CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL GEORGES COSMAS

apresentadas em 21 de Outubro de 1999 *

Índice

I — Introdução I-6714
II — O enquadramento jurídico comunitário I-6715
III — Matéria de facto e enquadramento jurídico nacional I-6718
IV — As questões prejudiciais I-6720
V — Resposta às questões prejudiciais colocadas I-6721
A — O sistema definido pelas três directivas I-6722
a) Quadro geral I-6722
b) A questão do tipo de responsabilidade civil I-6723
c) Resposta às duas primeiras questões prejudiciais I-6729
1) Resposta à primeira questão I-6729
2) Resposta à segunda questão I-6729
B — As questões de interpretação conforme e do efeito directo horizontal das directivas I-6730
VI — Conclusão I-6731

I — Introdução

1. No presente processo, o Tribunal da Comarca de Setúbal (Portugal) submeteu ao Tribunal de Justiça uma série de questões prejudiciais a respeito da interpretação da Segunda Directiva 84/5/CEE 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 [1].

2. Essas questões visam essencialmente o esclarecimento da questão de saber quais os direitos das vítimas dos acidentes de viação membros da família do tomador do seguro, à luz das disposições comunitárias sobre seguro de responsabilidade civil resultante da circulação de veículos automóveis.

3. Mais concretamente as questões colocadas dizem principalmente respeito à questão de saber em que medida é que esta directiva impõe aos Estados-Membros que o seguro obrigatório de responsabilidade civil decorrente da utilização e da circulação de veículos automóveis cubra também os danos causados quando existe apenas responsabilidade objectiva, isto é, sem que haja culpa, ou se um Estado-Membro pode

* Língua original: grego.

1 — JO 1984, L 8, p. 17; EE 13 F15 p. 244; a seguir «Segunda Directiva».

excluir, em caso de responsabilidade objectiva, a atribuição de qualquer indemnização ou se a directiva impõe que sejam cobertos apenas os danos causados por falta do condutor, isto é, quando existe responsabilidade por culpa. São igualmente levantadas questões sobre a necessidade de interpretação conforme ao direito comunitário e sobre o efeito directo horizontal das directivas.

II — O enquadramento jurídico comunitário

4. A questão da harmonização das legislações dos Estados-Membros relativas ao seguro de responsabilidade civil resultante da circulação dos veículos automóveis foi regulada pelo legislador comunitário, por meio de directivas, já em 1972.

5. A característica comum das três primeiras directivas nesta matéria é o facto de visarem facilitar a circulação dos automóveis e garantir a protecção dos interesses das vítimas dos acidentes de viação na Comunidade, qualquer que seja o lugar em que o acidente ocorre. Assim, têm como objectivo não apenas facilitar a livre circulação dentro do mercado comum através da abolição dos controlos nas fronteiras das «cartas verdes», que atestam que o automóvel está coberto por um seguro, mas também estabelecer algumas regras mínimas de seguro obrigatório de responsabilidade civil resultante da circulação dos automóveis.

6. A Directiva 72/166/CEE 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 [2] (a seguir «Primeira Directiva»), prevê a abolição dos controlos nas fronteiras da carta verde e a criação, em todos os Estados-Membros, de um seguro obrigatório de responsabilidade civil que cubra os danos causados no território de todos os Estados-Membros.

7. Adoptando o princípio da indemnização das vítimas de acidentes de viação, desde que demonstrada a existência de responsabilidade, o artigo 3.°, n.° 1, da Directiva 72/166 dispõe:

«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.» (sublinhados meus).

8. Com a Segunda Directiva, o legislador comunitário pretendeu harmonizar os diferentes aspectos que comporta essa obrigação de seguro com o objectivo de garantir um nível mínimo de protecção das vítimas

2 — JO L 103, p. 1; EE 13 F2 p. 113.

dos acidentes de viação e de reduzir as diferenças existentes no interior da Comunidade relativamente ao alcance do referido seguro.

9. A Segunda Directiva diz respeito ao alcance, isto é, ao que deve ser coberto pelo seguro obrigatório e fixa os montantes mínimos deste. Concretamente, o artigo 1.°, n.os 1 e 2, da Segunda Directiva dispõe:

«1. O seguro referido no n.° 1 do artigo 3.° da Directiva 72/166/CEE, deve, obrigatoriamente, cobrir os danos materiais e os danos corporais.

2. Sem prejuízo de montantes de garantia superiores eventualmente estabelecidos pelos Estados-Membros, cada Estado-Membro deve exigir que os montantes pelos quais este seguro é obrigatório, se situem, pelo menos, nos seguintes valores:

— 350 000 ecus, relativamente aos danos corporais, quando haja apenas uma vítima, devendo tal montante ser multiplicado pelo número de vítimas, sempre que haja mais do que uma vítima em consequência de um mesmo sinistro;

— 100 000 ecus por sinistro, relativamente a danos materiais seja qual for o número de vítimas.

Os Estados-Membros podem estabelecer, em vez dos montantes mínimos acima referidos, um montante mínimo de 500 000 ecus para os danos corporais, sempre que haja mais que uma vítima em consequência de um mesmo sinistro, ou um montante global mínimo de 600 000 ecus por sinistro, para danos corporais e materiais seja qual for o número de vítimas ou a natureza dos danos.

...»

10. O artigo 3.° desta mesma directiva determina o seguinte:

«Os membros da família do tomador do seguro, do condutor ou de qualquer outra pessoa cuja responsabilidade civil decorrente de um sinistro se encontre coberta pelo seguro mencionado no n.° 1 do artigo 1.° não podem, por força desse parentesco, ser excluídos da garantia do seguro relativamente aos danos corporais sofridos.»

11. O nono considerando da Segunda Directiva refere-se a esta disposição afirmando que «é conveniente conceder aos membros da família do tomador do seguro,

do condutor ou de toda e qualquer outra pessoa responsável, uma protecção comparável à de outros terceiros vítimas, pelo menos no que respeita aos danos corporais».

