



SENADO FEDERAL
Gabinete do SENADOR IZALCI LUCAS

PARECER Nº , DE 2024

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei nº 386, de 2022, do Senador Zequinha Marinho, que *altera o Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, para permitir a criação de certificações privadas de seguros para prestadores de serviços.*

Relator: Senador **IZALCI LUCAS**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei (PL) nº 386, de 2022, de autoria do Senador Zequinha Marinho, que “altera o Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, para permitir a criação de certificações privadas de seguros para prestadores de serviços”.

A matéria foi distribuída, nos termos do artigo 48, X, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), à apreciação da Comissão de Assuntos Econômicos, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor. Nesta última, o projeto será posto à votação em caráter terminativo.

O diploma legal que o projeto visa a alterar é o Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966. Esse Decreto-Lei estrutura todo o Sistema Nacional de Seguros Privados e apresenta algumas normas sobre as operações de seguro e resseguro.



SENADO FEDERAL

Gabinete do SENADOR IZALCI LUCAS

O seu artigo 32 foi responsável por instituir o Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e estão em seus incisos o rol de competências incumbidas a esse órgão. Lê-se no Decreto-Lei nº 73, de 1966, por exemplo, que compete ao CNSP fixar diretrizes e normas relativas à política de seguros (inciso I), fixar as características gerais dos contratos de seguro (inciso IV), fixar normas gerais de contabilidade e estatística a serem observadas pelas sociedades seguradoras (inciso V) etc.

O projeto do Senador Zequinha Marinho objetiva conferir ao CNSP uma nova competência privativa, qual seja a de “permitir a criação de certificações privadas que recomendem os prestadores de serviços que passam a ser segurados em decorrência da contratação de serviços de seguros privados”. Insculpir-se-á tal competência no inciso XX do artigo 32 do Decreto-Lei nº 73, de 1966.

A justificativa para tal mudança legislativa é clara e objetiva. A alteração proposta pelo Senador Zequinha Marinho pretende endereçar o problema recorrente de desídia e imperícia de prestadores de serviço que, por muitas vezes, incorrem em inadimplemento contratual após o recebimento pelo seu serviço ou causam dano ao cliente em razão de um serviço mal executado. Muitos vivenciaram ou já souberam de casos de mecânicos que antes danificam um automóvel do que o consertam, de licitantes contratados que deixam de executar a obra a que a eles foi atribuída ou mesmo de médicos que prejudicam a saúde de um paciente por erro ou negligência.

O Senador que propôs esse projeto está atento para esse problema. Não é possível saber de antemão a qualidade de um serviço que será futuramente prestado, mas poder-se-ia incentivar a difusão da informação de quão segurado está um prestador de serviço e quão garantido está seu contratante contra eventual desídia ou imperícia desse prestador. A liberdade econômica permaneceria intocada, pois, mediante a proposição, o Estado não obrigaria particulares a contratarem um seguro contra danos a terceiros na prestação de serviços, porém, ao mesmo tempo, o Estado destacaria a informação sobre a existência ou não desse seguro no ambiente de mercado.



SENADO FEDERAL
Gabinete do SENADOR IZALCI LUCAS

II – ANÁLISE

Em análise pela Comissão de Assuntos Econômicos, o PL nº 386, de 2022, do Senador Zequinha Marinho, terá seus dispositivos examinados de acordo com as linhas traçadas pelo artigo 99 do Regimento Interno do Senado Federal.

Compete a esta Comissão opinar sobre o aspecto econômico e financeiro de qualquer matéria que lhe seja submetida por despacho do Presidente (inciso I), opinar sobre os problemas econômicos do País e a política de crédito (inciso II) e opinar sobre outros assuntos correlatos (inciso IV).

O autor constatou de modo percuciente a existência de significativas falhas de mercado no setor de prestação de serviços brasileiro. Há entre o contratante de serviço e o prestador desse serviço uma assimetria de informação sobre qual será a qualidade do serviço a ser futuramente prestado, há um problema de agente-principal e um custo de agência que deflui dessa falha de mercado.

No clássico artigo “O mercado de ‘limões’: incerteza de qualidade e mecanismo de mercado”¹, do laureado pelo Prêmio Nobel de Economia, George Akerlof, seu autor identifica o surgimento de instituições como resposta a falhas de mercado como essa. A incerteza sobre a qualidade final de um produto ou serviço, que pode impedir, inclusive, a existência de um mercado, pode ser oposta institucionalmente, por exemplo, por um sistema de garantias na contratação, por um sistema de marcas e reputação a elas relacionadas, por um sistema de certificação de médicos, advogados, barbeiros etc., dentre diversos outros sistemas.

