

A **Resolução CNSP nº 492/2026**, composta de 66 artigos, assinada por **Alessandro Serafin Octaviani Luis**,^[1] representa um dos mais relevantes marcos regulatórios do Sistema Nacional de Seguros Privados nas últimas décadas. Ela estabelece as regras gerais aplicáveis às cooperativas de seguros, autorizando seu subscritor, através da SUSEP a baixar instruções e editar as normas complementares necessárias à execução do que ela dispôs^[2].

O novo regime jurídico inaugura uma nova fase deste instituto, pois, pode-se afirmar - com a devidas cautelas históricas e jurídicas - que as cooperativas de seguros no Brasil permaneceram, por longo período, em uma “zona cinzenta” entre o mutualismo puro e a exploração econômica organizada segundo lógica empresarial.

Essa afirmação encontra respaldo especialmente na evolução histórica do mercado segurador brasileiro e na tensão conceitual entre três modelos distintos, vale dizer, o mutualismo clássico, a cooperativa e a sociedade seguradora empresarial com finalidade lucrativa.

Ao azo, com a acuidade e a genialidade costumeira, **Pontes de Miranda** registrou:

“Daí a sociedade cooperativa de seguros ser sociedade cooperativa, e não comercial. O elemento mutualístico é comum às sociedade cooperativas e às associações mútuas; o elemento capitalístico, que pode aparecer naquelas há de ser tal que não prepondere quanto ao elemento mutualístico, ou não exceda o que a lei – referia-se ao Decreto nº 22.239, especificamente seu art. 7º, c, em páginas precedentes -, considerou limite máximo. Se tal não ocorre, a sociedade é lucrativa, e não cooperativa. O fim econômico, nas sociedades cooperativas, é atingido diretamente pelos sócios, em seus contatos com a sociedade. O fim econômico, nas sociedades lucrativas, é obtido com a repartição do que a sociedade percebeu de lucro. A diferença é sutil, porém sempre da máxima relevância.^[3]”

Esse decreto referenciado por um dos maiores juristas consultos de nossa história foi à época considerado o grande marco jurídico anterior da disciplina cooperativista brasileira.

Historicamente, o mercado segurador brasileiro sempre foi organizado sob forte centralização regulatória, vinculada ao Conselho Nacional de Seguros Privados e à Superintendência de Seguros Privados, com predominância das sociedades seguradoras organizadas sob a forma de sociedades anônimas.

As sociedades cooperativas de seguros representam uma forma peculiar de organização econômica voltada à proteção patrimonial e pessoal de seus associados, fundada nos princípios do mutualismo, da solidariedade e da gestão democrática. Diferenciam-se das seguradoras empresárias tradicionais porque não têm como finalidade precípua a obtenção de lucro para acionistas, mas sim a prestação de serviços securitários aos próprios cooperados, que simultaneamente assumem a condição de usuários e participantes da entidade.

A origem das cooperativas de seguros encontra fundamento no desenvolvimento das associações mutualistas europeias do século XIX, especialmente vinculadas à proteção agrícola, marítima e funerária.

Neste particular calha o registro de que estas associações de assistência mútua, notadamente na Idade Média, socorriam as viúvas e os órfãos, providenciando os funerais dos associados e chegavam mesmo a ressarcir os danos causados aos seus membros em consequência de incêndios, inundações, roubos, mortalidade do gado e outras calamidades^[4].

Pois bem. O mutualismo constituiu a matriz econômica do seguro moderno, pois a técnica securitária nasceu precisamente da repartição coletiva dos riscos entre diversos participantes expostos a eventos aleatórios semelhantes. Assim, pode-se afirmar que a cooperativa de seguros

preserva, em grande medida, a essência originária da atividade securitária.

No plano jurídico, a cooperativa de seguros situa-se na confluência entre o Direito Cooperativo e o Direito dos Seguros. Em termos conceituais, trata-se de uma sociedade de pessoas, de natureza civil ou empresarial conforme o ordenamento aplicável, organizada sob a forma cooperativa para operar mecanismos de cobertura de riscos em favor de seus membros. Seus princípios estruturantes derivam do cooperativismo universal, notadamente a adesão voluntária, a gestão democrática, a participação econômica dos cooperados, a autonomia institucional e a ausência de finalidade lucrativa stricto sensu.