12. Nos termos do artigo 5.° da Segunda Directiva, na redacção que lhe foi dada pelo Acto relativo às condições de adesão do Reino de Espanha e da República Portuguesa e às adaptações dos Tratados, anexo I, parte IX, sob o título «Aproximação das legislações», capítulo F, sob a epígrafe «Seguros» [3]:

«1. Os Estados-Membros alterarão as suas disposições nacionais para darem cumprimento à presente directiva o mais tardar até 31 de Dezembro de 1987. Desse facto informarão imediatamente a Comissão.

2. As disposições alteradas nos termos acima referidos serão aplicadas o mais tardar em 31 de Dezembro de 1988.

3. Por derrogação do n.° 2:

a) O Reino de Espanha, a República Helénica e a República Portuguesa dispõem do período até 31 de Dezembro de 1995 para aumentarem os montantes das garantias até aos montantes previstos no n.° 2 do artigo 1.° Se fizerem uso dessa faculdade, os montantes de garantia devem, em relação aos valores previstos no referido artigo, atingir:

— uma percentagem superior a 16%, o mais tardar em 31 de Dezembro de 1988,

— uma percentagem de 31%, o mais tardar em 31 de Dezembro de 1992;

...»

13. A Terceira Directiva 90/232/CEE do Conselho, de 14 de Maio de 1990, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes ao seguro de responsabilidade civil relativo à circulação de veículos automóveis [4] (a seguir «Terceira Directiva»), foi adoptada para esclarecer determinadas disposições respeitantes ao

3 — O Tratado e o acto de adesão à CEE e à CEEA foram assinados em 12 de Junho de 1985 (JO L 302); a adesão de Portugal à Comunidade entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1986.

4 — JO L 129, p. 33.

seguro obrigatório, reconhecendo que continuavam a existir até então importantes disparidades na cobertura do referido seguro [5].

14. No quinto considerando desta Terceira Directiva sublinha-se que, «em particular, existem em certos Estados-Membros lacunas na cobertura pelo seguro obrigatório dos passageiros de veículos automóveis; que, para proteger essa categoria particularmente vulnerável de vítimas potenciais, é conveniente que essas lacunas sejam preenchidas».

15. O artigo 1.°, n.° 1, desta Terceira Directiva determina que «o seguro referido no n.° 1 do artigo 3.° da Directiva 72/166/CEE cobrirá a responsabilidade por danos pessoais de todos os passageiros, além do condutor, resultantes da circulação de um veículo».

16. Finalmente, no seu artigo 6.°, a Directiva 90/232 prevê o seguinte:

«1. Os Estados-Membros tomarão todas as medidas necessárias para dar cumprimento à presente directiva, o mais tardar em 31 de Dezembro de 1992. Desse facto informarão imediatamente a Comissão.

2. Em derrogação ao n.° 1:

— a República Helénica, o Reino de Espanha e a República Portuguesa disporão de um prazo suplementar até 31 de Dezembro de 1995 para dar cumprimento aos artigos 1.° e 2.°,

...»

III — Matéria de facto e enquadramento jurídico nacional

17. Em 12 de Fevereiro de 1995, um veículo automóvel, pertencente a Vítor Mendes Ferreira, conduzido por um dos seus filhos, teve um acidente de viação, que teve como consequência a morte do seu outro filho, de 12 anos de idade, que era passageiro do referido veículo. Não interveio no acidente nenhum outro veículo. Além disso, o juiz nacional considera provado que o condutor do veículo não teve culpa no acidente.

5 — V. também o terceiro considerando da Terceira Directiva.

18. Por contrato de seguro, V. Mendes Ferreira tinha transferido para a Companhia de Seguros Mundial Confiança SA (a seguir «Mundial Confiança»), a responsabilidade civil decorrente da circulação do veículo em questão. O capital seguro ascendia a 50 000 000 PTE.

19. V. Mendes Ferreira e mulher propuseram no Tribunal da Comarca de Setúbal uma acção pedindo que a Mundial Confiança fosse condenada a pagar-lhes uma indemnização em reparação dos prejuízos sofridos. Esta última alegou que o direito português em vigor no momento dos factos com interesse para a decisão da causa excluía qualquer obrigação de indemnização.

20. Como refere o juiz nacional, o artigo 504.°, n.° 2, do Código Civil português (a seguir «Código Civil»), na redacção em vigor à data dos factos, previa que, em caso de transporte gratuito, o transportador só respondia, regra geral, pelos danos causados por sua culpa. Esta regra tem sido interpretada pelos tribunais portugueses no sentido de que exige, para a concessão de indemnização, que o passageiro transportado gratuitamente faça prova de que houve culpa do condutor do veículo causador do acidente de viação.

21. O artigo 504.° do Código Civil foi alterado pelo Decreto-Lei português n.° 14/96, de 6 de Março de 1996. Na sua nova redacção, este artigo prevê, no n.° 3, a possibilidade de responsabilidade civil objectiva (sem culpa) em benefício dos passageiros transportados gratuitamente; esta responsabilidade só cobre os danos pessoais [6].

22. Segundo o tribunal nacional, no preâmbulo do Decreto-Lei n.° 522/85, de 31 de Dezembro de 1985, que transpôs em direito português a Directiva 84/5, afirma-se designadamente que a cobertura do seguro obrigatório automóvel deveria ser alargada aos passageiros transportados gratuitamente [7]. Uma vez que, quando existe culpa do condutor do veículo, os passageiros transportados gratuitamente já eram protegidos pela responsabilidade civil por factos ilícitos, consagrada nos artigos 483.° e seguintes do Código Civil de 1966, a única possibilidade de alargamento da cobertura do seguro obrigatório dos automóveis em benefício dos passageiros transportados gratuitamente, seria a de nela se incluir a responsabilidade civil objectiva. Porém, nos termos do n.° 2 do artigo 504.° do Código Civil, esta espécie de protecção não existe.

