RUIZ BERNÁLDEZ

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL CARL OTTO LENZ

apresentadas em 25 de Janeiro de 1996 *

A — Introdução

1. O pedido de decisão prejudicial da Audiencia Provincial de Sevilla [1] suscita questões de interpretação das directivas comunitárias relativas à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes ao seguro de responsabilidade civil resultante da circulação de veículos automóveis. Três directivas foram adoptadas neste domínio: a Directiva 72/166/CEE [2], a Directiva 84/5/CEE [3] e a Directiva 90/232/CEE [4], sendo sobretudo as duas primeiras que reclamam uma interpretação no presente litígio. A terceira directiva, que regula a mesma matéria, pode contribuir para a interpretação, tanto mais que foi adoptada antes do período relevante para efeitos da decisão a proferir, embora ainda não tivesse terminado o prazo para a sua transposição.

2. O órgão jurisdicional de reenvio pede ao Tribunal de Justiça que responda a questões que se lhe colocam na interpretação da lei espanhola de execução a aplicar num litígio em matéria de responsabilidade. No litígio no processo principal, o juiz de primeira instância considerou o causador de um acidente de viação que provocou danos patrimoniais civilmente responsável, mas absolveu a sua companhia de seguros de qualquer obrigação de indemnização. Esta decisão baseou-se no artigo 3.°, n.° 4, do Real Decreto legislativo 1301/86, de 28 de Junho de 1986, e no artigo 12.°, n.° 3, alínea b), do Real Decreto 2641/86, de 30 de Dezembro de 1986, que excluem da cobertura pelo seguro de responsabilidade civil resultante da circulação de veículos automóveis os danos patrimoniais causados por um condutor em estado de embriaguez.

3. O Ministério Público recorreu desta sentença a fim de obter a condenação solidária da seguradora e do autor do prejuízo, o qual aderiu ao recurso.

4. O órgão jurisdicional de recurso não esconde que, em seu entender — como manifestou na sua jurisprudência anterior — a legislação espanhola deve imperativamente ser interpretada num sentido conforme às directivas, de modo que em caso algum

* Língua original: alemão.

1 — Audiencia Provincial de Sevilla, Sección Primera.

2 — Directiva do Conselho, de 24 de Abril de 1972, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes ao seguro de responsabilidade civil que resulta da circulação de veículos automóveis e à fiscalização do cumprimento da obrigação de segurar esta responsabilidade (JO L 103, p. 1; EE 13 F2 p. 113).

3 — Segunda Directiva do Conselho, de 30 de Dezembro de 1983, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes ao seguro de responsabilidade civil que resulta da circulação de veículos automóveis (JO 1984, L 8, p. 17; EE 13 F15 p. 244).

4 — Terceira Directiva do Conselho, de 14 de Maio de 1990, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes ao seguro de responsabilidade civil que resulta da circulação de veículos automóveis (JO L 129, p. 33).

poderá ser oposta à vítima uma exclusão de cobertura estipulada entre as partes. Assim, em princípio, não há dúvida que a seguradora é obrigada a indemnizar a vítima, sem prejuízo de direito de regresso contra o autor do prejuízo.

5. O órgão jurisdicional de reenvio considera este o critério justo e fundamenta de modo circunstanciado a sua análise jurídica, mas indica que outra secção do mesmo órgão jurisdicional [5] já decidiu noutro sentido a mesma questão jurídica, de modo que, para garantir uma aplicação uniforme, deve considerar-se que a questão de interpretação do direito comunitário é duvidosa.

6. No essencial, pode resumir-se a argumentação do órgão jurisdicional de reenvio do seguinte modo. Em conformidade com o objectivo e os princípios das directivas, a vítima de um acidente deve, regra geral, receber uma indemnização em todas as situações. Seria contrário à sua economia excluir a cobertura em caso de embriaguez ao volante. É precisamente porque o risco de provocar lesões nos outros utentes da estrada aumenta que não se pode aceitar que os danos causados em estado de embriaguez ao volante possam legalmente ser excluídos da cobertura. Como a vítima de um acidente não pode, em caso algum, ficar de mãos vazias, o tribunal de reenvio suscita, a título subsidiário, a questão da responsabilidade do «organismo» mencionado no artigo 1.°, n.° 4, da Directiva 84/5.

5 — A Quarta Secção.

7. O órgão jurisdicional de reenvio submete ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O texto do artigo 3.°, n.° 1, da Primeira Directiva 72/166/CEE do Conselho, de 24 de Abril, permite que a regulamentação interna do sistema de seguro obrigatório de responsabilidade civil derivada da circulação de veículos automóveis em cada Estado-Membro estabeleça livremente as exclusões de cobertura que tenha por convenientes ou, pelo contrário, essas eventuais exclusões de cobertura têm de limitar-se às expressamente previstas na Segunda Directiva 84/5/CEE do Conselho, de 30 de Dezembro de 1983?

