

Ex.mo Senhor
Presidente do Conselho de Administração
da Infraestruturas de Portugal, S.A.
Praça da Portagem
2809-013 Almada

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência
DRP-RI/2019/1112	10-10-2019	S-PdJ/2020/211
Antecedente		Q/700/2019
25 24838-008		
Saída 536453-007		

Lisboa, 7 de fevereiro de 2020

Assunto: Acidente de viação em autoestrada - embate em animal (cão) - direitos dos utentes nas vias rodoviárias classificadas como autoestradas concessionadas – A23

RECOMENDAÇÃO n.º 1 /A/ 2020

— Artigo 20.º, n.º 1, alínea a), do Estatuto do Provedor de Justiça —

I

- A QUEIXA -

Veio requerida a minha intervenção junto da INFRAESTRUTURAS DE PORTUGAL, S.A., reclamando o interessado o ressarcimento dos danos que sofreu na viatura automóvel com a matrícula , em resultado do embate em animal (cão) que atravessava a A23. O acidente havia ocorrido em 2018, cerca das 8.40h, e a confirmação da causa não foi objeto de contestação.

Tendo o interessado solicitado a reparação dos danos decorrentes do sinistro, viria a INFRAESTRUTURAS DE PORTUGAL, S.A., argumentar que a responsabilidade pelo mesmo não lhe poderia ser assacada: ora porque a vedação se encontrava em bom esta-



do de conservação; ora porque o acidente teria ocorrido na proximidade de zona de vedação “necessariamente descontinuada” (cit.¹); ora porque as ações de patrulhamento realizadas não detetaram a presença do animal.

II

- O CONTRADITÓRIO -

Recenseados os elementos apresentados na queixa, foi solicitada a pronúncia da INFRAESTRUTURAS DE PORTUGAL, S.A., a fim de que especificasse as ações de patrulhamento levadas a efeito no dia do acidente, e que nos habilitasse com informação sobre o resultado de ação de inspeção às vedações existentes na proximidade, e cobertura do local onde ocorreu o sinistro por sistema de videovigilância.

A empresa que V. Exa. superiormente dirige viria esclarecer² que, nas ações inspetivas realizadas, não foi verificada qualquer anomalia, e que a vedação é descontinuada nas zonas de acesso à A23, em resultado da existência de dois nós de ligação (Nó de Videla e Nó de Torres Novas).

Viria apresentar, também, registos demonstrativos de um patrulhamento efetuado às 09:42:18h, no dia 2018, e da deslocação ao local, pelos serviços da concessionária, às 09:20:40h no dia 2018 (dia do acidente).

E viria declarar, ainda, que a A23 tem instaladas três câmaras de videovigilância no troço compreendido entre os Nós de Torres Novas e de Videla, situados ao km 9,6 e ao km 1,6, que não registaram a presença de animal na via; que não procederam à gravação

¹ Comunicação remetida à Provedora de Justiça, pelo interessado, por correio eletrónico, em 11-2-2019, por meio da qual transmite o teor de comunicação que lhe terá sido endereçada pela INFRAESTRUTURAS DE PORTUGAL, S.A.

² Ofício da INFRAESTRUTURAS DE PORTUGAL, S.A., dirigida a este órgão do Estado, em 14-5-2019.

de quaisquer imagens, porque o sistema não dispõe dessa funcionalidade; e que o campo de visão das mesmas não abarca o local onde se deu o acidente³.

A INFRAESTRUTURAS DE PORTUGAL, S.A., igualmente especificou que as características técnicas daqueles equipamentos tornam impossível a identificação de canídeos na via, exceto se forem de grande porte e estiverem próximo da câmara, e que, em regra, as câmaras são operadas com campos de visão mais abertos, para abranger a mais vasta área possível da estrada que está a ser monitorizada e, assim, controlar as condições de circulação rodoviária.