23. O juiz nacional explica ainda que, mesmo que a legislação nacional então em vigor reconhecesse o direito de indemnização de um passageiro transportado gratuitamente em caso de responsabilidade independente da culpa, o artigo 508.°, n.° 1, do Código Civil limita o montante da responsabilidade por acidente de viação, quando

6 — Segundo o despacho de reenvio, nos considerandos do referido Decreto-Lei n.° 14/96, a alteração do artigo 504.° do Código Civil é justificada pela necessidade de harmonizar o direito interno com o disposto na Terceira Directiva, mais precisamente com o seu artigo 1.°

7 — O tribunal nacional refere ainda que isto foi igualmente confirmado por um acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 23 de Setembro de 1997 (Boletim do Ministério da Justiça n.° 469, p. 538): «importa salientar que os propósitos manifestados no preâmbulo do Decreto-Lei n.° 522/85, em consonância com os princípios contidos na Segunda Directiva do Conselho, de 30 de Dezembro de 1983, não foram legalmente consagrados em tal decreto-lei... Tais propósitos consistiam em alargar a cobertura do seguro obrigatório automóvel aos passageiros transportados gratuitamente».

não tenha havido culpa do responsável. Mais concretamente, fixa como limite máximo, em caso de morte ou lesão corporal, o montante correspondente ao dobro do limite até ao qual os tribunais portugueses de segunda instância julgam sem recurso, montante esse que, desde 1987, está fixado em 2 000 000 PTE [8]. Isto é, o dobro deste montante que pode ser atribuído como indemnização no caso de não existir culpa corresponde a 4 000 000 PTE.

24. O órgão jurisdicional nacional pergunta se, à luz do artigo 1.°, n.° 2, e do artigo 5.°, n.° 2, da Segunda Directiva, na redacção que lhes foi dada pelo acto de adesão, os Estados-Membros podem fixar, para as indemnizações devidas por acidentes de viação relativamente aos quais não haja culpa do condutor responsável, limites máximos inferiores aos limites mínimos de seguro obrigatório impostos pela directiva. Segundo o tribunal nacional, a Segunda Directiva não distingue entre responsabilidade civil fundada em culpa do condutor e responsabilidade objectiva, independente da culpa do condutor.

IV — As questões prejudiciais

25. Para resolução do litígio perante ele pendente, o Tribunal da Comarca de Setúbal submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O artigo 3.° da Directiva 84/5/CEE obriga a que o seguro obrigatório de responsabilidade civil automóvel garanta os danos causados aos membros da família do tomador do seguro ou do condutor do veículo, mesmo quando tais familiares sejam transportados gratuitamente e haja apenas constituição em responsabilidade civil pelo risco, não culposa, ou pode o Estado-Membro excluir nesses casos a atribuição de qualquer indemnização?

2) Os montantes mínimos do capital seguro estabelecidos no artigo 1.°, n.° 2, da mesma Directiva 84/5/CEE são igualmente aplicáveis a situações de constituição em responsabilidade civil pelo risco, não culposa, ou pode o Estado-Membro legislar no sentido de, quando não haja culpa por parte do condutor do veículo responsável pelo acidente, os limites máximos da indemnização a pagar são inferiores àqueles limites mínimos?

3) Deve a jurisdição nacional interpretar o seu direito interno de modo a torná-lo conforme com as disposições de uma directiva, quer em caso de transposição deficiente, quer em caso de manuten-

8 — N.° 1 do artigo 20.° da Lei n.° 38/1987, de 23 de Dezembro de 1987. Como sublinha o juiz nacional, apesar da pesada deterioração monetária entretanto verificada, esse montante manteve-se o mesmo.

ção em vigor de normas de direito interno pré-existentes?

4) Mesmo que tal interpretação seja contrária ao entendimento generalizado do sentido e alcance das normas do seu direito interno, ou ainda, quando tal interpretação esteja de acordo com as intenções do seu legislador interno, que, porém, não a logrou expressar no texto da lei?

5) E deverá ainda a jurisdição nacional proceder a tal interpretação conforme às disposições da directiva comunitária, mesmo num litígio envolvendo apenas sujeitos particulares?

6) Deverá ainda a jurisdição nacional proceder a uma interpretação do seu direito interno conforme ao disposto no artigo 1.° da Directiva 90/232/CEE, mesmo no caso de acidente ocorrido antes de findo o prazo concedido ao Estado-Membro para transpor tal norma para o seu direito interno?

7) No caso de se concluir não ser possível interpretar o direito interno de modo a torná-lo conforme às disposições de uma directiva, o primado do direito comunitário obriga a jurisdição nacional a excluir a aplicação das suas normas internas incompatíveis com a directiva, mesmo na ocorrência de um litígio envolvendo apenas sujeitos particulares?»

V — Resposta às questões prejudiciais colocadas

26. Deve realçar-se liminarmente que o acidente devido ao qual surgiu o litígio que é objecto do processo no tribunal nacional ocorreu em 12 de Fevereiro de 1995, isto é, depois da entrada em vigor das duas primeiras directivas em Portugal mas antes de terminado o prazo fixado para Portugal pela Terceira Directiva [9].

27. As questões colocadas devem ser abordadas em duas unidades. Primeiro, tem que ser esclarecido o sistema definido pelas três directivas para o seguro de responsabilidade civil resultante da circulação de veículos automóveis, tal como este decorre das respectivas disposições, em relação com as duas primeiras questões prejudiciais (A). A seguir, se tal se revelar necessário, examinar-se-ão as restantes cinco questões respeitantes ao problema da interpretação conforme ao direito comunitário e ao efeito directo horizontal das directivas (B).

9 — Recordo que o artigo 6.°, n.° 2, da Terceira Directiva atribui a este Estado-Membro um prazo até 31 de Dezembro de 1995 para se conformar, designadamente, com o disposto no artigo 1.°, no qual se determina que o seguro deve cobrir a responsabilidade por danos pessoais de todos os passageiros, além do condutor, resultantes da circulação de um veículo.