2) Seria compatível com os referidos actos normativos a exclusão de cobertura pelo seguro obrigatório de danos patrimoniais causados por um veículo cujo condutor conduzisse sob a influência de bebidas alcoólicas?

3) Deve considerar-se que os casos previstos no n.° 1 do artigo 2.° da Segunda Directiva 84/5/CEE do Conselho, contêm uma enumeração taxativa e exaustiva de possíveis disposições legais ou cláusulas contratuais de exclusão do seguro, mas inoponíveis à vítima, de modo que qualquer outra norma legal

ou convencional de exclusão já lhe seria oponível?

4) Pode considerar-se compatível com o sistema definido pelas Directivas 72/166/CEE, 84/5/CEE e 90/232/CEE a oponibilidade a terceiros prejudicados de uma disposição legal ou de uma cláusula contratual de exclusão de cobertura pelo seguro em caso de embriaguez do condutor causador do dano, pressupondo que essa disposição ou cláusula é válida nas relações entre seguradora e segurado?

5) Admitindo que as disposições das referidas directivas, especialmente o n.º 1 do artigo 3.º da Directiva 72/166/CEE do Conselho permitiriam a exclusão de cobertura do seguro obrigatório de responsabilidade civil decorrente da circulação de veículos automóveis, oponível à vítima, em casos de condução em estado de embriaguez, poderá considerar-se que este caso integra o conceito de 'veículos relativamente aos quais não tenha sido satisfeita a obrigação de seguro' a que se refere o n.º 4 do artigo 1.º da Segunda Directiva 84/5/CEE do Conselho, o que implicaria a intervenção e a cobertura pelo organismo a que o mesmo preceito se refere?»

8. Intervieram no processo a recorrente, os Governos espanhol, helénico e do Reino Unido e a Comissão. O Ministério Público, recorrente no processo principal, limita-se a afirmar, no essencial, que as questões que interessam para a solução do litígio podem ser resolvidas aplicando o direito espanhol, de modo que o pedido prejudicial não seria necessário. Analisarei os pontos de vista de todas as outras partes quando proceder à apreciação jurídica.

B — Parecer

9. As questões do órgão jurisdicional de reenvio têm como objectivo esclarecer se as directivas regulam exaustivamente as eventuais exclusões de cobertura do seguro de responsabilidade civil resultante da circulação de veículos automóveis de modo que não se podem forçosamente admitir outras exclusões. Se, no entanto, os Estados-Membros dispuserem da faculdade de autorizar outras exclusões de cobertura além das enunciadas nas directivas, importa determinar se os seus efeitos se limitam às relações contratuais entre segurado e seguradora ou se são igualmente oponíveis ao terceiro prejudicado. Estão portanto em causa as condições e os limites em que a cobertura pode eventualmente ser excluída. Só se as cláusulas de exclusão de cobertura forem admissíveis em situações não enumeradas pelas directivas e se, além disso, forem oponíveis à vítima é que se coloca a questão de uma eventual intervenção obrigatória dos organismos de garantia descritos no artigo 1.º, n.º 4, da Directiva 84/5.

10. Os Governos espanhol, helénico e do Reino Unido, que apresentaram observações, consideram unanimemente que de uma apreciação conjunta das directivas resulta que o objectivo que se pretende alcançar com a obrigação imposta aos Estados-Membros de instituir um seguro obrigatório de responsabilidade civil sobre os veículos automóveis é oferecer uma ampla protecção às vítimas. A oponibilidade das exclusões de cobertura à vítima do acidente contraria os objectivos da directiva. A verdade é que os Estados-Membros dispõem de um amplo poder de apreciação para definir o quadro legal do seguro de responsabilidade civil resultante da circulação de veículos automóveis, de modo que eventuais exclusões de cobertura que produzam efeitos nas relações entre o segurado e a seguradora são admissíveis mas não devem ter como consequência que a vítima do acidente seja privada de direito a indemnização.

11. Cada uma das partes que participaram no processo defende os seguintes pontos de vista.

Partindo da premissa anterior, o *Governo espanhol* assinala que, nos termos do direito espanhol, a vítima tem que ser indemnizada, não se lhe podendo opor as causas de exclusão da responsabilidade próprias das relações internas entre segurado e seguradora. A situação do direito espanhol é pois conforme ao direito comunitário. O critério segundo o qual *só* as causas de exclusão enunciadas no artigo 2.° da Directiva 84/5 não são oponíveis ao terceiro prejudicado é errado, uma vez que, em princípio, a exclusão de responsabilidade relativamente à vítima do acidente é contrária ao sistema. A exclusão de cobertura do seguro no que respeita ao condutor que, em estado de embriaguez, tenha provocado um acidente é uma questão diferente.

