

Por Antonio Penteado Mendonça



O país está discutindo mudanças das regras das licitações de obras públicas. O assunto está avançado e, entre as mudanças pensadas, estão as regras para contratação do seguro de garantia de execução. O tema é quente e envolve uma série de constatações decorrentes do que aconteceu nos últimos anos, quando, apesar de haver seguro, ou as indenizações não foram pagas, ou seus valores foram muito inferiores aos prejuízos.

Faz tempo que usam as mudanças do seguro de garantia como um passo indispensável para aprimorar os contratos e dar ao Governo a segurança necessária para a conclusão da obra em caso de inadimplemento do vencedor da licitação. Não há dúvida que o seguro de garantia de entrega da obra é a melhor de todas as garantias possíveis. Aliás, não é apenas uma ferramenta importante no caso de obras, mas se aplica a todos os contratos onde o contratado tem a obrigação de fazer alguma coisa. É o chamado Performance Bond, que funciona bem faz muitos anos, principalmente nos Estados Unidos.

O que precisa ficar claro é que o Brasil conhece e usa este seguro faz muitos anos, tanto no setor público, como na iniciativa privada. Desde a década de 1980, ele está presente em obras como a Usina de Angra 2 e em vários empreendimentos particulares, especialmente na construção civil.

Não há novidade nas suas regras, no seu funcionamento ou nas suas garantias. O que acontece é que o seguro de garantia de execução é um contrato que serve de garantia para outro contrato, no qual estão delimitadas as obrigações das partes. Se o contrato principal é mal formulado, o seguro não tem o condão de modificá-lo, ao contrário, ele se atém aos termos do contrato principal. Assim, a garantia é limitada às condições deste contrato, sobre o qual a seguradora não tem influência.

A primeira vez que ele ganhou visibilidade foi quando da privatização das rodovias paulistas. Por conta das exigências para os seguros previstas nos editais, foi necessária a criação de regras especiais para os seguros de garantia de obrigação contratual para o setor público e isso foi feito pela SUSEP (Superintendência de Seguros Privados) de forma a não prejudicar o processo licitatório, permitindo que a partir daí as privatizações e concessões fossem feitas protegidas por um seguro capaz de garantir as obrigações do contratado, em caso de seu inadimplemento.

O problema surgiu vários anos depois, mas o seguro não cumprir seu papel não é culpa do seguro em si, nem das seguradoras. O que aconteceu é que o patamar das garantias exigidas, por acerto entre as empreiteiras e o Governo, foi reduzido para números muito menores do que os realmente necessários.

Por que isso? Em primeiro lugar porque as empreiteiras, num determinado momento, em função da quantidade de obras licitadas, não tinham mais garantias para dar como contrapartida para as seguradoras emitirem as apólices. E, em segundo, naturalmente, o preço. Por que pagar mais se dá

para pagar menos? Foi fácil acertar com o Governo e o resultado está aí: boa parte dos seguros contratados não garante o risco, ou seja, ou não indeniza em função de perda da cobertura por quebra de cláusula contratual pelo segurado e pelo tomador do seguro, ou não tem o capital necessário para fazer frente aos prejuízos.

Mudar os patamares mínimos de garantia exigidos é importante. Com certeza, será uma garantia a mais para o correto funcionamento do seguro oferecido e, mais do que isso, da sua adequação ao risco em caso de sinistro.

O que não se pode imaginar é que o seguro é a panaceia para as mazelas que vão sendo reveladas a cada dia. A seguradora não tem poder de polícia e mesmo sua capacidade fiscalização é limitada pelo contrato principal. Como se não bastasse, seguradora não acaba obras, nem fornece produtos. O que a seguradora faz é contratar alguém que dê prosseguimento ao contrato segurado, nos seus exatos termos, o que, normalmente, é fornecer os meios para que a obra não sofra interrupção, enquanto o segurado toma as providências necessárias para substituir a empresa inadimplente.

Fonte: O Estado de S. Paulo, em 09.01.2017.