O que o autor do Projeto de Lei nº 386, de 2022, busca é aproximar o sistema de seguros privados do mercado de prestação de serviços e fazer com que a sinalização daquele possa reduzir as incertezas existentes neste. Isso o

¹ George Arthur AKERLOF. The market for "lemons": quality uncertainty and the market mechanism. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 84, n. 3, aug., 1970, pp. 488-500.



SENADO FEDERAL

Gabinete do SENADOR IZALCI LUCAS

projeto faz com maestria. Portanto, do ponto de vista econômico, a ideia que justificou a proposição do Projeto de Lei nº 386, de 2022, é meritória.

A justificação da proposição explicita que, por meio dessa alteração legislativa na competência do CNSP, criar-se-ia, em termos de economia comportamental, um empurrão (*nudge*) aos agentes econômicos para fomentar no mercado a adoção de seguros contratuais pelos prestadores de serviço.

O seguro é um contrato por meio do qual uma seguradora se obriga, mediante o recebimento do prêmio, a garantir interesse legítimo do segurado contra riscos predeterminados. No contexto mencionado pela justificação do projeto, a adoção mais difundida de seguros de garantia sobre execução contratual e de seguros de responsabilidade civil contratual na prestação de serviços seria positiva. Esses seguros protegem o contratante de um serviço contra a inexecução contratual, a execução com vício ou ocorrência de dano nessa execução.

São eles, contudo, seguros incomuns nas contratações de prestação de serviço de menor porte – como de manutenção ou reforma de imóveis residenciais ou de reparo de veículos, por exemplo –, embora sejam comuns em grandes contratos, principalmente na área de construção civil.

O projeto destaca o poder de sinalização (*signalling*) que possuiria uma certificação do próprio CNSP ou de entidade por ele autorizada, atestando a existência de um seguro em favor de um contratante de serviço. O CNSP, como ente público, atribuiria fé pública à informação por ele certificada, direta ou indiretamente, o que uma simples apólice de seguro, enquanto contrato privado, não possui.

A intenção legislativa se direciona no sentido de retirar assimetrias de informação sobre a existência autêntica ou não de um seguro referido por um contratado, ao mesmo tempo que favorece no mercado os prestadores de serviço detentores desse seguro. Se, com isso, o ganho esperado pelos prestadores cobertos por um contrato de seguro for superior ao custo de dessa contratação, é válido presumir uma consequente maior difusão dessa prática comercial, inclusive no mercado de contratação de serviços de menor porte.



SENADO FEDERAL

Gabinete do SENADOR IZALCI LUCAS

O autor do projeto pretende corretamente que, com a difusão e o aprofundamento desse modelo de seguro, o mercado de serviços de menor porte mude sua forma de sinalização acerca da expectativa de adimplemento contratual, alterando-a da tradicional mera expectativa decorrente de recomendação de um prestador para uma efetiva garantia securitária.

À CAE compete analisar os aspectos econômicos do projeto e não há como negar que são todos favoráveis. Contudo, esta Relatoria não pode deixar de fazer uma breve incursão em seus aspectos constitucionais.

Do ponto de vista jurídico, a edição de uma lei se faz necessária para que um órgão possa exercer nova atribuição. Enquanto no âmbito privado, ao particular é permitido fazer tudo que a lei não proíba, no Direito Público, vige o princípio da legalidade estrita, segundo o qual à Administração somente é facultado fazer aquilo que a lei autoriza que seja feito. Esse é um entendimento clássico do Direito Constitucional e é lido nos artigos 5º, II, e 37 da Constituição da República.

A Constituição também estabeleceu, no âmbito do processo de criação de leis, certas balizas a dar densidade ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes (artigo 2º).

Como se sabe, os três Poderes podem participar do processo legislativo. No entanto, a participação de cada Poder é bem definida pela Constituição e essa definição ganha maior propriedade na fase de iniciativa de proposições. Ao Poder Judiciário compete, por exemplo, a iniciativa de lei complementar acerca do estatuto da magistratura e somente a ele. Ao Poder Executivo, também, reservam-se matérias sobre as quais a iniciativa legal apenas a ele compete.

Dentro desse campo de iniciativa privativa do Poder Executivo, estão normas que “disponham sobre [...] organização administrativa” e “disponham sobre [...] criação [...] de [...] órgãos da administração pública” (artigo 61, § 1º, II, “b” e “e”).

Há de se observar que a ampliação do rol de competências de um órgão do Poder Executivo, como feito pelo Projeto de Lei nº 386, de 2022,



SENADO FEDERAL

Gabinete do SENADOR IZALCI LUCAS

insere-se dentro desse parâmetro legal. O órgão se define por suas atribuições e a alteração destas, mesmo que por inclusão de uma faculdade, o reorganiza administrativamente e modifica sua forma originária.