12. A legislação em vigor no momento em que a questão prejudicial foi submetida reconhecia à seguradora, uma vez a vítima indemnizada, um direito de regresso contra o condutor que, sob os efeitos do álcool, tivesse causado um acidente. A representante do Governo espanhol assinalou na audiência que, em Novembro de 1994, entrou em vigor uma alteração legislativa que, para maior clareza, consagrava expressamente na lei esse direito de regresso já existente.

13. A título meramente subsidiário, o Governo espanhol pronuncia-se sobre a questão da possível obrigação de o organismo de garantia nacional assumir a responsabilidade. Segundo a posição defendida pelo referido Governo, esta questão não apresenta qualquer interesse. Só no caso de não ser possível indemnizar a vítima por outra via é que o citado organismo deveria intervir.

14. O *Governo helénico* sublinha a importância que tem na directiva a protecção da vítima e assinala que esta protecção se reforçou com o tempo, não só do ponto de vista substancial mas também de uma perspectiva processual, a fim de facilitar a indemnização efectiva da vítima. A posição do Governo grego coincide em grande medida com a do Governo espanhol. Em princípio, o sistema de responsabilidade civil admite exclusões, desde que não prejudiquem a vítima do acidente. A exclusão devida a condução em estado de embriaguez só pode produzir efeitos nas relações entre a seguradora e o segurado. Por último, acrescenta que, em situações como a presente, não existe, em princípio, a obrigação de o organismo de garantia nacional assumir a responsabilidade. Seria, no entanto, concebível a sua intervenção se a eventual exclusão de cobertura

fosse igualmente oponível à vítima. Na audiência, o representante do Governo grego assinalou novamente que a obrigação de assumir a responsabilidade deve, regra geral, caber às companhias de seguros, não devendo recair sobre os organismos de garantia nacionais.

15. O *Governo do Reino Unido* recorda que, em virtude das directivas, a regra geral é que todos os veículos automóveis da Comunidade devem ser objecto de um seguro obrigatório de responsabilidade civil. Não obstante, os Estados-Membros dispõem de uma ampla margem para determinar a configuração desse seguro. A este respeito, o artigo 3.° da Directiva 72/166 estabelece requisitos mínimos. Assim, a exclusão de responsabilidade em relação à vítima de um acidente de viação provocado por um condutor embriagado não respeita a referida norma mínima. O mesmo deve acontecer em caso de possíveis exclusões de responsabilidade em razão de outras deficiências físicas do causador do acidente. O Governo do Reino Unido propõe que se responda às primeira e terceira questões nos seguintes termos:

As exclusões de cobertura em caso de condução em estado de embriaguez são contrárias ao direito comunitário. Por outras palavras, e de forma mais abstracta, os Estados-Membros podem adoptar qualquer tipo de medidas de adaptação do seu direito nacional, desde que não seja posta em causa a protecção da vítima e se respeitem as directivas em tudo o mais.

16. Além disso, o Governo do Reino Unido propõe que se responda negativamente às quarta e quinta questões. A título subsidiário, alega que a relação entre o causador do dano e a sua seguradora não é afectada pelas directivas, as quais têm exclusivamente por objecto a protecção dos terceiros. O artigo 2.° da Directiva 84/5 é a prova de que as exclusões de cobertura não devem produzir efeitos relativamente à vítima do acidente.

17. A posição adoptada pela *Comissão* difere da dos três Governos citados. Concorda com eles em considerar que, através das directivas, se pretende garantir uma ampla protecção das vítimas de acidentes mas afirma que se podem distinguir dois objectivos das directivas. Por um lado, suprimir os controlos nas fronteiras e, por outro, garantir às vítimas de acidentes uma cobertura semelhante em toda a Comunidade. É sobretudo a terceira directiva que tem este último objectivo. A Comissão assinala que a segunda directiva contém uma enumeração exaustiva das exclusões de cobertura que não podem ser opostas à vítima do acidente. Quando existem outras exclusões de cobertura, deverá considerar-se que o veículo não tem seguro, o que implicará a intervenção do organismo de garantia nacional. Neste sentido, não se deve esquecer que os Estados-Membros podem dar à intervenção dos organismos de garantia nacionais carácter subsidiário. Tendo em conta, por um lado, a margem de discricionariedade na adaptação do direito nacional às directivas e, por outro, a necessidade de garantir a protecção da vítima, o organismo nacional deve garantir o pagamento de uma indemnização em todos os casos. Por conseguinte, caso a exclusão de cobertura por embriaguez do

condutor seja autorizada e possa ser oposta à vítima, o organismo referido no artigo 1.°, n.° 4, da segunda directiva tem a obrigação de intervir.

Considerações prévias

18. É indiscutível que a resposta às questões deve ser procurada no contexto normativo das Directivas 72/166, 84/5 e 90/232. Assim, para interpretar as disposições aplicáveis, são decisivos os objectivos das directivas e a sua maior ou menor importância.

