



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
10ª Vara Federal de Porto Alegre

Rua Otávio Francisco Caruso da Rocha, 600, 7º Andar - Ala Sul - Bairro: Praia de Belas - CEP: 90010395 - Fone: 3214-9215 - Email: rspoa10@jfrs.jus.br

PROCEDIMENTO COMUM Nº 5080493-90.2025.4.04.7100/RS

AUTOR: FEDERACAO DAS APAES DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

RÉU: SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS - SUSEP

DESPACHO/DECISÃO

Trata-se de pedido formulado pela FEDERAÇÃO DAS APAES DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL objetivando:

"a concessão de tutela de urgência inaudita altera pars para determinar a suspensão do Ofício Circular Eletrônico no 1/2025/CGRCO/DIORE/SUSEP com o objetivo de permitir a utilização de figuras referenciais de bens e/ou serviços na promoção, divulgação e comercialização de títulos de capitalização, na modalidade filantropia premiável dos quais seja cessionária do direito de resgate;"

Narrou, em síntese, que a sustentação financeira das APAES hoje tem como principal fonte a captação de recursos por meio de títulos de capitalização na modalidade filantropia premiável. O produto (Trilegal e Trilegal Tchê), por orientação de empresas de marketing e propaganda, utilizava imagens referenciais como ferramenta, indicando claramente seu caráter meramente ilustrativo.

No entanto, em fevereiro/2025, a SUSEP expediu o Ofício-Circular Eletrônico nº 1/2025/CGRO/DIORE/SUSEP, que estabelece o “MANUAL TÉCNICO DE TÍTULOS DE CAPITALIZAÇÃO” e passou a restringir o uso de figuras referenciais na veiculação de publicidade, comprometendo a eficácia das campanhas de filantropia premiável. Aduz que, *"ao impor restrições que não encontram fundamento em lei e que representam nítida inovação no ordenamento setorial, a Autarquia ultrapassa os limites de sua competência regulatória, atingindo igualmente as sociedades de capitalização, cujo exercício regular da atividade econômica — constitucionalmente protegido e disciplinado por normas específicas — é indevidamente constrangido por exigências de natureza infralegal. A flagrante ilegalidade dos atos ora impugnados será demonstrada de forma minuciosa ao longo da presente demanda"*.

Decido.

Para a concessão da tutela provisória de urgência, o legislador exige a concorrência de dois pressupostos - *a probabilidade do direito* e *o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo* (art. 300 do CPC) -, de molde que a simples ausência de um tem o condão de prejudicar, por inteiro, a concessão da medida.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
10ª Vara Federal de Porto Alegre

A questão trazida neste feito foi muito bem analisada pelo MM. Juiz Federal Substituto Bruno Rish Fagundes de Oliveira, nos autos do Processo nº 50660097020254047100, em trâmite na 4ª Vara Federal de Porto Alegre, cujos fundamentos da decisão que deferiu a tutela de urgência acolho como razão de decidir:

*"(...) 3. A concessão da **tutela de urgência** é medida excepcional que terá espaço nos casos em que houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, nos termos do art. 300 do Código de Processo Civil.*

A Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) é a autarquia federal instituída pelo Decreto-Lei nº 73/66, integrante do Sistema Nacional de Seguros Privados, e exerce o poder de polícia no mercado de seguros, resseguros, capitalização e previdência privada.

O próprio Decreto-Lei nº 73/66 estabelece a distinção hierárquica e funcional no Sistema, atribuindo ao Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) competência normativa para fixar as diretrizes e normas da política de capitalização e as características gerais dos contratos, e à SUSEP competência executiva para efetivar a política traçada pelo CNSP e exercer a fiscalização das entidades supervisionadas.

Trata-se de um setor fortemente regulado, em que a proteção do consumidor, a higidez do mercado e a observância de parâmetros técnico-atuariais legitimam a adoção de medidas cautelares (v.g., suspensão temporária de comercialização) por parte da SUSEP quando constatados indícios objetivos de desconformidade normativa.

Nessa moldura, ainda que caiba o controle jurisdicional para coibir flagrantes ilegalidades, a lógica do sistema impõe que o Judiciário se contenha quanto ao mérito técnico-regulatório, reconhecendo-se que decisões emanadas de autoridades com competência específica e exigência de expertise técnica devem ser tratadas com deferência institucional pelos demais poderes. O Supremo Tribunal Federal, em caso análogo envolvendo o CADE, já assentou esse dever de deferência:

AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ECONÔMICO E ADMINISTRATIVO. CONCORRÊNCIA. PRÁTICA LESIVA TENDENTE A ELIMINAR POTENCIALIDADE CONCORRENCIAL DE NOVO VAREJISTA. ANÁLISE DO MÉRITO DO ATO ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. INCURSIONAMENTO NO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 279 DO STF. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. A capacidade institucional na seara regulatória, a qual atrai controvérsias de natureza acentuatadamente complexa, que demandam tratamento especializado e qualificado, revela a reduzida expertise do Judiciário para o controle jurisdicional das escolhas políticas e técnicas subjacentes à regulação econômica, bem como de seus efeitos sistêmicos.

2. O dever de deferência do Judiciário às decisões técnicas adotadas por entidades reguladoras repousa na (i) falta de expertise e capacidade institucional de tribunais para decidir sobre intervenções regulatórias, que envolvem questões policêntricas e prognósticos especializados e (ii) possibilidade de a revisão judicial ensejar efeitos sistêmicos nocivos à coerência e dinâmica regulatória administrativa.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
10ª Vara Federal de Porto Alegre

3. *A natureza prospectiva e multipolar das questões regulatórias se diferencia das demandas comumente enfrentadas pelo Judiciário, mercê da própria lógica inerente ao processo judicial.*

4. *A Administração Pública ostenta maior capacidade para avaliar elementos fáticos e econômicos insitos à regulação. Consoante o escólio doutrinário de Adrian Vermeule, o Judiciário não é a autoridade mais apta para decidir questões policêntricas de efeitos acentuadamente complexos (VERMEULE, Adrian. *Judging under uncertainty: An institutional theory of legal interpretation*. Cambridge: Harvard University Press, 2006, p. 248–251).*

5. *A intervenção judicial desproporcional no âmbito regulatório pode ensejar consequências negativas às iniciativas da Administração Pública. Em perspectiva pragmática, a invasão judicial ao mérito administrativo pode comprometer a unidade e coerência da política regulatória, desaguando em uma paralisia de efeitos sistêmicos acentuadamente negativos.*

6. *A expertise técnica e a capacidade institucional do CADE em questões de regulação econômica demanda uma postura deferente do Poder Judiciário ao mérito das decisões proferidas pela Autarquia. O controle jurisdicional deve cingir-se ao exame da legalidade ou abusividade dos atos administrativos, consoante a firme jurisprudência desta Suprema Corte. Precedentes: ARE 779.212-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe de 21/8/2014; RE 636.686-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe de 16/8/2013; RMS 27.934 AgR, Rel. Min. Teori Zavascki, Segunda Turma, DJe de 3/8/2015; ARE 968.607 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe de 15/9/2016; RMS 24.256, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 18/10/2002; RMS 33.911, Rel. Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe de 20/6/2016.*

7. *Os controles regulatórios, à luz do consequencialismo, são comumente dinâmicos e imprevisíveis. Consoante ressaltado por Cass Sustein, “as normas regulatórias podem interagir de maneira surpreendente com o mercado, com outras normas e com outros problemas. Consequências imprevistas são comuns. Por exemplo, a regulação de novos riscos pode exacerbar riscos antigos (...). As agências reguladoras estão muito melhor situadas do que os tribunais para entender e combater esses efeitos” (SUSTEIN, Cass R., “Law and Administration after Chevron”. *Columbia Law Review*, v. 90, n. 8, p. 2.071-2.120, 1990, p. 2.090).*

8. *A atividade regulatória difere substancialmente da prática jurisdicional, porquanto: “a regulação tende a usar meios de controle ex ante (preventivos), enquanto processos judiciais realizam o controle ex post (dissuasivos); (...) a regulação tende a utilizar especialistas (...) para projetar e implementar regras, enquanto os litígios judiciais são dominados por generalistas” (POSNER, Richard A. “Regulation (Agencies) versus Litigation (Courts): an analytical framework”. In: KESSLER, Daniel P. (Org.), *Regulation versus litigation: perspectives from economics and law*, Chicago: The University of Chicago Press, 2011, p. 13).*

9. *In casu, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, após ampla análise do conjunto fático e probatório dos autos do processo administrativo, examinou circunstâncias fáticas e econômicas complexas, incluindo a materialidade das condutas, a definição do mercado relevante e o exame das consequências das condutas das agravantes no mercado analisado. No processo, a Autarquia concluiu que a conduta perpetrada pelas agravantes se enquadrava nas infrações à ordem econômica previstas nos artigos 20, I, II e IV, e 21, II, IV, V e X, da Lei 8.884/1994 (Lei Antitruste).*



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
10ª Vara Federal de Porto Alegre

10. O Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE detém competência legalmente outorgada para verificar se a conduta de agentes econômicos gera efetivo prejuízo à livre concorrência, em materialização das infrações previstas na Lei 8.884/1994 (Lei Antitruste).

