

O SISTEMA DE GESTÃO INTEGRADA DE FOGOS RURAIS E POTENCIAIS ALTERAÇÕES DO PONTO DE VISTA DA COBERTURA DOS SEGUROS

(https://doi.org/10.47907/FOGOSRURAIS/SGIFR/2023_06)

MARIA INÊS DE OLIVEIRA MARTINS
Faculdade de Direito, Univ Coimbra
IJ, Univ Coimbra
House-Refuge

I. Seguro: conceitos gerais. Compensação, prevenção e mitigação

1. Seguro: conceitos gerais.

Sem nos apartamos muito do art. 1.º do Regime jurídico do contrato de seguro (RJCS)¹, podemos definir o contrato de seguro como o contrato pelo qual uma das partes, o segurador, assume, contra retribuição (o prémio), a obrigação de prestar caso ocorra um evento incerto (o sinistro) apto a causar consequências desfavoráveis na esfera de um outro sujeito, o segurado.

O evento que acciona o dever de prestar do segurador tem justamente a aptidão de causar consequências desfavoráveis para o segurado, não sendo um evento neutro. Por isso se diz que o seguro se centra na *protecção de um interesse do segurado* (o interesse seguro), ou na protecção deste contra um *risco em sentido material*, e se distingue da aposta. A protecção do interesse faz-se, no plano da estrutura do

¹ Aprovado pelo Decreto-lei n.º 72/2008, de 16 de Abril.

contrato, através da assunção da obrigação de prestar do segurador, condicionada à ocorrência do sinistro; é na assunção dessa obrigação condicional de prestação que reside a *cobertura do risco pelo segurador*. Por último, cabe dizer que o titular do interesse seguro, o segurado, será, nas hipóteses mais simples, simultaneamente a contraparte do segurador no contrato, o tomador. Teremos então seguro por conta própria. Quando o tomador não coincidir com o segurado, teremos seguro por conta de outrem.

2. Os efeitos práticos do seguro: compensação, prevenção e mitigação de danos

Desta apresentação breve do contrato de seguro resulta logo que o seu propósito prático central é o da *compensação de danos*: a ocorrência de um evento que possa causar consequências desfavoráveis ao segurado leva à constituição de um dever de prestar a cargo do segurador. Porém, o seguro pode também actuar a montante do momento da *compensação de danos*, quer *prevenindo a ocorrência de danos*, quer *mitigando a sua extensão*².

A contratação de seguro pode servir a *prevenção de danos* por mais do que uma via.

Por um lado, pode ser necessário cumprir certos *requisitos para obter cobertura*, ou para *pagar prémios mais baixos por ela*, tendo tais requisitos o efeito de prevenir a ocorrência de sinistros. No contexto dos seguros de incêndios, pense-se na avaliação dos materiais em que a casa é construída (madeira, adobe, tijolo e cimento), ou do local da sua implantação (topo de uma elevação ou fundo de um vale). Estão aqui em causa requisitos com carácter estático, podendo por isso o seu preenchimento ser aferido uma única vez, logo aquando da contratação.

Em segundo lugar, pode ser necessário *cumprir certos deveres de controlo do risco durante a vigência do contrato*, quer para manter a cobertura, quer para manter os prémios num nível baixo³. No contexto dos seguros de incêndios, pense-se em deveres de gestão de combustíveis, ou de manter medidas de auto-protecção em funcionamento. Estão

² Sobre este tema, MARIA INÊS DE OLIVEIRA MARTINS, “Seguro e responsabilidade civil”, *BFDUC*, 2020, pp. 241-290, pp. 242-269.

³ Sobre o tema, MARIA INÊS DE OLIVEIRA MARTINS, *Contrato de seguro e conduta dos sujeitos ligados ao risco*, Almedina, Coimbra, 2018, pp. 683 e ss.

agora em causa *requisitos dinâmicos*, que, em momentos diferentes, podem estar ou não preenchidos, e estar preenchidos em diferentes graus.

Devem ainda ser referidos os *serviços oferecidos ou organizados pelo segurador*, que são complementares face à sua obrigação principal, e que têm o efeito de controlar o risco. Pode pensar-se num serviço de consultadoria quanto a medidas de proteção do edifício, ou de monitorização de riscos (vg., medindo graus de perigo em função das condições de cada momento, e indicando medidas de controlo). Estes serviços são, claro está, pagos, incluindo-se o preço no valor do prémio. O aumento da sua disponibilidade depende de factores da oferta – vg., custo e fiabilidade das tecnologias de *smart-home*, ou de *IoT*, disponíveis a cada momento – e da procura – prémios acrescidos do custo dos serviços, que os tomadores se disponham a pagar.