19. A primeira directiva de 1972 tem por objecto, como o seu título deixa entender, a supressão dos controlos que se efectuam nas fronteiras para comprovar que se encontra preenchida a obrigação de seguro de responsabilidade civil. O primeiro fundamento para a definição deste objecto da regulamentação é principalmente a criação de um mercado único [6], de que uma das condições essenciais é a realização da livre circulação de mercadorias e de pessoas. O quinto considerando esclarece que, entre outros objectivos, a directiva pretende «liberalizar o sistema de circulação de pessoas e de veículos automóveis no tráfego de viajantes entre os Estados-Membros». Além disso, o terceiro considerando da Directiva 84/5 também alude à aproximação das legislações dos Estados-Membros sobre o seguro de responsabilidade civil que resulta da circulação de veículos automóveis no interesse do estabelecimento e do funcionamento do mercado comum. Na audiência, a Comissão indicou que a livre circulação de condutores de veículos automóveis constitui uma liberdade autónoma do direito comunitário.

20. Quando a Comissão se refere nas suas observações escritas à dualidade de objectivos das directivas, que consistem, por um lado, na supressão dos controlos nas fronteiras e, por outro, na obtenção, sobretudo através da terceira directiva, de um grau de protecção das vítimas equivalente em toda a Comunidade, corre-se o risco de descurar a necessária conexão entre ambos os objectivos.

21. Mais concretamente, o segundo considerando da Directiva 72/166 assinala de forma inequívoca que:

«qualquer fiscalização nas fronteiras, do cumprimento da obrigação de segurar a responsabilidade civil que resulta da circulação de veículos automóveis, tem por objectivo a protecção dos interesses das pessoas que podem ser vítimas de um sinistro causado por esses veículos...».

22. A «obrigação de segurar a responsabilidade civil» para qualquer veículo automóvel comunitário que circule no território da

6 — V. primeiro considerando da Directiva 72/166.

Comunidade, com uma «apólice que cubra o conjunto de território da Comunidade» [7] é, consequentemente, um requisito incontornável para a protecção das possíveis vítimas de acidentes e, portanto, para a supressão dos controlos nas fronteiras.

23. Por conseguinte, a protecção das vítimas ocupa, de facto, o lugar destacado que as partes lhe atribuíram. A importância fundamental que a primeira directiva atribuiu à protecção das vítimas não é incompatível com o facto de que tanto a segunda como a terceira directivas melhoraram a situação jurídica das potenciais vítimas. No fim de contas, estas últimas directivas têm como objectivo colmatar certas lacunas do sistema, algumas das quais apenas se revelaram com o decurso do tempo. Assim, por exemplo, a fim de melhorar a situação da vítima, foi adoptada a citada disposição da Directiva 84/5 sobre a ineficácia em relação a terceiros de determinadas cláusulas de exclusão de cobertura, bem como a autorização expressa de «qualquer outra prática mais favorável às vítimas», conforme dispõe o n.º 4 do artigo 1.º da Directiva 84/5.

24. Por conseguinte, as directivas constituem o quadro jurídico que permite às pessoas prejudicadas por um veículo automóvel, independentemente do local da Comunidade em que esteja matriculado, ser indemnizadas. Acrescente-se, neste contexto, por um lado, que o organismo nacional de seguros do país do sinistro deve garantir a indemnização dos danos causados pelos veículos que se encontram habitualmente noutro Estado-Membro [8] e, por outro, que se prevê a criação de um organismo que terá por missão reparar os danos emergentes de lesões corporais ou os danos patrimoniais causados por um veículo não identificado ou relativamente aos quais não tenha sido satisfeita a obrigação de seguro [9].

Quanto à primeira questão prejudicial

25. O tribunal de reenvio deseja saber se um Estado-Membro pode, no essencial, estabelecer livremente, ao abrigo do n.º 1 do artigo 3.º da Directiva 72/166, as exclusões de cobertura que considere convenientes ou se as exclusões de cobertura se limitam às previstas na Directiva 84/5. O n.º 1 do artigo 3.º da Directiva 72/166 dispõe o seguinte:

«Cada Estado-Membro... adopta todas as medidas adequadas para que a responsabilidade civil que resulta da circulação de veículos com estacionamento habitual no seu território esteja coberta por um seguro. *Essas medidas devem determinar o âmbito da cobertura e as modalidades de seguro*» [10].

7 — V. oitavo considerando da Directiva 72/166.

8 — V. décimo considerando da Directiva 84/5.

9 — V. o n.º 4 do artigo 1.º da Directiva 84/5.

10 — Sublinhado meu.