No Brasil, o cooperativismo encontra atualmente disciplina geral na Lei nº 5.764/1971, que instituiu a Política Nacional de Cooperativismo. Todavia, durante décadas prevaleceu forte limitação normativa à atuação de cooperativas no setor securitário, especialmente em razão do regime constitucional e infraconstitucional de organização do Sistema Nacional de Seguros Privados. Tradicionalmente, a exploração de operações de seguro foi reservada às sociedades seguradoras autorizadas e supervisionadas pela Superintendência de Seguros Privados, estruturadas predominantemente sob a forma de sociedades anônimas.

A Constituição Federal de 1988, entretanto, conferiu especial proteção ao cooperativismo ao estabelecer, em seu artigo 5º, XVIII, e no artigo 174, §2º, estímulos à organização cooperativa. Esse ambiente constitucional favoreceu o surgimento de debates doutrinários acerca da possibilidade de coexistência entre a técnica securitária e a forma cooperativa.

Com este objetivo ao comentar o referenciado artigo 174, § 2º, advertiu **Alexandre Santos de Aragão**:

“Como espécies de associação, prescindem de autorização estatal para serem instituídas, nos termos do art.5º, XVIII, CF, o que não quer dizer que o Estado não deva reprimir o abuso e o desvio do direito de instituir cooperativas que, materialmente, são empresas comerciais comuns que lançam mão de forma cooperativa para gozar dos benefícios preconizados pelo § 2º do art. 174, bem como fraudar a aplicação da legislação fiscal e trabalhista”.^[5]

Em perspectiva econômica, a cooperativa de seguros distingue-se da seguradora comercial sobretudo pela destinação dos resultados financeiros. Enquanto nas seguradoras tradicionais o excedente econômico tende a remunerar o capital investido, nas cooperativas eventuais sobras retornam proporcionalmente aos cooperados ou são reinvestidas no próprio sistema mutual. Há, portanto, predominância do elemento pessoal sobre o capital.

Outro aspecto distintivo reside na governança. O princípio cooperativo “um associado, um voto” reduz a concentração decisória típica das sociedades anônimas. Em consequência, a administração tende a refletir interesses mais diretamente vinculados aos segurados/cooperados. Essa característica reforça a dimensão social da atividade securitária e aproxima o seguro de sua função de proteção coletiva.

Sob o prisma técnico, entretanto, as cooperativas de seguros submetem-se aos mesmos desafios atuariais enfrentados pelas seguradoras tradicionais. A necessidade de constituição de provisões técnicas, adequada precificação do risco, observância de critérios de solvência e manutenção do equilíbrio atuarial permanece indispensável. Afinal, a natureza cooperativa não elimina os fundamentos científicos da operação de seguros, baseados na estatística, na mutualidade e na dispersão dos riscos.

A experiência internacional demonstra modelos relevantes de cooperativismo securitário. Em diversos países europeus existem grandes grupos mutualistas e cooperativos atuando em ramos patrimoniais, agrícolas e previdenciários. Na França, na Alemanha e nos países nórdicos, entidades mutualistas alcançaram elevada relevância econômica, coexistindo competitivamente com seguradoras empresárias. Tais modelos evidenciam que a estrutura cooperativa pode harmonizar eficiência econômica e finalidade social.

No cenário brasileiro contemporâneo, o tema ganhou novo impulso com a edição da Lei Complementar nº 213/2025, que passou a disciplinar a atuação das cooperativas de seguros e das operações de proteção patrimonial mutualista. A norma buscou integrar ao ambiente regulado práticas mutualistas anteriormente desenvolvidas de forma difusa, estabelecendo parâmetros prudenciais e mecanismos de supervisão estatal. Esse movimento legislativo representa importante transformação estrutural no mercado securitário nacional, ao reconhecer juridicamente modelos cooperativos de assunção coletiva de riscos.

Sob enfoque doutrinário, a cooperativa de seguros reafirma a dimensão social do contrato de seguro. O seguro deixa de ser visto apenas como produto financeiro comercializável e passa a ser compreendido como instrumento de solidariedade econômica organizada. A mutualidade, nesse contexto, não constitui simples técnica atuarial, mas verdadeira expressão de cooperação social institucionalizada.

Pode-se afirmar, portanto, que as sociedades cooperativas de seguros representam importante mecanismo de democratização do acesso à proteção securitária, especialmente em segmentos sociais ou econômicos insuficientemente atendidos pelo mercado tradicional. Sua legitimidade jurídica repousa na conjugação entre os princípios cooperativos e os fundamentos técnicos do seguro. O desafio contemporâneo consiste em compatibilizar a identidade mutualista dessas entidades com as exigências regulatórias de solvência, transparência e proteção do consumidor inerentes ao moderno Direito dos Seguros.

De fato. Com a edição da Lei Complementar nº 213/2025 se alterou significativamente essa estrutura ao admitir cooperativas de seguros, operações de proteção patrimonial mutualista e novos mecanismos de inclusão securitária.

Até então, prevalecia o modelo tradicional do Decreto-Lei nº 73/1966, segundo o qual a exploração de seguros privados era essencialmente reservada às seguradoras organizadas sob a forma de sociedades anônimas. A LC 213/2025 alterou justamente o artigo 24 daquele Decreto-Lei para admitir também sociedades cooperativas autorizadas pela SUSEP.^[6]

É de se fazer, outrossim, um registro no sentido de que todas as associações civis sem fins lucrativos estão plasmadas dentro de nosso ordenamento jurídico^[7].

Destarte, as associações civis possuem natureza jurídica distinta das cooperativas, mas ambas integram o denominado terceiro setor lato sensu. Elas se constituem pela união de pessoas que se organizam para fins associativos previsto na atual Constituição Federal^[8].

Há, portanto, um vínculo entre os participantes baseado em estatutos sociais não havendo uma relação societária, cuja finalidade é ideal sem finalidade econômica nas associações, ao passo que na outra, ou seja, nas cooperativas estas estão voltadas à atividade econômica mutualística.

Nesse contexto, a **Resolução CNSP nº 492/2026** surge como norma estruturante destinada a disciplinar uma organização societária com requisitos operacionais típicos destas entidades.

As normas exaradas pelo órgão encarregado de fixar as diretrizes da política de seguros privados^[9] revelam nítida inspiração no modelo cooperativista financeiro já consolidado no sistema supervisionado pelo Banco Central do Brasil, especialmente no tocante às cooperativas de crédito.

A sobredita Resolução reconhece três espécies de sociedades cooperativas de seguros, vale dizer, as cooperativas singulares, as centrais, e as confederações de cooperativas de seguros.

A cooperativa singular é autorizada a operar seguros diretamente em benefício de seus associados. Já as cooperativas centrais e confederações exercem funções de coordenação, supervisão sistêmica e prestação de serviços às filiadas.

Sob a perspectiva jurídica, a norma confirma que as cooperativas de seguros permanecem sujeitas à disciplina cooperativista imbricado ao regime securitário, sob à supervisão da Superintendência de Seguros Privados.

De outra banda, a Resolução em pauta adota técnica regulatória híbrida, ao prever que as regras aplicáveis às seguradoras tradicionais incidem subsidiariamente sobre as cooperativas, salvo disposição expressa em contrário.

Esse ponto possui enorme relevância hermenêutica, pois objetiva preservar a unidade do sistema securitário com proteção ao consumidor e a estabilidade do mercado.

É dedicado nesta novel Resolução extenso capítulo à governança corporativa, evidenciando preocupação regulatória com riscos operacionais, conflitos de interesses e solvência da entidade.

Merece destaque a preocupação do regulador com o chamado “risco sistêmico cooperativo”, razão pela qual a resolução fortalece mecanismos de supervisão centralizada aproximando o sistema cooperativo de seguros do modelo prudencial bancário.

De outro giro, as cooperativas são disciplinadas pela Lei número 5.764/71, que define a Política Nacional de Cooperativismo, estabelecendo o regime jurídico das cooperativas no Brasil, tratando de sua criação, funcionamento, estatutos, direitos e deveres dos associados, e operações.

Muito embora o cooperativismo se funde na ajuda mútua isso não autoriza a exploração de atividades submetidas a regime legal especial, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento, desde que não ingressem em área destinada a atividade comercial.

Cabe, a meu sentir, nesta passagem a advertência do sempre lembrado

combativo advogado gaúcho **Ovídio A. Baptista da Silva**, ao assinalar:

“A relação básica, institucional, entre sociedade cooperativa e seus sócios assinala, de maneira inconfundível, sua principal característica. Ao contrário das sociedades mercantis, costuma-se dizer que a cooperativa presta serviço ao próprios sócios”^[10].

Pois os atos cooperativos, definidos no artigo 79 da lei que rege a matéria, são aqueles praticados entre cooperativas e seus associados para a consecução dos objetivos sociais, não se caracterizando como operações de mercado^[11].

A legislação brasileira ao admitir de forma expressa as cooperativas de seguros, determina que elas estarão sujeitas à autorização e fiscalização da SUSEP nos termos da legislação específica.

De outro giro, a Resolução em tela altera diversos atos normativos anteriores do CNSP, especialmente a Resolução CNSP nº 388/2020, para incluir formalmente as cooperativas no sistema de segmentação prudencial.

Com isso as cooperativas passam a integrar os segmentos regulatórios supervisionados pela SUSEP, havendo aplicação proporcional da regulação prudencial com exigências que irão variar conforme o porte e a complexidade operacional.

Neste norte, a resolução sob comento estabelece que as cooperativas centrais não poderão possuir exigência prudencial inferior à das filiadas e que o próprio sistema cooperativo seja tratado como equivalente ao grupo prudencial securitário.

Essa estrutura demonstra preocupação com a solvência, a estabilidade e a prevenção de arbitragem regulatória.

Outro aspecto relevante desta resolução refere-se à auditoria operacional obrigatória anual. O regulador atribui especial relevância à gestão de riscos, aos controles internos e à prevenção de irregularidades.

A norma impõe aos auditores independentes deveres expressos de comunicação à SUSEP acerca de irregularidades relevantes, descumprimento estatutário, operações irregulares, além de exposição anormal a riscos assumidos por estas cooperativas securitárias.

Embora a resolução represente avanço institucional relevante, alguns desafios jurídicos e operacionais deverão emergir no processo de implementação, entre eles, a adaptação das estruturas cooperativas ao rigor prudencial securitário, a definição do alcance da responsabilidade dos administradores, a compatibilização entre princípios cooperativos e técnicas atuariais, bem como de prevenção de insuficiência patrimonial, assim como de governança em sistemas cooperativos complexos.

Outro ponto sensível refere-se à delimitação entre cooperativas de seguros, operações mutualistas, associações de proteção veicular.

A distinção normativa será essencial para evitar assimetrias concorrenciais, arbitragem regulatória e insegurança jurídica.

Neste ligeiro e breve apanhado em relação a **Resolução CNSP nº 492/2026**, se inaugura um novo capítulo no direito securitário brasileiro ao disciplinar as cooperativas de seguros sob bases prudenciais modernas e alinhadas à supervisão estatal, ampliando o pluralismo institucional do mercado segurador e estimulando a inclusão securitária fortalecendo o cooperativismo respeitando a estabilidade sistêmica.

Ao mesmo tempo, a resolução revela opção regulatória sofisticada, baseada em uma proporcionalidade prudencial na governança corporativa e na supervisão baseada em riscos.

O êxito do novo modelo dependerá, contudo da atuação técnica da SUSEP, assim como da maturidade das estruturas cooperativas, da adequada harmonização entre mutualismo e solvência, assim como da construção jurisprudencial e doutrinária que inevitavelmente acompanhará a consolidação do regime.

Sob a perspectiva acadêmica e institucional, trata-se de uma das mais relevantes transformações do mercado securitário brasileiro desde a reorganização promovida pela Reforma do Sistema Nacional de Seguros Privados juntamente com o advento da novo Marco Legal dos Seguros.

É como penso.

Porto Alegre, 12 de maio de 2026.

[1] Publicada no DOU em 6 de maio de 2026.

[2] Artigos 1º e 65, respectivamente.

[3] Tratado de Direito Privado, volume 49, página 434. Editor Borsoi, 2ª edição, Rio de Janeiro 1965.

[4] J.C. Moitinho de Almeida. O Contrato de Seguro no Direito Português e Comparado. Livraria Sá da Costa Editora, Lisboa, 1ª edição, 1971, página 6.

[5] J.J. Gomes Canotilho e Outros Autores. Comentários à Constituição do Brasil. Editora Saraiva e Outras, 2013, página 1836.

[6] Artigo 24 do Decreto-Lei nº 73/44, parágrafo único. As Sociedades Cooperativas operarão unicamente em seguros agrícolas, de saúde e de acidentes do trabalho. Dispositivo revogado.

[7] Artigos 53 a 61 do atual Código Civil.

[8] Constituição Federal, artigo 5º, inciso XVIII.

[9] Inciso I. do artigo 32 do Decreto-Lei número 73/66

[10] O Seguro e as Sociedades Cooperativas. Relações Jurídicas Comunitárias. Livraria do Advogado Editora, 2008, página 19.

[11] Do Ato Cooperativo.

Art. 79. Denominam-se atos cooperativos os praticados entre as cooperativas e seus associados, entre estes e aquelas e pelas cooperativas entre si quando associados, para a consecução dos objetivos sociais.

Parágrafo único. O ato cooperativo não implica operação de mercado, nem contrato de compra e venda de produto ou mercadoria.