A — *O sistema definido pelas três directivas*

a) Quadro geral

28. Inicialmente, a Primeira Directiva estabeleceu a obrigatoriedade do seguro de responsabilidade civil resultante da circulação de veículos automóveis. Embora o legislador comunitário tenha imposto a cada Estado-Membro que tome todas as medidas necessárias para garantir que a responsabilidade civil seja coberta por um seguro, deixa, porém, aos Estados-Membros o poder discricionário de definir a nível nacional o alcance da responsabilidade coberta e as modalidades dessa cobertura.

29. Posteriormente, a Segunda Directiva, que se insere substancialmente no quadro definido pela Primeira Directiva, trata do alcance da faculdade que é deixada aos Estados-Membros para fixar a medida da responsabilidade coberta e as modalidades do seguro. Determinou assim que os membros da família do tomador de seguro, do condutor ou de qualquer outra pessoa sobre a qual recaia, em caso de acidente de viação, a responsabilidade civil coberta pelo seguro, não podem ser excluídos, devido aos laços de parentesco, do direito de seguro por danos pessoais.

30. Isto é, a Segunda Directiva visa atribuir aos membros da família das pessoas que acabámos de mencionar a mesma protecção de que beneficiam os terceiros. A definição da medida da responsabilidade coberta em relação a terceiros e as modalidades do seguro, tal como prevê a Primeira Directiva, no quadro dos pressupostos fixados tanto pela primeira como pela Segunda Directiva, é da competência dos Estados-Membros. No entanto, qualquer que fosse o nível de protecção de terceiros [10], a finalidade da Segunda Directiva era impedir que o grau de parentesco constituísse um factor de exclusão, isto é, conceder aos membros da família do tomador de seguro, do condutor ou de qualquer outra pessoa responsável, uma protecção análoga àquela de que beneficiavam os terceiros vítimas do acidente, como bem sublinha a Comissão no ponto 12, alínea b), das suas observações.

31. Assim, quando num Estado-Membro um terceiro se encontrar obrigatoriamente coberto, os membros da família do tomador do seguro, do condutor ou de qualquer outra pessoa responsável, se forem passageiros, devem igualmente estar cobertos. Porém, num Estado-Membro que não imponha a cobertura pelo seguro de um terceiro que seja passageiro, o membro da família passageiro não beneficia da cobertura do seguro com base na Segunda Directiva, dado que, neste caso, a protecção é idêntica e o grau de parentesco não intervém como factor de exclusão.

32. Finalmente, a Terceira Directiva resolveu a questão da cobertura dos danos pessoais dos passageiros de um veículo quaisquer que eles sejam, com excepção

10 — Por exemplo, num Estado-Membro o seguro estendia-se aos terceiros passageiros, enquanto noutro Estado-Membro, tal já não era o caso.

do condutor. Isto revelou-se necessário porque, como se afirma no quinto considerando, existiam lacunas, nalguns Estados-Membros, na cobertura pelo seguro obrigatório dos passageiros dos veículos e era, portanto, necessário proteger essa «categoria particularmente vulnerável de vítimas potenciais».

33. Por conseguinte, a diferença específica na regulamentação das Segunda e Terceira Directivas é que, enquanto na Segunda Directiva, o legislador comunitário pretende pôr termo sobretudo à situação em que o grau de parentesco constitui uma causa de exclusão da cobertura do seguro, na terceira, preocupa-se com a importante questão do âmbito da cobertura pelo seguro dos passageiros dos veículos automóveis.

b) A questão do tipo de responsabilidade civil

34. Parece resultar da letra tanto da Primeira Directiva como das duas directivas seguintes que, se tratam da cobertura da responsabilidade civil, não tratam, porém, da importantíssima questão das formas dessa responsabilidade, isto é, não distinguem entre a responsabilidade por culpa e a responsabilidade objectiva, ou responsabilidade pelo risco, facto este que é realçado tanto pelo Governo italiano como pela Comissão nas respectivas observações.

35. Certamente, reconhece-se que é necessário que esteja estabelecida a responsabilidade civil para que se ponha em movimento o mecanismo de protecção das directivas comunitárias. Isto significa que deve verificar-se uma ligação entre um determinado facto (a ocorrência do acidente de circulação de veículos automóveis) e uma pessoa determinada responsável por ele para efeitos de indemnização.

36. Em caso de danos, todas as ordens jurídicas partem da ideia de que o dano é, em princípio, da responsabilidade de quem o causou (*casum sentit dominus*), salvo se houver uma razão especial que imponha e justifique a transferência da responsabilidade por esse dano para outrem sobre o qual recai, finalmente, a obrigação de pagamento da indemnização [11]. As ordens jurídicas baseiam, em princípio, a responsabilidade extracontratual de indemnizar na culpa de quem provoca o dano.

37. Todavia, as ordens jurídicas reconhecem igualmente casos de responsabilidade objectiva, isto é, independente de um acto culposo. A responsabilidade pelo risco é um tipo especial de responsabilidade objectiva. A especificidade da responsabilidade pelo risco reside no facto de a criação e/ou a manutenção de uma fonte de perigo ser utilizada, pela legislação, como critério de imputação. Assim, com base neste critério,

11 — V., por exemplo, Pános K. Kornilakis «Η ευθύνη από διακινδύνευση. Δογματική και δικαιοπολιτική προσέγγιση» (A responsabilidade pelo risco. Abordagem doutrinal e de política jurídica), Tessalónica, 1982, na série «Δίκαιο και Κοινωνικοί Προβληματισμοί» (Problemáticas de direito e comunitárias), artigo 1.º (p. 227), pp. 36 e segs. e 113 e segs.

impõe-se a uma pessoa a obrigação de reparar o dano sofrido pelo lesado.