Os termos desta disposição são inequívocos e, como assinalaram todas as partes no processo, muito amplos. Deixa aos Estados-Membros uma grande margem de actuação e, deste modo, admite forçosamente possíveis diferenças no alcance da cobertura do seguro entre os diversos Estados-Membros. Prova destas eventuais diferenças é também a redacção do primeiro travessão do n.° 2 do artigo 3.°, segundo o qual cada Estado-Membro adopta todas as medidas adequadas para que o contrato de seguro abranja igualmente os prejuízos causados no território dos outros Estados-Membros, *de acordo com a respectiva legislação nacional em vigor.*

26. Basta ter em conta este preceito para que uma exclusão de cobertura como a controvertida no presente processo não coloque nenhum problema. Não obstante, cabe interrogar-se se tal liberdade está limitada e, em caso afirmativo, em que circunstâncias. Um possível limite poderia encontrar-se, por exemplo, no n.° 1 do artigo 2.° da Directiva 84/5, adoptada posteriormente, cujo primeiro parágrafo dispõe o seguinte:

«Cada Estado-Membro tomará as medidas adequadas para que qualquer disposição legal ou cláusula contratual contida numa apólice de seguro, emitida em conformidade com o n.° 1 do artigo 3.° da Directiva 72/166/CEE, que exclua do seguro a utilização ou a condução de veículos por:

— pessoas que não estejam expressa ou implicitamente autorizadas para o fazer;

ou

— pessoas que não sejam titulares de uma carta de condução que lhes permita conduzir o veículo em causa;

ou

— pessoas que não cumpram as obrigações legais de carácter técnico relativamente ao estado e condições de segurança do veículo em causa,

seja, por aplicação do n.° 1 do artigo 3.° da Directiva 72/166/CEE, considerada sem efeito no que se refere ao recurso de terceiros vítimas de um sinistro.»

27. Esta disposição poderia ser considerada uma enumeração exaustiva das exclusões de cobertura admissíveis. No entanto, este preceito também deve ser analisado dentro do seu contexto normativo e tendo em conta os seus antecedentes históricos. Com o decurso do tempo, a liberdade que originalmente foi reconhecida aos Estados-Membros para estabelecerem o quadro jurídico do seguro de responsabilidade civil afigurou-se contraproducente para o mercado comum. É o que reflectem os terceiro a quinto considerandos

da Directiva 84/5, redigidos nos seguintes termos:

«Considerando, todavia, que, entre as legislações dos diversos Estados-Membros, subsistem importantes divergências quanto à extensão desse seguro obrigatório; que estas divergências têm uma incidência directa sobre o estabelecimento e o funcionamento do mercado comum;

Considerando que se justifica o alargamento da obrigação de segurar, nomeadamente à responsabilidade por danos materiais;

Considerando que os montantes até cujo limite o seguro é obrigatório devem permitir, em toda e qualquer circunstância, que seja garantida às vítimas uma indemnização suficiente, seja qual for o Estado-Membro onde o sinistro ocorra.»

28. As citadas indicações sobre o conteúdo dos contratos de seguro, que têm correspondência no articulado da directiva, devem ser consideradas requisitos mínimos. Generalizando, pode afirmar-se que a margem de actuação reconhecida aos Estados-Membros pela primeira directiva foi parcialmente restringida através do estabelecimento e da consolidação de requisitos mínimos nas segunda e terceira directivas. Assim, a margem de discricionariedade de que ainda dispõem os Estados-Membros é restringida pela aplicação de requisitos mínimos e de outras condições e princípios estruturais impostos pelas directivas.

29. Neste contexto, o n.º 1 do artigo 2.º da Directiva 84/5 deve ser considerado um requisito mínimo, no sentido de que em nenhuma circunstância se podem opor ao terceiro prejudicado determinadas exclusões de cobertura consideradas lícitas [11]. Se se considerar que o objectivo principal de tal disposição é proibir que se oponham ao terceiro prejudicado quaisquer exclusões de cobertura — interpretação que, além do mais, é apoiada pelo sétimo considerando da Directiva 84/5, segundo o qual «... é do interesse das vítimas que os efeitos de certas cláusulas de exclusão sejam limitados às relações entre a seguradora e o responsável pelo acidente» —, as citadas exclusões não podem ser interpretadas como uma enumeração exaustiva das possíveis exclusões de cobertura.

30. Por conseguinte, deve responder-se à primeira questão que:

As exclusões de cobertura possíveis no âmbito do poder de apreciação reconhecido

11 — Sobre a expressão «inoponibilidade», v. as afirmações do representante da Comissão na audiência; aludiu à circunstância de que, durante os trabalhos preparatórios da directiva, chegou a preferir-se utilizar este conceito abstracto.

aos Estados-Membros pelo n.° 1 do artigo 3.° da Directiva 72/166 não estão limitadas pelas cláusulas de exclusão enumeradas no n.° 1 do artigo 2.° da Directiva 84/5.