O contrato de seguro pode ainda servir a *mitigação dos danos causados por um sinistro que se venha a produzir*. Poderíamos desde logo pensar na mitigação em termos de *minoração do impacto do sinistro no património do próprio segurado*. Porém, assim pensada, a mitigação reconduz-se *simplesmente à compensação do dano sofrido pelo segurado, independentemente da extensão do dano real*.

Onde o termo adquire um sentido próprio é na referência à mitigação enquanto *minoração da extensão total do dano real*. É um efeito decorrente, desde logo, do *regime legal do salvamento*, que determina que, em caso de sinistro, o tomador do seguro ou o segurado deve empregar os meios ao seu alcance para prevenir ou limitar os danos (art. 126.º, n.º 1, do RJCS), sob pena de perder parcial ou mesmo totalmente o seu direito à compensação (art. 126.º, n.º 3, e art. 101.º, n.ºs 1 e 2, do RJCS), e mediante o incentivo do reembolso das despesas razoáveis incorridas no salvamento (art. 127.º do RJCS) ⁴. Por outro lado, em seguros de maior vulto – e que por isso justifiquem o pagamento de prémios mais elevados –, o contrato pode prever que as operações de

⁴ Em caso de incumprimento negligente deste dever, o segurador pode reduzir a sua prestação na medida do dano que o incumprimento lhe cause; em caso de incumprimento doloso de que resulte dano significativo para o segurador, este pode ser totalmente liberado do seu dever de prestar (art. 126.º, n.º 3, e art. 101.º, n.ºs 1 e 2, do RJCS). Por outro lado, nos limites do capital segurado, o segurador paga ao tomador do seguro, segurado ou beneficiário as despesas efetuadas em cumprimento do dever de salvamento, desde que tais despesas se mostrem razoáveis e proporcionadas, ainda que os meios empregados se revelem ineficazes (art. 127.º do RJCS). Sobre o tema, M. I. Oliveira MARTINS, *Contrato de seguro e conduta...* cit., pp. 442 e ss.

salvamento serão conduzidas por equipas técnicas do próprio segurador, com uma eficácia potencialmente maior.

Estes efeitos *preventivos e mitigatórios* podem ser *mais ou menos intensos*.

Desde logo, o facto de *o mercado para a cobertura do risco em causa ser profundo e competitivo* é um estímulo a que os seguradores *incentivem e requeiram a adopção de medidas de prevenção*. Com efeito, para que o segurador retire consequências da prescrição de medidas preventivas, será necessário que *monitorize a sua adopção* – o que *tem custos*. Assim, se o mercado for pequeno e pouco competitivo, os seguradores poderão preferir oferecer coberturas mais baixas, em lugar de assumir os encargos associados ao estímulo da prevenção. Também o facto de os seguradores terem interesse em *oferecer prestações acessórias de prevenção* requer que considerem que *o mercado tem meios para as pagar, e interesse nelas*.

Tanto uma como outra destas condições serão mais provavelmente preenchidas nos segmentos empresariais, em que os segurados planificam a sua actividade e se preocupam com a gestão de riscos a médio e longo prazo.

As limitações do mercado são superadas quando esteja previsto um *seguro obrigatório* que obrigue à contratação de certas coberturas, e as condicione à adopção prévia de medidas de cuidado. Porém, se estas medidas tiverem custos associados, poderá ser necessária a sua subsídio, caso os custos sejam relevantes e não se mostre exigível que os sujeitos abduquem da actividade que exige seguro.

Em todo o caso, podemos dizer que a contratação de seguro produz sempre algum *efeito mitigatório*, por via do regime do *salvamento previsto na lei*. E que opera um certo *efeito preventivo residual, e meramente potencial*, tanto pela via da *selecção do risco* e oferta de melhores condições para quem represente um risco mais baixo, como por via da *própria compensação*, que dota o segurado de meios materiais para este conseguir reconstruir com certa qualidade.

Compreendidas as coordenadas gerais do funcionamento do seguro, e dos efeitos que ele pode produzir, passemos à análise da disposição que lhe é dedicada pelo Sistema de gestão integrada de fogos rurais no território continental (SGIFR)⁵.

⁵ Aprovado pelo Decreto-lei n.º 82/2021, de 13 de Outubro.

II. A referência ao seguro no Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais no território continental

1. Texto e contexto

A referência que o regime do SGIFR faz aos seguros consta do respectivo art. 62.º. Com a epígrafe “minoração de prejuízos”, este prevê que “o disposto nos artigos 60.º e 61.º não dispensa o interessado do *dever de* adotar as medidas ao seu alcance no sentido de, na *medida do possível, minorar os prejuízos potencialmente decorrentes de incêndio rural, designadamente através da contratação de seguro de incêndio que assegure a cobertura de danos causados nos edifícios*, em função do grau de risco e, em especial, nos casos previstos na alínea b) do n.º 2 do artigo 60.º e no artigo anterior” (realçados nossos).