38. A responsabilidade pelo risco pode nascer independentemente da existência de um acto culposo do responsável e, em qualquer caso, não pressupõe nem um comportamento ilícito nem, mais geralmente, um acto humano [12]. O reconhecimento desta responsabilidade é consequência da gradual imposição dos princípios de justiça social e da ideia de que, dado que a natureza e a civilização técnica com o seu desenvolvimento por saltos deram ao homem a possibilidade de exercer actividades e puseram à sua disposição mecanismos e sistemas de funcionamento que constituem fontes de perigo que podem provocar danos a terceiros (por exemplo, a utilização de forças físicas, o funcionamento dos automóveis, etc.), razões de justiça impõem que os danos emergentes desses perigos sejam da responsabilidade não dos terceiros lesados mas dos que criaram e potenciaram esses perigos e isto independentemente de qualquer acto culposo ou mais geralmente de qualquer comportamento voluntário. A responsabilização destas pessoas constitui de algum modo a contrapartida do reconhecimento jurídico das fontes de perigo, as quais, por outro lado, geram as correspondentes obrigações [13].

39. Em muitas ordens jurídicas, a responsabilidade pela circulação de automóveis é objectiva (responsabilidade pelo risco) e independente da existência de culpa. É o que acontece, por exemplo, no direito grego [14], francês [15] e alemão [16]. É sintomático, porém, que, ao contrário da maior parte dos direitos continentais, o direito inglês não conheça a responsabilidade objectiva pelos danos resultantes do funcionamento dos automóveis, exigindo que se verifique um acto culposo (*negligence*) [17].

40. À primeira vista, as directivas não tratam da questão de saber se a responsabilidade decorrente da circulação dos automóveis é subjectiva, isto é, se depende de dolo, mera culpa ou negligência do responsável como critério de imputação do dever de indemnizar ou, ao contrário, se é objectiva, isto é, se existe sem o elemento da culpa, utilizando o risco como critério de imputação.

41. Será que esta questão foi voluntariamente deixada ao poder discricionário dos Estados-Membros? Chegamos à resposta a esta questão através da interpretação lite-

12 — Assim, as causas geradoras desta responsabilidade podem ser factos físicos (por exemplo, o comportamento de animais ou a derrocada de um imóvel) ou factos técnicos (por exemplo, o funcionamento de um automóvel); v., por exemplo, Apostolos S. Georgiadis «Ενοχικό Δίκαιο. Γενικό μέρος» (Direito das Obrigações. Parte Geral), Atenas, P. N. Sakkoulas, 1999 (na colecção «Δίκαιο και Οικονομία» (Direito e Economia), 779 páginas, § 65, pontos 1 e segs., e P. Kornilakis, *op. cit.*, pp. 127 e segs.

13 — V. A. Georgiadis, *op. cit.*, § 65, ponto 2.

14 — V. Ap. S. Georgiadis, *op. cit.*, § 65, pontos 1 e segs.

15 — Para uma apresentação do problema em direito francês, v. Yvonne Lambert-Faivre Y., «Droit des assurances» (Direito dos Seguros), Paris, *Précis Dalloz*, 10.ª edição, 1998 [na colecção «Droit privé» (Direito Privado), 837 páginas], pp. 509 e segs., §§ 724 e segs., e pp. 539 e segs., §§ 754 e segs.

16 — Para uma perspectiva de direito comparado do instituto da responsabilidade pelo risco nos actuais sistemas de direito, v., por exemplo, Ap. S. Georgiadis, *op. cit.*, § 65, pontos 9 e segs., e P. Kornilakis, *op. cit.*, *passim*.

17 — V., por exemplo, R. F. V. Heuston e R. A. Buckley, *Salmond and Heuston on the law of torts*, Londres, Sweet and Maxwell, 21.ª edição, 1996 (592 páginas), pp. 223 e segs., e B. S. Markesinis e S. F. Deakin, *Tort Law*, Oxford, 3.ª edição, 1994 (758 páginas), pp. 268 e segs.

ral, sistemática e teleológica das disposições das três directivas.

42. Em primeiro lugar, as directivas, através do objectivo de harmonização das legislações nacionais, visam, designadamente a salvaguarda dos interesses das vítimas de acidentes de viação ocorridos no interior da Comunidade, qualquer que seja o lugar em que o acidente ocorre. Por esta razão, ao adoptar o princípio da indemnização das vítimas de acidentes de viação a partir do momento em que se demonstre a responsabilidade, o artigo 3.°, n.° 1, da Primeira Directiva determina que cada Estado-Membro toma todas as medidas necessárias de modo a garantir que a *responsabilidade civil* resultante da circulação de automóveis com estacionamento habitual no seu território, *seja coberta por um seguro*. A *medida* da responsabilidade coberta pelo seguro e as *modalidades* dessa cobertura são definidas com base nestas medidas.

43. Da formulação do artigo 3.°, n.° 1, da Primeira Directiva, resulta claro que o legislador comunitário: a) não distingue entre responsabilidade por culpa e responsabilidade pelo risco [18]. Mais precisamente, refere a obrigação de seguro da responsabilidade civil, responsabilidade civil esta cuja verificação dever ser coberta pelo seguro. Por conseguinte, interpretando a letra da lei, poder-se-ia sustentar, uma vez que a directiva não distingue nem diferencia entre as diversas espécies de responsabilidade civil, que o legislador comunitário deixou à livre apreciação dos Estados-Membros a resolução da questão da espécie de responsabilidade civil; b) o legislador comunitário não se ocupa do estabelecimento de regras a respeito da definição *da espécie* de responsabilidade, mas com o estabelecimento da *obrigação* de seguro e com a definição da *medida* dessa obrigação. Preocupa-se, por exemplo, com a questão de saber se nela se inclui apenas a indemnização por danos pessoais e materiais, como prevê, com efeito, o artigo 1.°, n.° 1, da Segunda Directiva ou (e) a indemnização por danos morais. Também se preocupa com as *modalidades* da cobertura. Esta formulação é excepcionalmente lata e permite a existência de diferenças entre as legislações dos Estados-Membros quanto ao âmbito da cobertura de seguro [19]. Isto é, como o Tribunal de Justiça também já declarou [20], o artigo 3.°, n.° 1, da Primeira Directiva «[n]a sua redacção inicial,... deixava aos Estados-Membros a possibilidade de determinar os danos cobertos bem como as modalidades do seguro obrigatório».