Quanto à segunda questão prejudicial

31. O tribunal de reenvio deseja saber se a exclusão de cobertura em caso de acidente causado por um condutor em estado de embriaguez é compatível com as disposições aplicáveis das directivas.

32. Esta questão deve ser analisada no contexto dos limites ao citado poder de apreciação, aos quais já me referi. Caso a disposição nacional se inscreva nesses limites, o Tribunal de Justiça não poderá fiscalizar o seu conteúdo. Em contrapartida, compete ao Tribunal de Justiça fixar os limites, de modo a que o tribunal de reenvio possa apreciar se eles foram respeitados.

33. Em primeiro lugar, desejaria debruçar-me sobre a separação fundamental entre a relação jurídica que existe, por um lado, entre a seguradora e o segurado e, por outro, entre a seguradora e a vítima. Esta distinção reveste importância fundamental também no que respeita ao regime legal. É perfeitamente plausível que a obrigação da seguradora seja mais ampla em relação à vítima do que em relação à contraparte do contrato de seguro ou ao causador dos danos, que não têm necessariamente que ser a mesma pessoa.

34. Da leitura das directivas ressalta o facto de que não impõem nenhuma directriz concreta no que respeita às relações contratuais entre as partes do contrato de seguro. Nada nas directivas permite deduzir as consequências do possível incumprimento do dever de diligência por parte do segurado ou, caso não seja a mesma pessoa, do causador dos danos. Por conseguinte, pode concluir-se que os Estados-Membros ou as partes que subscrevem um contrato de seguro dispõem de uma relativa liberdade na escolha da configuração das relações contratuais entre as referidas partes, liberdade essa que, naturalmente, só poderá ser exercida no respeito de todas as demais disposições da directiva.

35. Assim, há que atribuir consequências jurídicas a determinados incumprimentos do dever de diligência do segurado ou do condutor do veículo. Por isso, considero que, em caso de condução em estado de embriaguez, é permitido excluir a assunção de responsabilidade em relação ao condutor ou reconhecer um direito de regresso contra este.

36. Por conseguinte, deve responder-se à segunda questão nos seguintes termos:

A exclusão de cobertura pelo seguro obrigatório perante o condutor de um veículo que,

conduzindo sob o efeito de bebidas alcoólicas, tenha causado danos patrimoniais, está em conformidade com a norma aplicável.

Quanto à terceira questão prejudicial

37. O tribunal de reenvio pretende saber se as possíveis disposições legais ou cláusulas contratuais que excluem a cobertura do seguro mas são inoponíveis ao terceiro prejudicado, contempladas no n.º 1 do artigo 2.º da Directiva 84/5, devem ser consideradas uma enumeração exaustiva, de modo que qualquer outra norma legal ou convencional de exclusão pode ser oposta à vítima.

38. Na resposta à primeira questão assinalei que a enumeração de possíveis pressupostos de exclusão, contida no n.º 1 do artigo 2.º da Directiva 84/5, não deve ser considerada uma enumeração exaustiva das possíveis exclusões de cobertura. Também ao analisar a primeira questão indiquei que o n.º 1 do artigo 2.º da Directiva 84/5 estabelece um requisito mínimo, de modo que as exclusões de cobertura do seguro nele contidas *em nenhuma circunstância* podem ser opostas ao *terceiro prejudicado.*

39. Estas considerações permitem, em minha opinião, concluir que a seguradora não pode opor ao terceiro prejudicado as possíveis excepções de que beneficie em virtude de exclusões de cobertura existentes no âmbito das suas relações contratuais com o segurado. Se os pressupostos de exclusão de cobertura do seguro que se consideram objectivamente justificados, constantes do n.º 1 do artigo 2.º da Directiva 84/5, não exoneram totalmente a seguradora, por maioria de razão as possíveis exclusões de responsabilidade ou o direito de regresso por causas imputáveis à conduta pessoal do condutor — como indiquei na análise da segunda questão — não podem implicar a exclusão da responsabilidade da seguradora de indemnizar os danos do terceiro prejudicado. Além disso, esta conclusão é confortada pelo objectivo de *protecção da vítima* que preside a todas as directivas e que, como anteriormente assinalei, se reflecte em todos os restantes objectivos destas.

40. Por conseguinte, deve responder-se à terceira questão nos seguintes termos:

As exclusões de responsabilidade não constantes da enumeração do n.º 1 do artigo 2.º da Directiva 84/5, que são em princípio possíveis e válidas, não são oponíveis ao terceiro prejudicado.

Quanto à quarta questão prejudicial

41. O tribunal de reenvio pretende saber se é compatível com o quadro normativo desenhado pelas Directivas 72/166, 84/5 e 90/232

a oponibilidade aos terceiros prejudicados de uma cláusula contratual, em princípio válida nas relações entre seguradora e segurado, através da qual se exclui a cobertura pelo seguro em caso de embriaguez do condutor que causou o acidente.

42. A resposta a esta questão resulta directamente das considerações anteriormente expostas. Por conseguinte, deve responder-se à quarta questão que:

É contrária aos princípios inspiradores das Directivas 72/166, 84/5 e 90/232 a oponibilidade aos terceiros prejudicados de uma cláusula contratual, em princípio válida nas relações entre seguradora e segurado, através da qual se exclui a cobertura pelo seguro em caso de embriaguez do condutor que causou o acidente.

Quanto à quinta questão prejudicial

43. Através da quinta e última questão, o tribunal de reenvio pretende saber se, admitindo que a exclusão de cobertura pelo seguro em caso de embriaguez do causador do acidente é oponível à vítima, isso pode ser considerado uma situação em que «não (está) satisfeita a obrigação de seguro» na acepção do artigo 1.°, n.° 4, da Directiva 84/5, que determinaria a intervenção e a cobertura do organismo previsto na referida disposição.

44. Como resulta da sua redacção, esta questão parte da hipótese de se poderem opor à vítima excepções fundadas na embriaguez do causador do acidente. Os elementos acima referidos permitem concluir que, por razões jurídicas, não se pode aceitar tal hipótese. Por conseguinte, tendo em conta a opinião que até agora venho defendendo, já não seria necessário analisar a quinta questão. No entanto, se o Tribunal de Justiça não partilhar desta opinião e considerar possível a oponibilidade ao terceiro prejudicado de possíveis exclusões de cobertura por embriaguez do causador do acidente, a quinta questão voltaria a ter todo o seu significado. Por isso, e a título subsidiário, passarei a analisar a quinta questão.

45. Em primeiro lugar, devo mais uma vez sublinhar que a premissa em que assenta a questão é altamente improvável. Em conformidade com o sistema instituído pelas

directivas, a oponibilidade de excepções ao terceiro prejudicado apenas é concebível em caso de conduta pessoal incorrecta que possa ser provada. Neste sentido aponta, por exemplo, o artigo 2.°, n.° 1, segundo parágrafo, da Directiva 84/5, segundo o qual:

«Todavia, a disposição ou a cláusula a que se refere o primeiro travessão do n.° 1 pode ser oponível às pessoas que, por sua livre vontade se encontrassem no veículo causador do sinistro, sempre que a seguradora possa provar que elas tinham conhecimento de que o veículo tinha sido roubado.»

46. Abstraindo destas situações muito excepcionais, em que existiu um comportamento reprovável por parte do terceiro prejudicado, regra geral deve admitir-se a obrigação total de garantir à vítima do acidente uma indemnização. Esta regra pode ser considerada um princípio orientador das directivas. Neste sentido, o organismo de garantia nacional deve ser considerado uma instituição residual que responde perante as vítimas de acidentes que, de contrário, ficariam privadas de protecção. A razão de ser da criação deste organismo reside no interesse em proteger as vítimas de acidentes.

47. A forma de repartição em concreto da obrigação de indemnização foi deixada, pelo menos parcialmente, ao critério dos Estados-Membros. No entanto, resulta das directivas que, em geral, a seguradora do veículo que causou os danos deve responder pela respectiva cobertura. Só nos casos em que o veículo não esteja seguro ou não tenha sido identificado, ou seja, quando não se possa determinar a entidade seguradora competente, é que deve intervir o organismo a que se refere o artigo 1.°, n.° 4, da Directiva 84/5 [12]. Além disso, os Estados-Membros podem prever que o «organismo» deve intervir com base noutros pressupostos, como é o caso de veículos furtados ou obtidos por meios violentos [13]. Por conseguinte, compete aos Estados-Membros decidir se a obrigação de indemnizar as vítimas deve recair sobre as seguradoras privadas ou sobre a colectividade.

48. Dos documentos sobre os trabalhos preparatórios que antecederam a adopção da Directiva 84/5 [14] pode deduzir-se que, inicialmente, a Comissão era favorável a que

12 — V. o sexto considerando da Directiva 84/5.

13 — V. o artigo 2.°, n.° 2, da Directiva 84/5.

14 — Proposta de segunda directiva do Conselho relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes ao seguro de responsabilidade civil resultante da circulação de veículos automóveis (JO C 214, de 21.8.1980, p. 9); parecer do Comité Económico e Social sobre a proposta (JO C 138, de 9.6.1981, p. 15); texto da directiva alterado pelo Parlamento Europeu (JO C 287, de 9.11.1981, p. 44); alterações da proposta de segunda directiva (JO C 78, de 30.3.1982, p. 17).

a obrigação do «organismo» de assumir a responsabilidade tivesse um alcance consideravelmente mais amplo. A proposta original do artigo 2.° da directiva dispunha o seguinte:

«Para aplicação do artigo 1.°, n.° 3, da presente directiva e do artigo 3.°, n.° 2, da Directiva 72/166/CEE, quando em virtude da lei ou de cláusula contratual autorizada por lei a seguradora recusa o pagamento, o veículo é equiparado a um veículo não segurado» [15].