11. As sanções antitruste, aplicadas pelo CADE por força de ilicitude da conduta empresarial, dependem das consequências ou repercussões negativas no mercado analisado, sendo certo que a identificação de tais efeitos anticompetitivos reclama expertise, o que, na doutrina, significa que “é possível que o controle da “correção” de uma avaliação antitruste ignore estas decisões preliminares da autoridade administrativa, gerando uma incoerência regulatória. Sob o pretexto de “aplicação da legislação”, os tribunais podem simplesmente desconsiderar estas complexidades que lhes são subjacentes e impor suas próprias opções” (JORDÃO, Eduardo. Controle judicial de uma administração pública complexa: a experiência estrangeira na adaptação da intensidade do controle. São Paulo: Malheiros – SBDP, 2016, p. 152-155).

12. O Tribunal a quo reconheceu a regularidade do procedimento administrativo que impusera às recorrentes condenação por práticas previstas na Lei 8.884/1994 (Lei Antitruste), razão pela qual divergir do entendimento firmado no acórdão recorrido demandaria o reexame dos fatos e provas, o que não se revela cognoscível em sede de recurso extraordinário, face ao óbice erigido pela Súmula 279 do STF.

13. Agravo regimental a que se NEGA PROVIMENTO.
(RE 1083955 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 28-05-2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-122 DIVULG 06-06-2019 PUBLIC 07-06-2019; grifado)

Mutatis mutandis, a mesma orientação dada no caso acima transcrito vale para controle de ato praticado pela SUSEP, pois, como já dito linhas acima, trata-se de autarquia técnica responsável por regular dentro de suas competências, autorizar, supervisionar e sancionar as atividades de seguros, resseguros, capitalização e previdência privada aberta.

Entretanto, embora seja devido o dever de deferência institucional às decisões da SUSEP em matéria técnica, o controle jurisdicional é imperativo quando há extrapolação de competência ou excesso de poder regulamentar, especialmente quando há risco de dano a direitos fundamentais ou a atividades sociais relevantes.

Feitas essas considerações, o exame da tutela de urgência passa pela análise dos requisitos do art. 300 do Código de Processo Civil.

Em juízo de cognição sumária, há plausibilidade na tese autoral, verificando-se aparente ilegalidade do ato impugnado por extrapolação regulatória.

O Ofício Circular nº 1/2025/CGRCO/DIORE/SUSEP, ao veicular o "Manual Técnico de Títulos de Capitalização", inovou no ordenamento jurídico do setor, sob a justificativa de ser uma interpretação do art. 14 da Resolução CNSP nº 384/2020. O referido ofício contém o seguinte teor, grifado o ponto controvertido:

1. Com o intuito de apresentar, de forma clara e acessível, os entendimentos acerca dos principais aspectos técnicos e de comercialização do segmento de títulos de capitalização, a Susep comunica a publicação do Manual Técnico de Títulos de



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
10ª Vara Federal de Porto Alegre

Capitalização. Os entendimentos contidos no Manual descrevem as regras que devem ser observadas pelas partes envolvidas na operação de títulos de capitalização, quando da estruturação e comercialização de seus títulos, considerando a regulamentação vigente.

2. Nesse contexto, consideramos importante destacar os seguintes pontos, apurados pelas equipes da Susep nos trabalhos de supervisão do segmento, sobre os quais as sociedades devem ajustar suas condutas e evitar penalidades junto à Susep:

a) É vedada qualquer vinculação do pagamento do prêmio de sorteio a qualquer bem e/ou serviço, seja por meio de figuras referenciais de bem e/ou serviço estampadas no material de divulgação e/ou comercialização ou inseridas em propaganda do título, assim como fazer qualquer vinculação a bem e/ou serviço na denominação comercial do produto (art. 14 da Resolução CNSP Nº 384/2020).

b) Os pagamentos relativos ao título de capitalização devem ser pagos em moeda corrente nacional tanto aos titulares do direito de resgate como do direito de sorteio. Dessa forma, a sociedade de capitalização não pode fazer o pagamento do prêmio de sorteio na forma de bem, mesmo que também tenha sido dada a opção do sorteado receber o prêmio em dinheiro (art. 2º da Resolução CNSP Nº 384/2020).

c) Não é permitido que duas (ou mais) sociedades de capitalização utilizem denominações comerciais contendo o mesmo núcleo, ou seja, nomes muito similares com pequenas variações, podendo levar o consumidor ao entendimento equivocado de se tratarem de uma mesma campanha (arts. 50 e 55 da Circular SUSEP Nº 656/2022 e art. 3º da Resolução CNSP Nº 382/2020).

d) Ainda, não pode ser utilizado apenas o núcleo ou parte da denominação comercial para referência ao título. A denominação comercial deve ser utilizada na íntegra (§ 2º, do art. 41 da Resolução CNSP N 384/2020).

3. Em relação à alínea "c", informamos que sempre que identificada irregularidade, será levado em consideração a sociedade que primeiro adotou a referida denominação comercial. Assim, todos os produtos que vincularem denominações comerciais já utilizadas por outras sociedades serão definitivamente suspensos.

4. Dado o exposto, espera-se que este Manual subsidie as sociedades de capitalização na inovação e no desenvolvimento das condições contratuais e da comercialização de seus produtos durante todo o ciclo de vida dos títulos, seguindo sempre as boas práticas do setor.

5. O Manual Técnico de Títulos de Capitalização encontra-se anexado a este Ofício e pode, também, ser consultado no sítio da Susep no seguinte endereço: www.gov.br/susep/pt-br/arquivos/arquivos-planos-eprodutos/manual-tecnico-de-capitalizacao.pdf

O art. 14 da Resolução CNSP nº 384/2020, que fundamentou a interpretação dada pela SUSEP, estabelece:

Art. 14. É vedada a vinculação do pagamento de sorteio à aquisição de qualquer bem e/ou serviço.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
10ª Vara Federal de Porto Alegre

*A correta interpretação da norma deve ser teleológica, ou seja, de acordo com o seu propósito. Nesse sentido, e diante do texto integral da Resolução nº 384/2020^I, extrai-se que a vedação da vinculação tem por objetivo precípua assegurar a prerrogativa do consumidor de receber o prêmio em espécie (moeda corrente nacional), garantindo que a sociedade de capitalização não o obrigue a adquirir o bem que foi objeto da publicidade. Nesse sentido, o art. 2º da resolução prevê que "a capitalização é a operação que tem por objeivo promover a constuição de capital mínimo, perfeitamente determinado em cada plano e **pago em moeda corrente nacional**, ao(s) titular(es) do direito de resgate e do direito aos prêmios de sorteio".*

*Nesse contexto, a utilização de imagens meramente referenciais em publicidade, com indicação clara e ostensiva de que o prêmio é pago em dinheiro, não viola a finalidade do art. 14 da Resolução, que é garantir a liberdade do consumidor de receber o valor **em espécie**. Trata-se de mera estratégia de publicidade que utiliza o bem como referência de valor e atratividade.*

A SUSEP, por um ato de natureza executiva e interpretativa, impôs uma proibição ao uso de qualquer figura referencial que não está no texto nem na finalidade essencial da Resolução do CNSP.

*Aliás, observa-se que na mesma Resolução, há várias delegações à SUSEP no sentido de estabelecer restrições, como no art. 6º, § 6º ("É facultado à Susep dispor sobre os limites das quotas de sorteio"); no art. 9º, §4º ("É facultado à Susep dispor sobre os limites para a premiação instantânea"), no art. 10, § 7º ("É facultado à Susep dispor sobre o tamanho mínimo das séries") e no art. 22, § 2º ("É facultado à Susep definir limites percentuais das quotas para cada modalidade de tulo de capitalização"). Nenhuma delas, todavia, atribui à SUSEP poderes para impor restrição quanto à publicidade e uso de imagens referenciais. O mais próximo disso que a resolução estabelece é o art. 68, que concede à SUSEP a **faculdade de estabelecer elementos mínimos e/ou redações padrões na propaganda ou no material de comercialização dos títulos de capitalização**:*

*Art. 68. É facultado à Susep **estabelecer elementos mínimos e/ou redações padrões** que deverão constar na ficha de cadastro, nas condições gerais, na nota técnica atuarial, **na propaganda ou no material de comercialização dos títulos de capitalização**.*

Na verdade, a prerrogativa de atuação da SUSEP em relação à publicidade encontra um limite no referido art. 68 da Resolução CNSP nº 384/2020, pois o dispositivo confere à Autarquia a faculdade de estabelecer "elementos mínimos e/ou redações padrões" na propaganda ou no material de comercialização, delegação que se traduz em um poder positivo e indutivo. Ou seja, a SUSEP pode exigir que a propaganda seja transparente, clara e contenha alertas obrigatórios que informem o consumidor sobre a natureza do produto e a forma de pagamento (em dinheiro).

Contudo, o ato da SUSEP no Ofício Circular, ao proibir o uso de figuras referenciais - um elemento de publicidade corriqueiro no mercado de capitalização -, é de natureza negativa e restritiva, extrapolando os poderes atribuídos pela Resolução CNSP.

A restrição imposta pela SUSEP configura, ainda, potencial violação aos princípios constitucionais da livre iniciativa e aos preceitos da Lei nº 13.874/2019 (Lei de Liberdade Econômica), que regulamenta os arts. 170 e 174 da Constituição Federal.

*O art. 4º, VIII, da referida lei é expresso em determinar que a Administração Pública deve **evitar o abuso do poder regulatório** de maneira a, indevidamente:*



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
10ª Vara Federal de Porto Alegre

Art. 4º (...) VIII - restringir o uso e o exercício da publicidade e propaganda sobre um setor econômico, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei federal;

Uma vez que a Resolução CNSP não veda explicitamente o uso da imagem referencial, mas apenas a vinculação do pagamento (que é suprida com os alertas de que o prêmio é em dinheiro), a proibição total da publicidade pela SUSEP, por meio de um Manual Técnico, amolda-se, em tese, à conduta vedada pelo art. 4º, VIII, da Lei nº 13.874/2019, caracterizando-se como restrição indevida e desarrazoada.

Demonstrada, pois, a probabilidade do direito.

O perigo de dano é de ordem social. A autora, entidade beneficente de assistência social, demonstrou que a restrição afeta criticamente sua capacidade de arrecadação, ameaçando a continuidade dos projetos sociais e o atendimento às crianças vulneráveis. O dano social é de difícil ou impossível reparação.

A medida, por sua vez, é reversível, pois a restrição poderá ser restabelecida se o mérito da ação for julgado improcedente, ao passo que a suspensão da atividade beneficente pode gerar prejuízos sociais irreversíveis."

Verifico, portanto, a *probabilidade do direito invocado*, uma vez que o Ofício Circular Eletrônico nº 1/2025/CGRCO/DIORE/SUSEP padece de ilegalidade por extrapolação do poder regulamentar. Ao proibir o uso de figuras referenciais em materiais publicitários, a autarquia desbordou dos limites da Resolução CNSP nº 384/2020, que veda apenas a vinculação do pagamento do prêmio à aquisição bem, e não o uso ilustrativo da imagem do bem como estratégia de marketing.

O *perigo de dano* advém do comprometimento da arrecadação de recursos para as entidades beneficentes, que podem ter seu funcionamento comprometido se não afastada a limitação do Ofício Circular Eletrônico nº 1/2025/CGRCO/DIORE/SUSEP.

Ante o exposto, DEFIRO o pedido de tutela de urgência, determinando a suspensão dos efeitos do item 2.a do Ofício Circular Eletrônico nº 1/2025/CGRCO/DIORE/SUSEP em relação à autora, permitindo-lhe o uso de figuras referenciais na promoção e comercialização de títulos de capitalização emitidos na modalidade filantropia premiável dos quais seja cessionária do direito ao resgate.

Intime-se as partes. A SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS - SUSEP, com urgência, para que comprove o cumprimento da decisão no prazo de 10 dias.

Cite-se a parte ré para contestar e indicar especificamente as provas que pretende produzir, com os respectivos pontos controvertidos, de forma detalhada e em tópicos.

Com a vinda da contestação, intime-se a parte autora para se manifestar, no prazo de 15 dias, inclusive para indicar eventuais novas provas e para falar sobre matérias de ordem pública, tais como legitimidade, interesse, prescrição e decadência.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
10ª Vara Federal de Porto Alegre

Documento eletrônico assinado por **MARCELO CARDOZO DA SILVA, Juiz Federal**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <https://verificar.trf4.jus.br>, mediante o preenchimento do código verificador **710023965127v14** e do código CRC **2b8b32ea**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): MARCELO CARDOZO DA SILVA

Data e Hora: 16/12/2025, às 18:40:50

1. <https://www2.susep.gov.br/safe/scripts/bnweb/bnmapi.exe?router=upload/22431>

5080493-90.2025.4.04.7100

710023965127.V14