44. Porém, o legislador comunitário não pretendia impor aos Estados-Membros a adopção de uma espécie determinada de

18 — Recorde-se que o advogado-geral C. O. Lenz, no ponto 34 das conclusões que apresentou no processo C-129/94, Ruiz Bernáldez, no qual foi proferido acórdão em 28 de Março de 1996 (Colect., p. I-1829), sublinhou o seguinte: «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.» E concluía que «Assim, há que atribuir consequências jurídicas a determinados incumprimentos do dever de diligência do segurado ou do condutor do veículo.»

19 — V., a este propósito, o n.° 25 das conclusões do advogado-geral C. O. Lenz apresentadas no processo Ruiz Bernáldez, já referido na nota 18.

20 — Acórdão Ruiz Bernáldez, já referido na nota 18, n.° 15.

responsabilidade (responsabilidade por culpa ou independente da culpa, isto é responsabilidade pelo risco), mas impôs-lhes que a responsabilidade civil — isto é, quando se verifica, nos termos do direito nacional, responsabilidade civil — fosse coberta por um seguro. No sentido de que as regulamentações comunitárias não vão tão longe e deixam aos Estados-Membros a faculdade de incluírem a culpa entre os pressupostos da responsabilidade civil é possível encontrar outros argumentos credíveis, seguindo a interpretação de outras disposições da Primeira Directiva efectuada pelo Tribunal de Justiça.

45. No processo Bureau central français (64/83)[21], colocava-se um problema de interpretação do artigo 2.°, n.° 2, da Primeira Directiva que determina que, no que respeita aos veículos que tenham o seu estacionamento habitual no território de um dos Estados-Membros, as disposições da Primeira Directiva, com excepção do previsto nos artigos 3.° e 4.°, produzem os seus efeitos a partir do momento em que tenha sido concluído um acordo entre os seus Serviços Nacionais de Seguros, nos termos do qual «cada Serviço nacional se responsabiliza pela regularização, *nas condições fixadas pela respectiva legislação nacional do seguro obrigatório*, dos sinistros ocorridos no seu território e provocados pela circulação de veículos que tenham o seu estacionamento habitual no território de um outro Estado-Membro, estejam ou não seguros» (sublinhados meus).

46. O advogado-geral Sir Gordon Slynn, tentando delimitar o alcance do disposto neste artigo 2.°, n.° 2, afirmou[22]: «Não há qualquer obrigação absoluta de garantir, em cada caso, os prejuízos físicos ou materiais causados por um veículo, nem de garantir que essa cobertura seja idêntica em todos os Estados-Membros... Tão desejável quanto possa ser o facto de a legislação sobre o seguro obrigatório, em relação aos acidentes provocados por veículos automóveis, ser idêntica em todos os Estados-Membros da Comunidade, de forma a que o cidadão saiba que estará coberto em todos segundo as mesmas regras, não pensamos que a presente directiva tenha ido tão longe. Ela aboliu a necessidade de fiscalização da Carta Verde na fronteira mas, sem prejuízo das suas disposições que impõem obrigações expressas, como por exemplo do artigo 3.°, deixou intactas as disposições de direito nacional sobre o seguro obrigatório.»

47. Posteriormente, o Tribunal de Justiça, no seu acórdão de 9 de Fevereiro de 1984, proferido neste mesmo processo 64/83, seguindo o advogado-geral, entendeu que[23] «a expressão 'nas condições fixadas pela respectiva legislação nacional do seguro obrigatório', contida no artigo 2.°, n.° 2, da Directiva 72/166, deve ser entendida como referindo-se aos *limites e condições da responsabilidade civil* aplicáveis ao seguro obrigatório, entendendo-se que o condutor do veículo no momento em que ocorre o acidente, deve estar coberto por

21 — Acórdão de 9 de Fevereiro de 1984 (Recueil, p. 689).

22 — V. as suas conclusões no processo Bureau central français, já referido na nota 21, Recueil, p. 718.

23 — N.° 29 e ponto 1 da parte decisória.

um seguro válido em conformidade com essa legislação» (sublinhados meus)[24]. Ou seja, no essencial, o Tribunal julgou que a directiva deixa aos Estados-Membros a definição dos pressupostos da responsabilidade civil, entre os quais se inclui manifestamente o problema de saber em que medida essa responsabilidade é objectiva ou subjectiva, o que exige que se examine se deve ou não existir culpa.

48. Por outro lado, chego igualmente à conclusão de que o legislador comunitário impõe que a obrigação de seguro cubra *todas as espécies de responsabilidade civil* resultante da circulação de veículos automóveis, tanto a responsabilidade subjectiva como objectiva — sem que tal signifique que impõe o reconhecimento de uma determinada espécie de responsabilidade — pela interpretação teleológica da regulamentação acima referida. O legislador comunitário fixou como objectivo primeiro a protecção das vítimas dos acidentes de viação através da obrigação de seguro da responsabilidade civil[25] e não quis pôr em causa essa protecção deixando a cobertura do seguro dessa responsabilidade a cargo do legislador nacional[26].

49. O meu ponto de vista é que o legislador comunitário não pretendeu autorizar os Estados-Membros, quando reconheçam que estão reunidos os pressupostos da responsabilidade civil pelo risco devido à circulação dos veículos automóveis, a limitarem, em termos substanciais, a protecção que emana das directivas apenas aos casos em que existe culpa (dolo ou negligência) dos responsáveis legais ou a restringi-la aos casos em que exista um determinado grau de culpa (por exemplo, dolo ou/e negligência grave). Se assim fosse, a protecção decorrente das directivas e a harmonização por elas prometida não existiriam em termos essenciais e o disposto no n.º 1 do artigo 3.º da Primeira Directiva perderia a sua eficácia prática. Em consequência, a partir do momento em que, nos termos do direito nacional, se verifique a existência de responsabilidade civil, a protecção decorrente das directivas constitui a sua consequência inevitável[27].

50. Por outro lado, como já referi, em muitas ordens jurídicas, a responsabilidade

24 — V. igualmente Claude Berr «Droit européen des assurances: accidents de la circulation causés dans un Etat de la CEE par un véhicule étranger» *in* «Droit européen des assurances», 1984 (pp. 643 a 653), p. 650, em que são formuladas reservas quanto a este entendimento.

25 — V. a este propósito igualmente os n.os 21 e seguintes das conclusões do advogado-geral C. O. Lenz no processo Ruiz Bernáldez, já referido na nota 18.

26 — O facto de que a protecção dos lesados constitui a finalidade primeira da regulamentação comunitária resulta, além disso, igualmente do facto de que, no sexto considerando da Segunda Directiva, se salienta: «que é necessário prever a existência de um organismo que garanta que a vítima não ficará sem indemnização, no caso do veículo causador do sinistro não estar seguro ou não ser identificado», embora deixando a cargo dos Estados-Membros o carácter subsidiário ou não da intervenção desse organismo. Com efeito, o artigo 1.º, n.º 4, da Segunda Directiva reforçou a protecção das vítimas, impondo aos Estados-Membros a obrigação de criar ou de autorizar organismos que tenham por missão reparar os danos emergentes de lesões corporais ou os danos patrimoniais causados por veículos não identificados ou não segurados, como salientou o Tribunal de Justiça no acórdão, já referido na nota 18, Ruiz Bernáldez (n.º 17).

27 — No acórdão Ruiz Bernáldez, já referido na nota 18, relativamente à questão de saber até que ponto é possível a exclusão, por via contratual, de que o seguro obrigatório cubra a reparação dos danos provocados por condutores em estado de embriaguês, o Tribunal de Justiça declarou (n.º 18) que, tendo em conta o objectivo de protecção das vítimas de acidentes de viação «que foi constantemente reafirmado nas directivas, o artigo 3.º, n.º 1, da Primeira Directiva, conforme clarificado e completado pelas Segunda e Terceira Directivas, deve ser interpretado no sentido de que o seguro automóvel obrigatório deve permitir aos terceiros vítimas de um acidente causado por um veículo ser indemnizados de todos os danos emergentes de lesões corporais e dos danos patrimoniais sofridos, dentro dos montantes fixados no artigo 1.º, n.º 2, da Segunda Directiva». E acrescenta (n.º 19): «Qualquer outra interpretação teria por consequência permitir aos Estados-Membros limitar a indemnização dos terceiros vítimas de um acidente de viação a certos tipos de danos, provocando assim disparidades de tratamento entre as vítimas consoante o local em que o acidente ocorresse, situação que as directivas têm precisamente como objectivo evitar. O artigo 3.º, n.º 1, da Primeira Directiva ficaria assim privado do seu efeito útil.» E concluía (n.º 20): «Nestas condições, o artigo 3.º, n.º 1, da Primeira Directiva opõe-se a que a seguradora possa invocar disposições legais ou cláusulas convencionais para recusar indemnizar os terceiros vítimas de um acidente causado pelo veículo segurado.»

resultante da circulação de veículos automóveis é objectiva (responsabilidade pelo risco) e independente da existência de culpa, ao passo que, em direito inglês, não existe a figura da responsabilidade objectiva por danos provocados pelo funcionamento dos automóveis, exigindo-se um acto culposo (*negligence*). Assim, no caso de a legislação nacional se basear na culpa como pressuposto da verificação da existência de responsabilidade civil, responsabilidade esta que tem que estar coberta por um seguro, não se pode considerar que uma tal regulamentação equivale no fundo, por um lado, a uma provável fuga pelos Estados-Membros às suas obrigações decorrentes do direito comunitário e, por outro, a um entrave à tentativa de realização da livre circulação das mercadorias e das pessoas, uma vez que a questão da definição da espécie de responsabilidade é da competência das autoridades nacionais.

51. Se se admitisse uma solução contrária à que acabo de expor, pôr-se-ia ainda outra questão: a de saber se as directivas comunitárias impõem aos Estados-Membros, que não reconhecem a figura da responsabilidade objectiva pelos danos provocados pelo funcionamento dos automóveis, que, nesses casos, alterem os pressupostos da responsabilidade civil e que prevejam a possibilidade de criação da figura da responsabilidade objectiva e da responsabilidade pelo risco.

52. Assim, uma vez que, como sublinhei, esta obrigação não decorre nem da letra nem do espírito da regulamentação comunitária, não me parece que a obrigação de harmonização prevista pelas directivas possa ficar refém das especificidades dos direitos nacionais, o que, se de facto assim fosse, seria contrário ao primado do direito comunitário sobre os direitos nacionais.

53. Por conseguinte, resulta da interpretação literal, sistemática e teleológica das referidas disposições que a definição dos pressupostos da responsabilidade civil resultante da circulação de veículos automóveis, quer haja culpa quer não, é da competência dos Estados-Membros.