49. Tanto em caso de exclusões de cobertura de origem legal como de origem contratual previa-se a ficção de que o veículo não estava seguro. Após as objecções manifestadas pelo Comité Económico e Social e perante uma proposta de alteração do Parlamento Europeu, a Comissão apresentou uma proposta alterada da referida directiva, cujo n.° 1 do seu artigo 2.° correspondia, em grande medida, ao texto do artigo 2.°, n.° 1, primeiro parágrafo finalmente aprovado, mas cujo n.° 2 continuava a dispor o seguinte:

«Quando nos termos da lei ou de *outra* cláusula contratual autorizada por lei, a seguradora recuse o pagamento, o veículo será equiparado a um veículo não segurado» [16].

50. Como resulta da Directiva 84/5 finalmente adoptada, a solução proposta não obteve confirmação no Conselho. Em vez disso, introduziu-se o primeiro parágrafo do n.° 4 do artigo 1.°, desde então em vigor, e nos termos do qual:

«Cada Estado-Membro deve criar ou autorizar a criação de um organismo que tenha por missão reparar, pelo menos dentro dos limites da obrigação de seguro, os danos materiais ou corporais causados por veículos não identificados ou relativamente aos quais não tenha sido satisfeita a obrigação de seguro referida no n.° 1. Esta disposição *não prejudica o direito que assiste aos Estados-Membros* de atribuírem ou não à intervenção desse organismo um *carácter subsidiário*, nem o direito de regulamentarem os *sistemas de recursos* entre este organismo e o ou os responsáveis pelo sinistro e outras seguradoras ou organismos de segurança social obrigados a indemnizar a vítima pelo mesmo sinistro» [17].

51. A redacção finalmente adoptada e os respectivos trabalhos preparatórios provam que o «organismo» de modo algum foi concebido como um organismo residual de carácter geral destinado a intervir sempre que ocorra qualquer circunstância de exclusão de cobertura. A referida norma tão-pouco menciona, como se refere no despacho de reenvio, simplesmente uma «ausência de seguro». Quer dizer, todos os elementos reforçam a convicção de que, no quadro criado pelas directivas, o terceiro prejudicado por um acidente deve obter a sua

15 — V. o artigo 2.° da proposta de segunda directiva, *ibidem*.

16 — V. as alterações da proposta de segunda directiva, *ibidem*.

17 — Sublinhado meu.

indemnização da seguradora. *Só* se o terceiro prejudicado, por qualquer razão, não tiver direito a indemnização relativamente a uma companhia de seguros é que deve intervir o «organismo», no interesse de uma protecção completa da vítima. Além disso, os Estados-Membros dispõem da possibilidade de determinar legalmente outras competências do «organismo», desde que à vítima seja garantida uma protecção completa [18].

52. Assim, à quinta questão deve responder-se nos seguintes termos:

Na hipótese de se poder licitamente opor à vítima uma exclusão de cobertura pelo seguro em razão da embriaguez do causador do dano, o organismo a que se refere o n.° 4 do artigo 1.° da Directiva 84/5 tem a obrigação de indemnizar a vítima.

C — Conclusão

53. Tendo em conta as considerações anteriormente expostas, proponho que se dêem as seguintes respostas às questões prejudiciais:

«1) As exclusões de cobertura possíveis no âmbito do poder de apreciação reconhecido aos Estados-Membros pelo n.° 1 do artigo 3.° da Directiva 72/166 não estão limitadas pelas cláusulas de exclusão enumeradas no n.° 1 do artigo 2.° da Directiva 84/5.

2) A exclusão de cobertura pelo seguro obrigatório perante o condutor de um veículo que, conduzindo sob o efeito de bebidas alcoólicas, tenha causado danos patrimoniais, está em conformidade com a norma aplicável.

3) As exclusões de responsabilidade não constantes da enumeração do n.° 1 do artigo 2.° da Directiva 84/5, que são em princípio possíveis e válidas, não são oponíveis ao terceiro prejudicado.

4) É contrária aos princípios inspiradores das Directivas 72/166, 84/5 e 90/232 a oponibilidade aos terceiros prejudicados de uma cláusula contratual, em

18 — V. o artigo 1.°, n.° 4, sexto parágrafo, da Directiva 84/5.

princípio válida nas relações entre seguradora e segurado, através da qual se exclui a cobertura pelo seguro em caso de embriaguez do condutor que causou o acidente.

5) Na hipótese de se poder licitamente opor à vítima uma exclusão de cobertura pelo seguro em razão da embriaguez do causador do dano, o organismo a que se refere o n.° 4 do artigo 1.° da Directiva 84/5 tem a obrigação de indemnizar a vítima.»