A norma insere-se no Capítulo V do regime, sobre segurança, e insere-se em particular na sua Secção I, que respeita às regras sobre condicionamento da edificação. É uma norma transversal: vale tanto para as áreas prioritárias de prevenção e segurança, como fora destas áreas. Ora, é *notório* que a norma se refere ao *seguro enquanto mecanismo para a minoração do dano*, e não para a sua prevenção. Resta porém saber se a lei se refere a uma minoração ou mitigação do dano em sentido próprio, ou então se refere apenas a uma minoração dos efeitos do dano real sobre o património do segurado – ou seja, à minoração do dano no sentido de compensação do segurado.

Mostra-se claro que a lei se refere a este último sentido: ao *seguro como modo de minorar os efeitos de um incêndio sobre o património do segurado*, e não como modo de controlar a extensão do dano real. Com efeito, a lei apenas refere um “dever” (como veremos já abaixo, não se trata sequer um verdadeiro dever) de contratar seguro; não reforça o efeito de contenção do dano real que o contrato de seguro pode produzir. Em especial, a lei *não adapta o regime do salvamento* – por exemplo, obrigando claramente a que as medidas sejam tomadas logo que o sinistro esteja iminente, ou estabelecendo limites mais generosos para as despesas compensáveis, ou exigindo a intervenção de equipas técnicas do segurador.

2. Apreciação

Podemos observar com linearidade que o SGIFR não deu ao contrato de seguro um papel relevante na prevenção e mitigação dos danos causados por incêndio.

É patente que não se criou um regime especial, vocacionado para a prevenção, relativamente aos seguros que cubram os riscos de incêndio abrangidos.

Nem se pode dizer que se tenha procurado estimular a contratação de seguro, de modo a aproveitar dos seus efeitos reflexos de prevenção e mitigação.

Desde logo, *não se criou um regime de seguro obrigatório, não se prevendo um dever de segurar*. Na verdade, o art. 62.º do SGIFR suscitaria algumas dúvidas a este respeito. Por um lado, porque se inscreve na parte sobre “condicionamento da edificação”, o que sugeriria que se tratasse de um requisito necessário para esses efeitos. Por outro lado, porque se refere directamente a um *dever* de adotar as medidas ao alcance do interessado no sentido de, na medida do possível, minorar os prejuízos potencialmente decorrentes de incêndio rural, inserindo a contratação de seguro entre estas medidas. Porém, *nem o dever de contratar seguro está claramente referido; nem, em qualquer caso, se prevê qualquer sanção* para a falta da sua adopção. A norma parece aliás ser em si desprovida de sanção (desde logo não merecendo referência no elenco do art. 72.º do SGIFR).

Tão-pouco se incentivou de algum modo a contratação – vg, através da subsidiação de prémios, ou da atribuição de outras vantagens conexas com a contratação de seguro. O regime é mudo a este respeito.

A norma ficou-se, pois, por chamar a atenção para o papel do seguro na protecção do património de cada interessado, restringindo-se a uma intervenção informativa e pedagógica.

III. Conclusões

Podemos agora expor algumas conclusões, perante o pano de fundo do trabalho empírico que o Projecto House Refuge desenvolveu com a colaboração da Associação Portuguesa de Seguradores⁶.

⁶ Relatório sobre os “Resultados do questionário sobre a situação atual do mercado de cobertura seguradora do risco de incêndio em habitações rurais – Práticas e perceções presentes”, Outubro de 2021.

Conforme aí se apurou, o mercado nacional de cobertura de riscos de incêndio residenciais na interface urbano-rural é, depois dos incêndios catastróficos de 2017, exíguo, sendo cautelosa a abordagem dos seguradores. Não se pode dizer que o SGIFR se tenha empenhado em mudar este estado de coisas. Limitando-se a uma mera referência pedagógica ao contrato de seguro, não procurou criar um dever de contratar, ou outro estímulo à procura que pudesse estimular a oferta de cobertura. Tão-pouco procurou aprofundar os efeitos de prevenção ou mitigação do dano que o seguro pode desempenhar.

As mudanças que o regime possa trazer ao âmbito dos seguros de incêndio são, sim eventuais: as medidas administrativas de controlo do risco, e o sistema de fiscalização que prevê, poderão tornar o risco mais controlado e a oferta de seguros mais apetecível. Aguardemos os dados empíricos futuros para buscar rasto deste efeito.