A empresa informou, complementarmente, que não existe qualquer periodicidade pré-definida para a visualização das câmaras por parte do operador: sempre que é detetado um incidente ou quando o Centro de Controlo de Tráfego recebe informação da existência de ocorrências, obstáculos ou qualquer outra situação que perturbe o normal funcionamento da via, faz-se o visionamento da câmara mais próxima do local da anomalia e é emitido um alerta para o responsável pelo patrulhamento da estrada, que se desloca ao local e toma as providências que ao caso couberem.

Em resposta ao pedido que lhe endereçámos sobre os termos da concessão, a INFRAESTRUTURAS DE PORTUGAL, S.A., referiu o Contrato de Concessão celebrado com o Estado Português, por remessa para o que consta da Resolução do Conselho de Ministros n.º 174-A/2007, de 23-11-2007, que aprovou a minuta do contrato de concessão geral da rede rodoviária nacional, a celebrar com a, à data, a EP-Estradas de Portugal, S.A.

Por meio dele, a Concessionária obrigou-se a manter, em segurança, os bens que integram a Concessão (ponto 6.1) e a desempenhar as atividades que lhe estão cometidas de acordo com as exigências de um regular, contínuo e eficiente funcionamento do serviço público (ponto 8.1).

³ Ofício da INFRAESTRUTURAS DE PORTUGAL, S.A., dirigida a este órgão do Estado, em 10-10-2019.

A entrada em serviço da via foi condicionada à existência de equipamento de segurança — que não se confunde com aquele que está adstrito à contagem e classificação do tráfego (ponto 33.2) —, vinculando-se a Concessionária a respeitar padrões de qualidade, com vista a garantir a segurança e apoio aos utentes (ponto 39.4), numa ótica de redução da sinistralidade (Anexo n.º 3, Parte I).

Obrigou-se, ainda, a assegurar a assistência aos utentes por meio da vigilância das condições de circulação, com vista à prevenção de acidentes (ponto 48.1).

III

- A ANÁLISE DA SITUAÇÃO RECLAMADA -

Apreciados os elementos carreados para a instrução, tenho por apurado o seguinte:

- i. O acidente ocorreu no dia 2018, cerca das 8.40h, em resultado do embate em animal (cão) que se encontrava na A23;
- ii. O último patrulhamento na zona deu-se 23 horas antes do acidente;
- iii. As câmaras de vigilância existentes não visualizam o local onde ocorreu o acidente;
- iv. Não existe notícia de que as demais câmaras de vigilância que cobrem as imediações houvessem detetado a presença do animal, o que é explicável — desde logo — pelas suas características técnicas e pelo modo de operação;
- v. Feita a inspeção da vedação, não foram observadas anomalias;
- vi. A vedação é descontinuada nas zonas de acesso à A23, em resultado da existência de dois nós de ligação.

Sendo a autoestrada uma via onde é permitida a circulação à velocidade mais elevada (120 km/hora), entendeu o legislador que o risco acrescido inerente a esta permissão exigiria das concessionárias um cuidado redobrado de garantia da segurança do trânsito.

Assim, viria a Lei n.º 24/2007, de 18 de julho⁴, estabelecer nos termos que me permito transcrever:

Artigo 12.º
Responsabilidade

1. *Nas auto-estradas, com ou sem obras em curso, e em caso de acidente rodoviário, com consequências danosas para pessoas ou bens, o ónus da prova do cumprimento das obrigações de segurança cabe à concessionária, desde que a respectiva causa diga respeito a:*
(...)
b) Atravessamento de animais;
(...)

Pretendendo pôr fim a uma ampla querela doutrinária e jurisprudencial, a lei fez cessar a especial onerosidade que recaía sobre o utente de fazer prova da verificação dos pressupostos da responsabilidade civil (por efeito da aplicação dos termos gerais deste instituto). Com tal desiderato estabeleceu a inversão do ónus da prova, transferindo para a concessionária a obrigação de demonstrar ter tomado as medidas adequadas a evitar sinistro causado pela circunstância descrita.

Pondero que a fórmula adotada pelo regime legal em referência, ao assumir o utente como a parte mais fraca e mais carente de proteção, terá visado prosseguir um triplo objetivo, a saber: i. Agilizar e facilitar o reconhecimento, por parte da concessionária, da obrigação de indemnizar; ii. Incentivar o reforço, por parte da concessionária, das medidas necessárias a evitar acidentes em resultado da causa descrita; iii. Evitar que a redobrada dificuldade do utente em fazer prova das circunstâncias que determinaram o acidente tivesse por efeito a desresponsabilização das concessionárias.

Intuo, por isso, que a fórmula legal adotada constitua uma dupla presunção de ilicitude e de culpa: acidente que decorra da circunstância elencada indicia incumprimento, por parte da concessionária, do dever que sobre ela impende de assegurar perfeitas con-

⁴ Define direitos dos utentes nas vias rodoviárias classificadas como autoestradas concessionadas, itinerários principais e itinerários complementares.

dições de utilização por forma a satisfazer cabal e permanentemente a segurança da circulação.

Até prova em contrário, entende-se que o acidente só se deu porque a concessionária incumpriu o dever de adoção da adequada, continuada e sistemática fiscalização da autoestrada, de modo a garantir a segurança da circulação.

E nem se argumente que este regime de presunção legal de ilicitude e de culpa é especialmente gravoso, injusto ou oneroso. Com efeito, haverá de admitir-se que é à concessionária que compete organizar e disciplinar a ação dos seus serviços, de modo a evitar acidentes da natureza dos descritos na norma sob apreciação, e a esta gestão são os utentes das autoestradas absolutamente alheios não podendo, nem devendo ser onerados pela deficiente prestação dos serviços.

Ao assumir a seu cargo a atividade de exploração destas vias, a concessionária compromete-se a mantê-las em devidas condições de circulação, empenhando os meios logísticos necessários a identificar o perigo e a prontamente removê-lo.

E a empresa conseguirá ilidir a presunção legal estabelecida apresentando prova de que adotou todas as providências que, segundo a experiência comum, se revelam adequadas a evitar o perigo e a prevenir o dano — cabendo-lhe demonstrar que, no caso concreto, desenvolveu todas as ações preventivas e sucessivas necessárias a evitar o acidente.

Admito que haja que atender-se às inevitáveis limitações na execução das tarefas que lhe estão cometidas e pondero, também, que não possa ser-lhe exigida uma permanência constante em todo o local e em todo o tempo, de modo a evitar em absoluto, reduzindo a zero, a produção de acidentes causais a animais que deambulam pela via. Todavia, tal não poderá significar uma atuação menos diligente ou menos esforçada.

A obrigação da concessionária traduz-se, a final e na sua essência, em uma obrigação de meios (e não tanto de resultado), pelo que a sua responsabilidade deve ser apreci-

ada caso a caso, à luz de critérios de elevada diligência, que levem a concluir que o acidente ocorreu apesar de terem sido por ela mobilizados os meios humanos e técnicos de que dispõe, revelando empenhada preocupação na vigilância da autoestrada, com o objetivo de garantir uma efetiva proteção dos utentes.

Retornando à específica situação que aqui nos ocupa, cabia à INFRAESTRUTURAS DE PORTUGAL, S.A., provar que assegurou, de modo continuado e permanente, os deveres de fiscalização a que está adstrita, de modo a garantir que naquela autoestrada se pode circular sem perigo. Donde, necessário seria concluir que o animal no qual a viatura embateu deambulava na autoestrada por razões e tempo por si incontrolláveis.

Ora, resulta das explicações prestadas pela INFRAESTRUTURAS DE PORTUGAL, S.A., que os meios técnicos de videovigilância de que dispõe não têm acuidade visual nem são usados com o intuito de detetar animais na via; como resulta, também, que o último patrulhamento se deu 23 horas antes do sinistro e, isto, não obstante a proximidade de uma zona não vedada.

Não se afigura, pois, suficiente, para se desresponsabilizar pela ocorrência de acidente causado por atravessamento de animal, que invoque que o animal não foi avistado pelos meios de vigilância de que dispõe e que no local a vedação estava em bom estado. Era necessário, pelo contrário, que provasse que o animal se introduziu na autoestrada por um meio que ela não podia ter evitado e que o tempo que mediou entre a sua permanência e o acidente foi de tal forma curto que não lhe permitiu eliminar, ou pelo menos diminuir, o perigo que a sua presença propiciava. Não se conhecendo a efetiva razão determinante da presença do animal, é a favor do utente (e não da INFRAESTRUTURAS DE PORTUGAL, S.A.) que a dúvida deverá resolver-se⁵.

⁵ Veja-se, a título meramente exemplificativo, o entendimento jurisprudencial que julgo dominante, no sentido de que para ilidir a presunção de incumprimento, não basta a prova genérica de que a Concessionária adota um sistema de vigilância e socorro e que possui meios técnicos para o fazer:

— Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães, de 15-12-2016, Processo 00131/14.0T8FAF.G1:

Faço ainda notar que, não tendo detetado a presença do animal, a empresa não terá tomado medidas para a sua captura, nem advertido os condutores para o perigo, ficando por saber quantos veículos, entretanto, circularam em evidente situação de risco para a vida, a saúde e os bens dos utentes da autoestrada.

IV

- RECOMENDAÇÃO -

Pelo que, de acordo com as motivações acima expostas e nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do Estatuto do Provedor de Justiça, recomendo à INFRAESTRUTURAS DE PORTUGAL, S.A., que:

Assuma a responsabilidade pela produção do sinistro ocorrido em 2018, cerca das 8.40h, consubstanciado no embate da viatura automóvel com a matrícula em animal (cão) que deambulava na A23.

<http://www.dgsi.pt/jtrg.nsf/86c25a698e4e7cb7802579ec004d3832/f1a8e02015a2080c802580b300597c2c?OpenDocument> (visualizado em 30-12-2019).

— Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 16-6-2016, Processo 13283/16:

<http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/54254ca488b7cafe80257fdc002c1397?OpenDocument> (visualizado em 30-12-2019)

— Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 16-3-2015, Processo n.º 1836/10.0TBPFR.P1:

<http://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/56a6e7121657f91e80257cda00381fdf/06dd73c45f05f94980257e140041ac1b?OpenDocument> (visualizado em 30-12-2019, às 15.48h)

— Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 30-11-2017, Processo n.º 00951/14.5BEBRG:

<http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/96ccdbdcdcbaf2f428025832a0059c05e?OpenDocument> (visualizado em 30-12-2019).

— Sumário do Acórdão da Relação de Coimbra, de 17-7-2014, Apelação 2533/11.4TBVIS.C1 - 1ª Secção Cível (visualizado em 30-12-2019):

<http://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/ed2f653e07d2701b80257d5b0048ce13?OpenDocument> (visualizado em 30-12-2019).

Em consequência, indemnize o acidentado pelos danos sofridos, cumprindo o que a este respeito é legalmente estabelecido no regime jurídico da responsabilidade das concessionárias pelos acidentes ocorridos em autoestradas em consequência do atravessamento de animais, aprovado pela Lei n.º 24/2007, de 18 de julho, e as obrigações decorrentes do Contrato de Concessão celebrado com o Estado Português.

Dignar-se-á V. Exa., em cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 38.º do referido Estatuto, transmitir-me, dentro de 60 dias, a posição que vier a ser assumida perante a presente Recomendação.

Queira aceitar, Senhor Presidente, os meus melhores cumprimentos,

A Provedora de Justiça

(Maria Lúcia Amaral)