Nesse sentido, o Projeto de Lei nº 386, de 2022, pode vir a ser considerado inconstitucional tanto por qualquer das Casas Legislativas, quanto pelo Presidente da República, no exercício do seu poder de veto, ou, ainda, pelo Poder Judiciário, ao ser provocado exercer o controle de constitucionalidade.

Em pesquisa acerca do entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre esse assunto, encontrou-se jurisprudência nesse sentido, que segue em nota a este relatório².

Não há, contudo, como se olvidar do mérito desta proposição, mesmo diante de um possível problema de vício de iniciativa. Por conta disso, apresentamos um substitutivo. O substitutivo esquia-se da problemática questão da iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo ao estabelecer não uma competência ao CNSP, mas consagrando o direito à informação aos consumidores e demais contratantes dos mais variados tipos de serviços, assegurando-lhes acesso ao conteúdo, vigência e autenticidade dos contratos de seguro avençados por prestadores de serviços.

² Lei alagoana 6.153, de 11-5-2000, que cria o programa de leitura de jornais e periódicos em sala de aula, a ser cumprido pelas escolas da rede oficial e particular do Estado de Alagoas. Iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, II, e, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. (STF. **ADI 2.329**. Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 14 de abril de 2010, p. DJE 25 de junho de 2010)

A Lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da administração estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de decreto do chefe do Poder Executivo [...]. Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada. (STF. **ADI 2.857**. Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 30 de agosto de 2007, p. DJ 30 de novembro de 2007)

É indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/2001, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação. (STF. **ADI 3.254**. Rel. Min. Ellen Gracie, j. 16 de novembro de 2005, p. DJ 2 de dezembro de 2005)



SENADO FEDERAL

Gabinete do SENADOR IZALCI LUCAS

A utilização da expressão “prestador de serviço” mostra-se tecnicamente mais adequada, na medida em que engloba o contratante do seguro, que pode ser um tomador do seguro (nos casos de contratação de seguro garantia) ou aquele que contrata em favor de um terceiro. Assim, a proposta torna a redação mais compatível com o que se almeja alcançar, qual seja, que o interessado em contratar um serviço tenha ciência se o prestador de serviço em questão é contratante de seguro.

Pela emenda substitutiva proposta, a partir do documento comprobatório do contrato de seguro fornecido pelo prestador do serviço ao terceiro interessado, a ele é franqueada a possibilidade de compulsar, pela *internet*, os sistemas de registro homologados pela Susep a fim de comprovar a vigência, o conteúdo e a autenticidade do referido contrato.

A propósito, a Resolução CNSP nº 383, de 20 de março de 2020, instituiu o Sistema de Registro de Operações de seguro, previdência complementar aberta, capitalização e resseguro – SRO, estabelecendo a obrigatoriedade de o setor de seguros efetuar o registro de suas operações em sistemas de registro previamente homologados pela Susep, órgão fiscalizador do setor, e administrados por entidades registradoras credenciadas pela referida autarquia. O SRO atualmente contempla todas as informações do contrato de seguro, razão pela qual mostra-se um relevante instrumento de verificação da autenticidade do documento probatório do contrato de seguro disponibilizado ao interessado.

Mantém-se, assim, integralmente a *mens legislatoris* do autor do projeto, apenas alterando-se a forma como a norma é veiculada no Sistema Nacional de Seguros Privados.

III – VOTO

Em virtude do exposto e por sermos favoráveis ao Projeto de Lei nº 386, de 2022, opinamos, por razões constitucionais, por sua **aprovação** na forma da Emenda Substitutiva abaixo.



SENADO FEDERAL

Gabinete do SENADOR IZALCI LUCAS

EMENDA Nº - CAE (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI Nº 386, DE 2022

Altera o Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, para estabelecer que o prestador de serviço, mediante solicitação de terceiro interessado, disponibilizará documento probatório do contrato de seguro, passível de comprovação, pela *internet*, de sua vigência, conteúdo e autenticidade junto a sistema de registro homologado pela Susep.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, passa a vigorar acrescido do seguinte artigo:

“**Art. 21-A.** O prestador de serviço, mediante solicitação do terceiro interessado em cobertura conferida pelo seguro, disponibilizará documento probatório do contrato de seguro.

Parágrafo único. A comprovação da vigência, do conteúdo e da autenticidade do seguro deverá ser passível de verificação, pela *internet*, em sistemas de registro homologados pela Superintendência de Seguros Privados (Susep) e administrados por registradoras credenciadas pela Susep.”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator