem como sob a ótica da Corte Interamericana de Direitos Humanos. O art. 36, inciso VII, do Decreto-Lei nº 73/1966, com a redação incluída pela citada Lei Complementar, por exemplo, trata da fiscalização das instituições operadoras dos mercados supervisionados pela SUSEP. A atualização do processo administrativo sancionador implicitamente requer a revisão de programas de *compliance* para assegurar o exato cumprimento do Decreto-Lei, de outras leis pertinentes, de disposições regulamentares em geral relacionadas aos mercados supervisionados e de resoluções do CNSP, entre outros. Ressalte-se a importância da obtenção de certificações internacionais, como as que se referem ao atendimento das normas da ISO – *International Organization for Standardization*, para validar a efetividade dos programas de *compliance* correspondentes, no contexto da desejável convergência das normas nacionais e internacionais, com vistas à mitigação do risco de caracterização de cometimento de infrações por parte das pessoas jurídicas participantes dos mercados supervisionados e de seus dirigentes.

A deslegalização, portanto, conforme se disse, constitui uma fórmula pela qual o legislador busca deteriorar a tipicidade normativa, com uma abertura semântica tão vaga que causa uma erosão intolerável na previsibilidade da conduta proibida, de tal modo que resta inviável contemplar o núcleo mínimo da infração que se pretende atribuir às pessoas naturais ou jurídicas

6 A vedação à deslegalização, como decorrência do advento da Lei Complementar nº 213/2025, deve ser compreendida, essencialmente, em conformidade com a interpretação à luz da jurisprudência dos tribunais superiores, em sintonia com a Constituição de 1988. Nesse sentido, a referida Lei Complementar apenas traduz um avanço no sistema normativo após o julgamento do Tema 1.199 da repercussão geral no âmbito da improbidade administrativo, julgamento que significou novos paradigmas para o direito administrativo sancionador brasileiro.

contempladas pela norma legal. Nesse passo, ocorre uma indevida outorga de competência pelo legislador à autoridade infralegal, fenômeno que se designa como deslegalização, de tal sorte que a autoridade inferior ao legislador recebe uma competência que não lhe pertence, qual seja, aquela concernente à tipificação da infração em toda a sua extensão. Nesse aspecto, o legislador eximiu-se da competência quanto à tipificação da infração e outorgou, à autoridade administrativa, uma competência que lhe era privativa.

Outra modalidade de deslegalização é aquela pela qual o legislador silencia quanto à tipificação da infração, e a autoridade administrativa cria, por vontade própria, uma infração por meio de um processo normativo autônomo. Esse fenômeno também ocorre quando a infração está contemplada na lei, mas a sanção é criada exclusivamente pela autoridade administrativa, ocasião em que a vulneração ao princípio da legalidade se traduz na criação da penalidade sem prévia cominação legal.

Nesse cenário, o princípio da legalidade, no direito administrativo sancionador, abarca tanto as infrações quanto as sanções, assim como ocorre no âmbito do direito penal, cujas regras e princípios se estendem ao direito administrativo sancionador por simetria, consoante reconhece a jurisprudência dos tribunais superiores no Brasil, desde longa data, conforme se pode observar nos seguintes precedentes: EREsp: 875163 (RS 2009/0242997-0)⁷, EDcl no REsp: 722403 (RS 2005/0020077-2)⁸, REsp: 2087667 (RJ 2023/0261697-5)⁹ e ADI: 2893 PE¹⁰. Na doutrina, confira-se OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 1. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

A intersecção entre as normativas nacionais e internacionais, assim, revela-se um campo fértil para o debate jurídico contemporâneo, na medida em que desafia os operadores do direito a refletirem sobre a compatibilidade das legislações e a eficácia das sanções impostas, sempre à luz dos princípios basilares da legalidade e da proteção dos direitos humanos. Portanto, a integração dessas diferentes fontes do direito é não apenas desejável, mas necessária para a construção de um sistema jurídico mais robusto e justo,

7 BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. Embargos de Divergência no Recurso Especial nº 875.163/SP. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Julgado em 23 jun. 2010, DJe 30 jun. 2010. Decisão colegiada, por unanimidade (1ª Seção).

8 BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. Recurso Especial nº 722.403/RS. Relator: Ministro Carlos Fernando Mathias (Juiz Federal convocado do TRF da 1ª Região). Julgado em 11 mar. 2008, DJe 6 fev. 2009. Decisão colegiada, unânime (Segunda Turma).

9 BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. Recurso Especial nº 2.087.667/RJ. Relator: Ministro Sérgio Kukina. Julgado em 20 ago. 2024, DJe 26 ago. 2024. Decisão colegiada, unânime (Primeira Turma).

10 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.893/DF. Relator: Ministro Nunes Marques. Julgado em 17 jun. 2024, DJe 2 jul. 2024. Decisão colegiada, unânime (Plenário).

que respeite a dignidade da pessoa humana e promova a segurança jurídica no exercício da atividade administrativa.

1. FORTALECIMENTO DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE NA LEI COMPLEMENTAR Nº 213/2025 E OS RISCOS DA DESLEGALIZAÇÃO

O Decreto-Lei nº 73/1966, ainda vigente, foi promulgado sob a égide da Constituição de 1946, tendo sido recepcionado pela Constituição de 1988, inclusive sob o império do princípio da legalidade (esse princípio constitucional que rege o direito administrativo sancionador e o estado democrático de direito). Não obstante, diante da reforma introduzida pela Lei Complementar nº 213/2025, é imperioso atentar para a importância do fortalecimento dos princípios da legalidade e da tipicidade no âmbito do direito administrativo sancionador, eis que o Decreto-Lei nº 73/1966 permitia a deslegalização do poder sancionador do Estado.

O princípio da legalidade, base do Estado Democrático de Direito, exige que temas fundamentais sejam tratados por lei formal, aprovada pelo Legislativo, garantindo transparência, previsibilidade e legitimidade democrática¹¹. A deslegalização, quando excessiva, viola a reserva legal ao delegar para normas infralegais a disciplina de matérias que impactam diretamente direitos e obrigações, além de impor limites ao próprio poder punitivo estatal. A deslegalização pode ocorrer, mas deve observar os pilares da não arbitrariedade, da boa fundamentação, da transparência e da coerência punitiva do Estado. Ao desrespeitar tais limites, a deslegalização implicará a deterioração da tipicidade na lei, ou seja, resultará em uma delegação excessiva à autoridade infralegal para a tipificação da infração e da sanção.

Segundo Fábio Medina Osório¹², o direito penal e o direito administrativo sancionador são ramos complementares do direito no exercício do poder punitivo estatal. Como resultado dessa complementaridade, não se podem ignorar os princípios e garantias aplicáveis a um e a outro ramo. A unidade do poder punitivo impõe o respeito aos princípios da legalidade e da tipicidade em ambos os ramos, exigindo uma interpretação rigorosa e sistemática para evitar o arbítrio e a deslegalização excessiva das normas sancionadoras.

11 Conforme registrou o precedente “BRASIL. Comissão De Valores Mobiliários. Processo Administrativo Sancionador CVM nº 19957.008816/2018-48. Relator: Presidente João Pedro Barroso do Nascimento. Julgado em 28 fev. 2023. Decisão colegiada, por maioria”, o direito administrativo sancionador, do mercado de capitais, admite a técnica das cláusulas gerais, mas exige o respeito e a obediência ao princípio da legalidade.

12 OSÓRIO, Fábio Medina. Tipicidade e Legalidade das Infrações e Sanções no Direito Administrativo Sancionador. Disponível em: <https://www.medinaosorio.com.br/artigos/medina-osorio-exclusivo-tipicidade-e-legalidade-das-infracoes-e-sancoes-no-direito-administrativo-sancionador>. Acesso em: 26 jan. 2025.

A deslegalização prevista no Decreto-Lei nº 73/1966, que estabelece o Sistema Nacional de Seguros Privados no Brasil, transferiu uma série de competências normativas à SUSEP e ao CNSP, de modo que matérias que poderiam ser tratadas por lei passaram a ser reguladas por normas infralegais. Algumas hipóteses contidas no Decreto-Lei referem-se à competência do CNSP para fixar diretrizes e normas da política de seguros privados, o que inclui a regulamentação de aspectos técnicos e operacionais do setor. O CNSP também possui competência para regular a constituição, organização, funcionamento e fiscalização das entidades que operam no mercado de seguros. No que se refere à competência da SUSEP, o Decreto-Lei nº 73/1966 a encarregou de executar as políticas traçadas pelo CNSP, regulando e fiscalizando as operações de seguro, cosseguro, resseguro e retrocessão. Ademais, a SUSEP é competente para expedir normas sobre relatórios e pareceres de auditoria independente para resseguradores e seguradoras.

Paralelamente, o Decreto-Lei nº 73/1966 expandiu a deslegalização para as hipóteses de regulamentação de operações, disciplinamento das entidades participantes do mercado de seguros e realização de ajustes às mudanças no mercado segurador. O Decreto-Lei permitiu que o CNSP e a SUSEP estabelecessem normas técnicas e operacionais para a condução das atividades de seguro, incluindo a definição de tarifas, condições de apólices e limites operacionais. O CNSP pode, ainda, disciplinar a administração das entidades autorreguladoras do mercado de corretagem e fixar emolumentos e comissões. Por seu turno, a SUSEP pode organizar e administrar consórcios, além de proceder à liquidação de sinistros conforme critérios estabelecidos. O referido Decreto-Lei permitiu, igualmente, que o CNSP e a SUSEP ajustem as normas em resposta a mudanças no mercado, a fim de garantir que a regulação permaneça relevante e eficaz.

Essas delegações permitem uma adaptação mais ágil às mudanças de mercado e às necessidades regulatórias, mas também podem levantar preocupações quanto à transparência e à previsibilidade das normas aplicadas, impactando a segurança jurídica no setor de seguros. Em certa medida, o Decreto-Lei nº 73/1966 foi atualizado pela Lei Complementar nº 213/2025, que introduziu alterações na legislação de seguros ao estabelecer limites e diretrizes específicas sobre como a deslegalização deve ser conduzida, restringindo a amplitude da delegação normativa antes permitida pelo Decreto-Lei nº 73/1966.

No mercado de seguros, os riscos da deslegalização incluem a insegurança jurídica, uma vez que, como dito anteriormente, as normas infralegais, no âmbito do processo administrativo sancionador, são mais suscetíveis a alterações frequentes, o que gera instabilidade para os regulados. Além disso, há o risco de concentração de poder nos órgãos reguladores,

pois a delegação ampla pode levar a decisões arbitrárias, comprometendo o equilíbrio regulatório. Destaca-se, também, a fragilidade normativa, decorrente da ausência de um fundamento legal robusto, o que enfraquece a legitimidade das normas aplicadas.

2. ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

A respeito do Decreto-Lei nº 73/1966, que se firmou como pedra angular do Sistema Nacional de Seguros Privados, convém destacar que sua concepção visou regulamentar as complexas operações de seguros e resseguros no Brasil, atribuindo à SUSEP um papel de relevância indiscutível na fiscalização dessas atividades. Contudo, a evolução do cenário econômico e o crescente clamor por demandas sociais impuseram a necessidade de uma atualização desse arcabouço normativo. Nesse contexto, a Lei Complementar nº 213/2025 emergiu como instrumento de reestruturação, propondo alterações incisivas que reverberam não apenas no Decreto-Lei, mas também em uma gama de diplomas normativos correlatos.

As modificações realizadas contemplam uma pluralidade de aspectos, entre os quais se destaca a inclusão das sociedades cooperativas de seguros, que, até então, careciam de regulamentação e fiscalização adequadas. Além disso, a formalização das operações de proteção patrimonial mutualista, aliada à criação de novas regras sancionadoras, demonstra a intenção de modernizar o sistema. A interação dessas alterações com legislações preexistentes, como a Lei Complementar nº 109/2001, que regula a previdência complementar, e a Lei Complementar nº 126/2007, que versa sobre resseguros, evidencia um esforço deliberado de integrar as normas a um panorama regulatório mais coeso e adaptável às demandas contemporâneas.

A Lei Complementar, ao realizar mudanças significativas em diversas legislações pertinentes ao setor, impactou diretamente o Decreto-Lei nº 73/1966, ampliando sua abrangência regulatória para incluir as operações de proteção patrimonial mutualista, além de reforçar o controle estatal por meio da atuação robusta da SUSEP (Superintendência de Seguros Privados). Essas alterações têm como escopo não apenas a modernização, mas também o fortalecimento do marco normativo do mercado de seguros.

Outrossim, a Lei Complementar nº 109/2001 também foi modificada, com o fito de eliminar a exigência de autorização prévia para a eleição e posse de administradores em determinadas circunstâncias. Tal medida promove a desburocratização e propõe facilitar os trâmites administrativos, garantindo, assim, maior eficiência na gestão das entidades reguladas.

No que tange à Lei Complementar nº 126/2007, a incorporação de novas regras específicas para a contratação de resseguros por cooperativas

de seguros configura-se como um passo crucial para aprimorar a regulação e a segurança jurídica das operações dessas entidades, fortalecendo sua presença no mercado.

Ademais, a Lei nº 12.249/2010 também foi ajustada para readequar a taxa de fiscalização à nova realidade dos mercados de seguros, resseguros e capitalização. A adequação dessas taxas, por sua vez, busca contemplar os novos entrantes, assegurando equilíbrio e eficiência no funcionamento do setor. Portanto, as alterações abarcadas pela Lei Complementar representam um avanço significativo na modernização do arcabouço jurídico do mercado de seguros, alinhando-o às necessidades atuais e promovendo, com isso, maior segurança, competitividade e eficiência.

3. A LEI COMPLEMENTAR Nº 213/2025 E A VEDAÇÃO IMPLÍCITA À DESLEGALIZAÇÃO

Embora a Lei Complementar não mencione explicitamente a vedação à deslegalização, suas disposições demonstram uma intenção clara de reduzir a dependência de normas infralegais, fortalecendo a segurança jurídica no setor. Nesse contexto, é imperativo destacar a regulamentação específica que as cooperativas de seguros passam a adotar, com exigências claras de governança e restrições operacionais. Dessa forma, a lei prevê que as cooperativas deverão ser constituídas exclusivamente para essa finalidade e poderão, mediante prévia autorização da SUSEP, operar em qualquer ramo de seguros privados, exceto naqueles expressamente vedados em regulamentação específica editada pelo CNSP, bem como nos seguros estruturados nos regimes financeiros de capitalização e de repartição de capitais de cobertura. As cooperativas de seguros são regidas pelo Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e supervisionadas pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), estando sujeitas a critérios rigorosos para sua constituição e operação.

Sua estrutura de governança é adaptada conforme o porte e a complexidade das operações, assegurando a segurança jurídica e financeira. Além disso, as cotas de capital agora gozam de proteção contra penhoras, e a devolução de valores está condicionada ao cumprimento de requisitos prudenciais.

As cooperativas têm a prerrogativa de atuar exclusivamente em benefício de seus associados, exceto quando houver disposições regulamentares em contrário, e estão sujeitas a limitações, como a proibição do exercício de atividades de corretagem de seguros.

A Lei Complementar estabelece três categorias principais de cooperativas de seguros, cada uma com funções e características específicas,

na forma a ser regulamentada pelo CNSP, mas interligadas por objetivos comuns de proteção e solidariedade entre seus membros.

As cooperativas centrais de seguros e as confederações de cooperativas de seguros deverão ser constituídas, respectivamente, somente por cooperativas singulares de seguros e por cooperativas centrais de seguros. Essas entidades podem atuar no cosseguro das cooperativas singulares filiadas e das filiadas às suas cooperativas centrais, respectivamente.

A inclusão de um capítulo específico sobre as sociedades cooperativas de seguros na Lei Complementar é uma inovação significativa, pois estabelece normas claras para a criação, governança e operação dessas cooperativas, prevendo estruturas distintas, como cooperativas singulares, centrais e confederações. Esse capítulo apresenta restrições operacionais, como a proibição do exercício de corretagem pelas cooperativas centrais e confederações, além da exigência de autorização prévia para a posse de administradores e conselheiros fiscais.

As cooperativas de seguros desempenham uma função essencial no fortalecimento do mercado segurador brasileiro, promovendo a inclusão e a democratização do acesso a produtos de proteção. A regulamentação trazida pela Lei Complementar sinaliza avanços importantes, estabelecendo um marco jurídico que garante segurança, sustentabilidade e eficiência nas operações dessas entidades. Ao consolidar esses aspectos em legislação, a norma limita a discricionariedade dos órgãos reguladores e proporciona maior clareza sobre as obrigações das cooperativas.

O modelo de proteção patrimonial mutualista, por sua vez, emerge como uma proposta que prevê o rateio de custos entre os participantes para a cobertura de eventos adversos. Para a implementação desse sistema, é imprescindível a gestão por uma administradora autorizada, assegurando a independência patrimonial e a proteção dos recursos dos grupos contra problemas financeiros de seus membros ou da própria administradora. Assim, a Lei Complementar visa criar um modelo regulamentado de proteção patrimonial mutualista, assegurando interesses patrimoniais por meio da repartição de despesas, com definições claras sobre as funções das administradoras e associações, incluindo a imprescindível independência patrimonial dos grupos.

Além disso, a Lei Complementar estabelece mecanismos de transparência e sustentabilidade para garantir a integridade do modelo. Entre as exigências para o eficaz funcionamento desse sistema, destaca-se a independência patrimonial, que impõe a proteção dos recursos dos grupos mutualistas contra riscos financeiros. Somado a isso, a norma exige transparência na gestão, a qual deve ser conduzida por administradoras autorizadas e sujeitas à devida fiscalização. Essa abordagem impede que

aspectos estruturais do modelo sejam regulamentados exclusivamente por normas infralegais, conferindo maior previsibilidade tanto às associações quanto aos participantes.

4. REGIME SANCIONADOR E FISCALIZAÇÃO PELA SUSEP

No que tange à promulgação da Lei Complementar nº 213/2025, é imperioso sublinhar o impacto que ela exerce sobre o regime sancionador ao qual passam a estar sujeitas as entidades reguladas pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP). A referida legislação, ao conferir à Superintendência amplas competências sancionatórias e punitivas, atribui-lhe poderes ampliados e mais bem discriminados para o exercício de sua função de supervisão e regulação do mercado, introduzindo, destarte, um rol de penalidades mais severas, que englobam desde imponentes multas até a ampliação do período de inabilitação de gestores.

O sistema de competências da SUSEP, já instituído pelo Decreto-Lei nº 73/1966, atribui-lhe poderes para fiscalizar as instituições operadoras dos mercados supervisionados, ou quaisquer outras pessoas, naturais ou jurídicas, por ocasião da ocorrência de qualquer irregularidade a ser apurada nos termos do referido Decreto-Lei, para fins de verificação da ocorrência de ilícitos.

O amplo espectro de atuação da SUSEP compreende suas competências regulatórias enquanto órgão executor das diretrizes das políticas de seguros e de proteção patrimonial mutualista estabelecidas pelo CNSP, atuando como órgão fiscalizador do Sistema Nacional de Seguros Privados, em conformidade com as atribuições registrais, normativas, fiscalizatórias e sancionatórias definidas no Decreto-Lei. Tais competências não afastam as atribuições do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários para atuar nessas searas, ainda que nos respectivos segmentos de sua atuação, sob a subordinação ao Conselho Monetário Nacional (CMN).

Ressalta-se a preferência pela citação eletrônica, que se coaduna com a busca pela eficiência processual, bem como a possibilidade de aplicação de medidas cautelares, como o afastamento ou a substituição de prestadores de serviços, em situações que suscitem suspeitas graves. É imperativo reconhecer, também, a previsão de aplicação de advertências para infrações de menor gravidade, a realização de intervenções administrativas e, em última instância, a cassação de licenças, práticas essas que visam à manutenção da ordem e da legalidade no âmbito das atividades reguladas. A robustez dessa legislação reflete a necessidade de um equilíbrio entre a proteção dos interesses coletivos e a responsabilização dos agentes que exercem funções de administração nas entidades sob a égide da Lei Complementar.

Além disso, a Lei Complementar introduziu mecanismos de ajustamento de conduta, com a utilização de termos de compromisso, aos quais os investigados poderão ser submetidos durante os processos sancionadores.

Dentre as principais mudanças no âmbito sancionatório previstas na Lei Complementar em questão, destaca-se a criação de penalidades mais rígidas, envolvendo a aplicação de multas administrativas com valores elevados, podendo alcançar até R\$ 35 milhões, o dobro do valor do contrato ou da operação irregular, o dobro do prejuízo causado aos consumidores ou o triplo do ganho econômico obtido de forma ilícita¹³. Nas hipóteses de reincidência das práticas mencionadas, multas de até o triplo dos valores estabelecidos passaram a poder ser aplicadas, conforme critérios do CNSP.

Adicionalmente, penalidades de suspensão ou inabilitação de administradores, por períodos de 2 a 20 anos, podem ser aplicadas conforme a gravidade da infração, nos casos de má condução técnica ou financeira dos negócios, ou quando houver prejuízo à liquidez, à solvência ou à integridade das instituições supervisionadas. Também são aplicáveis em situações de risco incompatível com as operações reguladas pela SUSEP, de contribuição para a indisciplina nos mercados ou de comprometimento da estabilidade do Sistema Nacional de Seguros Privados, do Sistema Nacional de Capitalização ou do mercado de previdência complementar aberta. A SUSEP pode, ainda, intervir quando houver obstáculos à avaliação da real situação patrimonial ou

13 A propósito da proibição da responsabilidade objetiva no âmbito do mercado de seguros, confira-se artigo de “SCHMITT, Daniel. Da punibilidade do agente responsável no mercado de seguros privados. *Cadernos de Seguro*, v. 33, p. 34-46, 2013.” O autor aborda a legalidade das infrações e sanções no âmbito da SUSEP, destacando a transferência da responsabilidade das multas para agentes individuais, introduzida pela LC 126/2007. Critica a falta de critérios claros para responsabilização, a ausência de motivação adequada nos atos administrativos e a aplicação de penalidades com base na posição hierárquica, sem comprovação do nexo causal ou dolo. Defende o respeito ao princípio da pessoalidade e a necessidade de investigação detalhada para evitar excessos punitivos. Conclui que punições sem fundamentação violam direitos e podem ser ilegais e arbitrárias. Nesse sentido, podem violar princípios da legalidade e da pessoalidade das infrações e sanções. De fato, como afirmado na obra “OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 9. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2023”, o princípio da pessoalidade da sanção importa na responsabilidade subjetiva. Tal espécie de responsabilidade resulta incompatível com presunção de responsabilidade. Confira-se a seguinte bibliografia: DOBBYN, John F.; FRENCH, Christopher C. *Insurance Law in a Nutshell*. 5. ed. St. Paul: West Academic Publishing, 2016; MACHADO, Hendel Sobrosa. Aspectos polêmicos do contrato de seguro de crédito no direito comparado. Disponível em: https://www.academia.edu/6556530/Aspectos_pol%C3%A9micos_do_seguro_de_cr%C3%A9dito_no_direito_comparado. Acesso em: 17 jan. 2025; FISCHER, James M.; KEETON, Robert E.; WIDISS, Alan I. *Insurance Law: A Guide to Fundamental Principles, Legal Doctrines, and Commercial Practices*. 2ª ed. West Academic, 2017; STIGLITZ, Rubén S. *Derecho de Seguros*. 3ª ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2001; STIGLITZ, Rubén S. *Derecho de Seguros II*. 3ª ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2001; PEREIRA, Alexandre Libório Dias. A Construção Jurídica do Mercado Único dos Seguros. In: Estudos dedicados ao Prof. Doutor Mário Júlio de Almeida Costa. Universidade Católica Editora, 2002, p. 75-109; MIRAGEM, Bruno. A contribuição essencial do direito comparado para a formação e o desenvolvimento do direito privado brasileiro. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 1000, p. 157-190, fev. 2019; RUSSO, Claudio. Il sistema sanzionatorio nel settore assicurativo: principi e tutele. *Dialoghi di Diritto dell'Economia*, setembro de 2023. Disponível em: <https://www.dirittoebancario.it/wp-content/uploads/2023/09/2023-Russo-II-sistema-sanzionario-nel-settore-assicurativo.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2025.

financeira das operações, ou impacto severo na continuidade das atividades desses sistemas e mercados.

A nova normatização, ao dispor sobre as consequências do descumprimento de proibições, intimações, determinações e requisições emanadas pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), estabelece que a inobservância dessas ordens resultará na imposição de multa cominatória, a qual será calculada com base na periodicidade diária do atraso ou do não cumprimento. O montante dessa penalidade será estipulado pela maior quantia entre um milésimo do faturamento total, seja ele individual ou consolidado do grupo prudencial, conforme delineado pelo Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e relativo ao exercício anterior à aplicação da sanção, ou, então, o valor fixo de R\$ 100.000,00. Importa ressaltar que a multa deverá ser devidamente recolhida à SUSEP no prazo de 10 dias, contados a partir da data da intimação para pagamento. Destaca-se, ainda, que a aplicação dessa penalidade pecuniária não exime a autoridade competente da instauração de processo administrativo, tampouco da imposição de outras sanções previstas no ordenamento jurídico consubstanciado no referido Decreto-Lei. Assim, evidencia-se a robustez do arcabouço legal que visa assegurar a efetividade das normativas, preservando a ordem e a disciplina no âmbito da atividade regulatória.

A Lei Complementar, em consonância com o já previsto no Decreto-Lei nº 73/1966, estabelece, de forma explícita, a responsabilização solidária dos diretores, administradores, gerentes e membros dos conselhos fiscais das entidades reguladas, que abarcam sociedades seguradoras, cooperativas de seguros e administradoras de proteção patrimonial mutualista, por eventuais prejuízos ocasionados a terceiros, notadamente em virtude do descumprimento de normativas legais, a exemplo da constituição de reservas obrigatórias. Em consonância com essa diretriz, entre as medidas implementadas, destaca-se a instauração de processos administrativos sancionadores sempre que se verifiquem indícios da prática de infrações ou irregularidades, evidenciando uma postura proativa e fiscalizadora do ente regulador.

Assinale-se a importância, inclusive na hipótese de responsabilidade solidária, da individualização da conduta de cada um dos acusados nas peças acusatórias, quando da abertura dos processos sancionadores. Trata-se de garantia constitucional inerente ao devido processo legal, conforme estabelece o artigo 5º, inciso LIV, da Constituição, consectário lógico dos princípios da ampla defesa e do contraditório (inciso LV). Noutras palavras, a descrição da conduta proibida de forma concreta e individualizada é uma exigência inerente ao princípio da responsabilidade subjetiva dos acusados, sendo certo que até mesmo a responsabilidade solidária é incompatível com uma descrição abstrata e genérica de

comportamentos ilícitos. Nesse contexto, seria errôneo imaginar a possibilidade de se atribuir uma imputação a qualquer dirigente com base na presunção de responsabilidade solidária pelo ato ilícito, sem qualquer correspondência com prova documental e elemento subjetivo da conduta, muito menos com aderência que permita inferir comportamento doloso ou culposos, conforme os termos do tipo sancionador aplicável à espécie e as circunstâncias da infração. Com efeito, a responsabilidade solidária no ambiente do direito administrativo sancionador não se confunde com a responsabilidade solidária na esfera do direito civil. Inviável, por tais fundamentos, a inclusão automática de gestores sob a perspectiva da responsabilidade solidária, sem prévia investigação envolvendo o elemento subjetivo da conduta.

No tocante à apuração do elemento subjetivo para definição da responsabilidade solidária, destaca-se o precedente paradigma do Acórdão nº 6.228/2017, no âmbito do Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Privada Aberta e de Capitalização (CRSNSP), em sede de recurso administrativo contra decisão da SUSEP, no qual foi assentado o seguinte entendimento: “De fato o § 5º do art. 2º da Resolução CNSP nº 243/11 concede a faculdade de vir a ser punido o diretor. Esse dispositivo diz que ‘a SUSEP **poderá considerar como agente responsável pela suposta infração, no caso de pessoa natural, na medida de sua culpabilidade, o titular de cargo**’ de administrador que, “**comprovadamente, concorra para a prática da infração, ou deixe de impedir a sua prática, quando podia agir para evitá-la**’. No art. 10 da mesma Resolução, é recomendada a proporcionalidade entre a espécie e extensão da pena e a gravidade da infração e de seus efeitos. E, no § 1º, é determinado que, quando a sanção fora aplicada a pessoa natural, ‘a autoridade julgadora atentará para a sua **culpabilidade**’. Essas normas têm que ser interpretadas de forma estrita. Nestes autos, em nenhum momento, foi demonstrado ou comprovado que o recorrente atuou para a prática da irregularidade que originou o presente processo.”

Prosseguindo na análise da culpabilidade de diretor de sociedade seguradora, o citado precedente explicita, no voto do Relator, que o simples fato de desempenhar o cargo de diretor não torna o dirigente responsável por tudo o que possa acontecer no dia a dia da empresa, transformando-o em uma espécie de “bode expiatório securitário”. Com efeito, o mencionado voto enfatiza que: “O exercício do cargo torna o diretor responsável pelos atos de seus funcionários, mas apenas no âmbito da responsabilidade civil. Se um funcionário pratica um ato irregular ou que prejudique alguém, o diretor poderá até ser responsabilizado; mas só civilmente. A eventual penalidade decorrente da prática de um ato ilícito só pode atingir a quem efetivamente o praticou, não podendo o diretor ser punido em virtude do

ato de outrem, em razão do princípio constitucional de que a penalidade não deve passar da pessoa do infrator.”

Ainda no que se refere à análise do elemento subjetivo na responsabilidade solidária, o voto condutor do Acórdão CRSNSP nº 6.228/2017, citando a obra de Fábio Medina Osório¹⁴, salienta que a consequência da aplicação dos princípios da culpabilidade e da pessoalidade da sanção “é o fato de não existir solidariedade no campo do ilícito. Em Direito Penal, tal como no Direito Administrativo Sancionatório, a punição aplicada a um infrator coautor não aproveita aos demais coautores. Cada um responde por seu próprio ato e recebe uma pena individualizada de acordo com seu grau de participação.”

Com relação à caracterização das circunstâncias da infração, o Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional (CRSFN), em julgamento que estabeleceu relevante precedente acerca do tema (Acórdão nº 150/2023)¹⁵, tratando da análise concreta de processo sancionador oriundo da CVM, assentou o entendimento de que, como tais devem ser compreendidas, “em analogia às *circunstâncias judiciais* adotada no direito penal, aqueles fatores que não compõe a infração, mas que influenciam em sua gravidade. Seriam exemplos de tais circunstâncias o estado do agente, as condições e modo de agir, o meio utilizado, fatores de tempo e espaço, dentre outros. Tais elementos, por *contingentes*, não são da essência do tipo infracional. Consequentemente, a sua presença não é capaz de infirmar a materialidade da conduta delituosa ou mesmo a culpabilidade do agente. Mais que isso, tais circunstâncias não afetam o conjunto de provas e evidências colhidas nos autos. Apenas servem para o exame do grau de culpabilidade do agente e de reprovabilidade da conduta para fins de dosimetria da pena.” Notadamente, trata-se de avaliar, no exame da dosimetria, a aplicação de agravantes e atenuantes a partir da fixação da pena-base.

Em atenção ao contexto da regulação do setor de seguros e à atuação da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), é imperativo destacar as inovações trazidas pela Lei Complementar em vigor, que estabelece a aplicação de multas diárias que podem alcançar o montante de até R\$ 100.000,00 ou um milésimo do faturamento total, em caso de descumprimento das determinações ou intimações emanadas daquele órgão. Tais alterações visam, sobremaneira, fortalecer a supervisão exercida pela SUSEP, ampliando a responsabilização das partes envolvidas e, consequentemente, assegurando maior proteção aos consumidores — tudo isso enquanto se preserva a

14 OSÓRIO, Fábio Medina, *Direito Administrativo Sancionador*, Ed. RT, 3ª ed. 2009, p. 343.

15 BRASIL. Conselho De Recursos Do Sistema Financeiro Nacional. Acórdão nº 150/2023. Processo nº 10372.100090/2022-87. Relator: Renato da Câmara Pinheiro. Julgado em 11 out. 2023. Decisão colegiada, unânime.

estabilidade do mercado de seguros e da proteção patrimonial mutualista no Brasil. Adicionalmente, busca-se fomentar um ambiente empresarial mais seguro e confiável. Importa ressaltar que a SUSEP, doravante, detém um poder de fiscalização ampliado, sendo incluídas as operações de proteção patrimonial mutualista em seu escopo de atuação.

Neste contexto, a Superintendência está autorizada a convocar assembleias extraordinárias e a aplicar medidas preventivas que visem garantir a estabilidade das operações sob sua supervisão. A nova legislação, tal como já constava de forma semelhante no Decreto-Lei nº 73/1966, estabelece o livre acesso de auditores e funcionários devidamente credenciados do órgão fiscalizador às sociedades seguradoras, cooperativas de seguros, administradoras de operações de proteção patrimonial mutualista e resseguradores. Tais profissionais têm a prerrogativa de requisitar e apreender livros, notas técnicas, informações e documentos relevantes para o exercício de suas funções.

Ademais, qualquer obstáculo que impeça o cumprimento dos objetivos estabelecidos será considerado como embaraço à fiscalização, ensejando a aplicação das penalidades previstas no Decreto-Lei pertinente. Considerando que a Lei Complementar confere um aumento significativo ao poder sancionador atribuído à SUSEP, a expectativa que se coloca é a de que se observe uma fiscalização mais eficiente, com uma concomitante redução nos casos de fraudes e práticas prejudiciais que possam macular o setor. Outrossim, vislumbra-se um incremento na previsibilidade regulatória, o que, sem dúvida, contribui para garantir maior segurança e estabilidade no mercado de seguros.

5. IMPACTOS DA VEDAÇÃO IMPLÍCITA

A análise da evolução do marco regulatório no setor de seguros, à luz da Lei Complementar nº 213/2025, revela um movimento deliberado em direção à consolidação de normas que asseguram a legalidade e a previsibilidade no ambiente regulatório. Em um contexto em que a segurança jurídica é fundamental, a referida Lei se impõe como uma resposta abrangente à necessidade de clareza e rigor normativo, estabelecendo diretrizes que limitam a discricionariedade das autoridades reguladoras e promovem a transparência. Nesse sentido, a Lei Complementar não apenas reitera a importância da legalidade, mas também introduz mecanismos que visam prevenir a deslegalização, prática que, ao longo do tempo, gerou incertezas e inseguranças no mercado.

É importante notar que o artigo 11 do projeto original, que previa a criação de 26 novos cargos na estrutura da Susep, foi vetado por questões

constitucionais relacionadas à criação de cargos públicos. A Lei Complementar nº 213/2025, por sua vez, incorpora diretamente em seu texto disposições que antes eram objeto de regulamentação infralegal, o que, por sua vez, fortalece a previsibilidade para os operadores do mercado. Com isso, o poder punitivo do Estado é exercido de forma mais coesa e vinculada aos princípios constitucionais, evitando que sanções sejam impostas com base em normas de menor hierarquia que não atendem aos requisitos da Constituição. Nesse contexto, a tipificação clara das infrações administrativas e a definição de sanções proporcionais são inovações que asseguram maior segurança jurídica e confiança no sistema.

Além disso, a regulamentação das operações de seguros e a responsabilização de diretores e conselheiros fiscais, explicitadas na Lei Complementar, ilustram um compromisso com a governança e a ética no setor.

Essas diretrizes não apenas promovem uma administração mais transparente, mas também estabelecem padrões que dificultam a ocorrência de práticas abusivas ou arbitrárias por parte dos reguladores. A Lei Complementar, assim, apresenta-se como um baluarte da legalidade, alinhando-se às exigências contemporâneas de um mercado que demanda previsibilidade e estabilidade.

Ademais, ao tratar diretamente de questões fundamentais na legislação, a Lei Complementar neutraliza a possibilidade de que práticas infralegais sejam utilizadas para contornar os princípios da legalidade e da reserva legal, assegurando que a normatização permaneça dentro dos limites constitucionais.

Por outro lado, a transição para um modelo mais formalizado traz à tona desafios que devem ser cuidadosamente geridos por reguladores e regulados. A adaptação às novas exigências implica um esforço coordenado para garantir que as inovações introduzidas pela Lei Complementar se traduzam efetivamente em benefícios concretos para o mercado e para os consumidores. O êxito dessa transição dependerá, em grande medida, da capacidade dos agentes envolvidos de se adaptarem a um cenário normativo mais estrito, sem comprometer a dinâmica do mercado.

Em conclusão, a Lei Complementar nº 213/2025 não apenas avança na consolidação de um marco normativo mais claro e previsível, mas também representa um passo decisivo na proteção dos direitos dos consumidores e na promoção de um ambiente de negócios mais estável. Os avanços proporcionados por essa legislação são fundamentais para a construção de um sistema regulatório que atenda às demandas do setor de seguros contemporâneo, refletindo o compromisso com a legalidade e a transparência como pilares essenciais para o fortalecimento do mercado.

CONCLUSÃO

A propósito do princípio da legalidade administrativa, no campo do direito administrativo sancionador, vale relembrar paradigmático julgamento do Superior Tribunal de Justiça, ocasião em que se assentou a seguinte orientação¹⁶: “A instituição de infração e imposição de penalidade com fundamento em ato infralegal - Portaria – fere o princípio da legalidade, porquanto “só a lei, em sentido formal e material, pode descrever infração e impor sanções”. Com efeito, o princípio da legalidade, com seu desdobramento na tipicidade, encontra ressonância no Estado Democrático de Direito e no devido processo legal, todos inscritos nos artigos 179, inciso I, e 5º, inciso LIV, respectivamente, da Constituição da República Federativa do Brasil. Nesse contexto, não surpreende o fato de que a Lei Complementar nº 213/2025 tenha, necessariamente, que se ajustar aos ditames da Constituição de 1988, tanto quanto os Decretos-Leis nº 73/1966 e nº 261/1967, assim como as Leis Complementares nº 109/2001 e nº 126/2007¹⁷.

De fato, é pacífico o entendimento do Superior Tribunal de Justiça na direção de que¹⁸: “portarias não são instrumentos hábeis para imposição de multas, porquanto ferem o princípio constitucional da reserva de lei ao contemplarem penalidades. A definição de infrações e a cominação de sanções administrativas, após a vigência da Constituição de 1988, somente podem decorrer de lei em sentido formal. Ademais, como ato normativo hierarquicamente inferior, as portarias têm por objetivo explicitar norma legal a ser observada pela Administração, sem o mister de restringir ou ampliar disposições legais. Portanto, as portarias não se prestam ao preenchimento de lacunas e omissões da lei e, assim, não podem acrescentar conteúdo material à norma regulamentada, devendo restringir-se ao fim de facilitar a aplicação e execução da lei que disciplina a matéria. (...)”¹⁹

16 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 259.173/R.S.* Relator: Ministro Humberto Gomes de Barros. Diário da Justiça, 11 jun. 2001.

17 No mesmo sentido, inclusive na seara ambiental, o Superior Tribunal de Justiça tem entendido que: “Em respeito ao Princípio da Legalidade, não é cabível a aplicação de multa ambiental sem a expressa previsão em lei strictu sensu, de modo que não se admite a motivação exclusivamente em Decretos Regulamentares ou Portarias.” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.290.827/MG.* Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Julgado em 27 out. 2016, DJe 18 nov. 2016. Decisão colegiada, unânime.)

18 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AgInt no AgInt no Recurso Especial nº 1.945.137/DF (2021/0191481-3).* Relator: Ministro Herman Benjamin. Julgado em 26 abr. 2022, DJe 24 jun. 2022. Decisão colegiada, unânime (Segunda Turma).

19 A contrário senso, veja-se que, o Supremo Tribunal Federal admite a regulamentação infralegal quando ela está em consonância com a norma legal, conforme se observa do seguinte precedente: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.046.163/DF.* Relator: Ministro Dias Toffoli. Julgado em 8 ago. 2017, DJe 28 ago. 2017. Decisão colegiada, unânime (Segunda Turma). Nesse caso, o Decreto-Lei número 395/1938, foi recepcionado pela Constituição de 1988, exatamente à semelhança do Decreto-Lei nº 73/1966.

As recentes alterações abarcadas pela Lei Complementar representam um esforço significativo para modernizar o Sistema Nacional de Seguros Privados, introduzindo maior flexibilidade e segurança jurídica ao setor. A regulamentação das cooperativas de seguros e da proteção patrimonial mutualista são exemplos de como a legislação pode ser ampliada com a aprovação da Lei Complementar, de modo a abarcar assuntos e institutos que existem de fato, mas que se encontravam em situação de omissão legislativa.

A regulamentação infralegal de temas fundamentais, sem respaldo em lei formal, compromete a legitimidade do poder punitivo do Estado ao violar os princípios da legalidade, da tipicidade e da reserva legal. No contexto do mercado de seguros, isso pode gerar insegurança jurídica, desigualdade na aplicação das normas e fragilidade na configuração das infrações administrativas.

A Lei Complementar nº 213/2025 representa um avanço significativo ao consolidar, no texto legal, dispositivos que reduzem a dependência de normas infralegais, reforçando o alinhamento ao Estado Democrático de Direito e promovendo maior equilíbrio entre o poder do Estado e os direitos dos regulados.

As mudanças afetam positivamente o sistema de seguros nacional ao garantir segurança ao consumidor, por meio da atribuição de competências sancionatórias e fiscalizatórias à SUSEP, bem como ao definir os tipos de cooperativas que podem operar no mercado e as formas pelas quais devem operar, além de suprir outras lacunas legais relativas às cooperativas de seguros e à proteção patrimonial mutualista.

Apesar dos avanços, a implementação das mudanças apresenta desafios para operadores e reguladores, exigindo investimentos em capacitação e ajustes operacionais. À medida que as normas forem aplicadas e avaliadas, espera-se que essas alterações fortaleçam o setor de seguros no Brasil, promovendo sua expansão e o alinhamento com os padrões internacionais de regulação.

REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Cooperativas de Crédito*. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/cooperativacredito>. Acesso em: 24 dez. 2024.

CÔRTE REAL, Maria Manuela; CRUZ ALVES, Francisco José; FARINHA PEREIRA, Eduardo. *O Sector Segurador: Evolução e Perspectivas*. [s.l.]: [s.n.], [s.d.]. Disponível em: https://purl.sgmf.pt/COL-MF-0064/1/COL-MF-0064_master/COL-MF-0064_pdf/capitulo%20VII.pdf. Acesso em: 21 jan. 2025.

DOBBYN, John F.; FRENCH, Christopher C. *Insurance Law in a Nutsbell*. 5. ed. St. Paul: West Academic Publishing, 2016.

ENTERRIA, Eduardo Garcia. *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*, Madrid: Civitas, 3. ed., 1998. p. 220/225.

FISCHER, James M.; KEETON, Robert E.; WIDISS, Alan I. *Insurance Law: A Guide to Fundamental Principles, Legal Doctrines, and Commercial Practices*. 2ª ed. West Academic, 2017.

MACHADO, Hendel Sobrosa. *Aspectos polêmicos do contrato de seguro de crédito no direito comparado*. Disponível em: https://www.academia.edu/6556530/Aspectos_polemicos_do_seguro_de_credito_no_direito_comparado. Acesso em: 17 jan. 2025.

MIRAGEM, Bruno. A contribuição essencial do direito comparado para a formação e o desenvolvimento do direito privado brasileiro. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 1000, p. 157-190, fev. 2019.

OLIVEIRA, José Inácio Ribeiro Lima de. A legalidade da atuação da Superintendência de Seguros Privados na fiscalização das entidades marginais de seguros e de previdência complementar aberta. *Revista Brasileira de Risco e Seguro*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 20, p. 225-276, out. 2015/mar. 2016.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 9. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2023.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Tipicidade e Legalidade das Infrações e Sanções no Direito Administrativo Sancionador*. Disponível em: <https://www.medinaosorio.com.br/artigos/medina-osorio-exclusivo-tipicidade-e-legalidade-das-infracoes-e-sancoes-no-direito-administrativo-sancionador>. Acesso em: 26 jan. 2025.

RUSSO, Claudio. *Il sistema sanzionario nel settore assicurativo: principi e tutele*. Dialoghi di Diritto dell'Economia, setembro de 2023. Disponível em: <https://www.dirittobancario.it/wp-content/uploads/2023/09/2023-Russo-Il-sistema-sanzionario-nel-settore-assicurativo.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2025.

SCHMITT, Daniel. *Da punibilidade do agente responsável no mercado de seguros privados*. Cadernos de Seguro, v. 33, p. 34-46, 2013.

STIGLITZ, Rubén S. *Derecho de Seguros I*. 3ª ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2001.

STIGLITZ, Rubén S. *Derecho de Seguros II*. 3ª ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2001.

PEREIRA, Alexandre Libório Dias. *A Construção Jurídica do Mercado Único dos Seguros*. In: Estudos dedicados ao Prof. Doutor Mário Júlio de Almeida Costa. Universidade Católica Editora, 2002, p. 75-109.