54. Tendo em conta quanto precede, conclui-se que o direito comunitário não harmonizou completamente os regimes específicos de responsabilidade civil para efeitos de seguro de responsabilidade civil. A regulamentação comunitária é uma regulamentação sobre seguro obrigatório e não sobre responsabilidade civil. É por esta razão que nenhuma das três directivas contém qualquer disposição sobre a provável existência de diferenças de regimes de responsabilidade civil, isto é um regime nacional de responsabilidade por factos não devidos a culpa (responsabilidade objectiva ou responsabilidade pelo risco), cujas modalidades são diferentes, principalmente no que se refere aos montantes de indemnização, de outro regime paralelo de responsabilidade civil decorrente da culpa do condutor.

c) Resposta às duas primeiras questões prejudiciais

1) Resposta à primeira questão

55. Com a primeira questão que coloca, o tribunal nacional pede ao Tribunal que esclareça se o artigo 3.° da directiva impõe que o seguro obrigatório de responsabilidade civil resultante da utilização e circulação de veículos automóveis abranja também os prejuízos provocados aos membros da família do tomador do seguro ou do condutor do veículo, mesmo quando estes são transportados gratuitamente e quando se verifica apenas responsabilidade objectiva, sem culpa, ou se um Estado-Membro pode excluir, nestes casos, a atribuição de qualquer indemnização.

56. De acordo com a análise que antecede, compete ao tribunal nacional interpretar o direito nacional em vigor na altura dos factos com interesse para a decisão do litígio, para decidir se um passageiro que era transportado gratuitamente e que foi vítima do acidente que não se deve a culpa do condutor deve, ou não, ser coberto pelo regime do seguro obrigatório do tomador do seguro.

57. Decorre ainda do artigo 3.° da Segunda Directiva que, quando o direito nacional aplicável impõe a cobertura de um passageiro que não é membro da família do tomador do seguro ou do condutor do veículo, esta disposição comunitária implica, a partir do termo do prazo de transposição da directiva na ordem jurídica portuguesa, que deve ser desaplicada qualquer disposição de natureza contratual ou regulamentar que exclua um membro da família, que foi vítima de um acidente e que se encontre na mesma situação jurídica de um terceiro, única e exclusivamente porque essa pessoa é membro da família do tomador do seguro ou do condutor do veículo. Inversamente, quando o direito nacional em vigor não imponha a cobertura dos passageiros, não é possível, em virtude do artigo 3.° da Segunda Directiva, que um passageiro membro da família do tomador do seguro ou do condutor do veículo fique abrangido pela obrigação de seguro.

2) Resposta à segunda questão

58. Com a segunda questão, coloca-se o problema de saber se são aplicáveis os montantes mínimos de seguro obrigatório fixados pelo artigo 1.°, n.° 2, da Segunda Directiva igualmente nos casos em que existe responsabilidade civil objectiva, sem culpa, ou se um Estado-Membro pode legislar nesta matéria, tendo em conta que, quando não existe culpa do condutor do veículo que provocou o acidente, os montantes máximos de indemnização a pagar são inferiores a esses montantes mínimos.

59. A Comissão tem dúvidas sobre a questão de saber se a resposta a esta questão é necessária à solução do litígio pendente no órgão jurisdicional nacional.

60. Considero que, atendendo à resposta dada à primeira questão, já temos muitos elementos de resposta à segunda, mas nem

por isso se pode entender que a resposta à segunda questão é supérflua por não ser necessária à solução do litígio pendente no órgão jurisdicional nacional, pois existem determinados pontos que exigem ser esclarecidos.

61. Concretamente, decorre do n.º 2 do artigo 1.º da Segunda Directiva que, a partir do momento em que se admite que existe responsabilidade civil e uma vez que a indemnização deve cobrir os danos efectivos provocados (danos pessoais e patrimoniais), os montantes mínimos do capital seguro fixados neste artigo têm que ser respeitados, independentemente da espécie de responsabilidade civil em jogo.

62. Por conseguinte, qualquer medida legislativa nacional que fixe montantes máximos de indemnização, devido principalmente ao facto de se verificar responsabilidade objectiva, montantes esses que sejam, porém, inferiores aos montantes mínimos de seguro obrigatório fixados pela Segunda Directiva, não é compatível com esta directiva e não deve, portanto, ser aplicada.

B — *As questões de interpretação conforme e do efeito directo horizontal das directivas*

63. Nas cinco questões restantes, o órgão jurisdicional nacional formula perguntas a respeito da obrigação de interpretação conforme com o direito comunitário das disposições nacionais e do efeito directo horizontal das disposições da directiva, partindo da hipótese de que a legislação comunitária em causa pode estabelecer regras a respeito da espécie de responsabilidade (objectiva ou não) e da consequente diferença eventual da obrigação de cobertura dessa responsabilidade.

64. De acordo com quanto precede, chegámos à conclusão de que não decorre das directivas comunitárias que regem o seguro obrigatório de responsabilidade civil que resulta da circulação dos veículos automóveis a obrigação, para os Estados-Membros, de preverem uma determinada espécie de responsabilidade e, portanto, a regulamentação deste aspecto da questão é deixada na esfera de competência desses Estados, sublinhando-se que a legislação comunitária se ocupa, designadamente, da medida da obrigação de cobertura dessa responsabilidade civil e define limites que têm que ser respeitados pelos Estados-Membros. Por esta razão, é supérflua a análise dessas questões por não serem necessárias à resolução do litígio pendente no tribunal nacional.

VI — Conclusão

65. Tendo em conta quanto precede, proponho ao Tribunal de Justiça que responda do seguinte modo às questões prejudiciais que lhe foram submetidas pelo Tribunal da Comarca de Setúbal:

«1) O artigo 3.° da Segunda Directiva 84/5/CEE 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, tem o sentido de que o seguro obrigatório de responsabilidade civil resultante da circulação de veículos automóveis deve garantir aos passageiros membros da família do tomador do seguro ou do condutor do veículo protecção idêntica à prevista pela legislação nacional para os passageiros que não são membros da família.

2) O artigo 1.°, n.° 2, da Segunda Directiva tem o sentido de que os montantes mínimos de cobertura pelo seguro obrigatório previstos neste artigo são aplicáveis a situações nas quais se verifique responsabilidade civil do tomador do seguro, independentemente dos diferentes regimes nacionais de responsabilidade civil baseados na existência ou inexistência de culpa.»