

Número: 12/A/2008

Data: 16-12-2008

Entidade visada: Director do Fundo de Garantia Automóvel

Assunto: Fundo de Garantia Automóvel; acidente de viação; caminho particular.

Processo: R-2518/07 (A5)

Recomendação n.º 12-A/2008

[artigo 20.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 9/91, de 9 de Abril]

I

Introdução

O senhor X remeteu-me uma exposição na qual alegava, em síntese, que:

- a) No dia 16 de Julho de 2005 e quando conduzia o seu veículo xx-xx-xx, foi interveniente num acidente de viação que envolveu, também, um motocultivador atrelado um reboque;
- b) Aquele motocultivador ter-se-á atravessado na faixa de rodagem da EN 352, por volta do Km 18,815;
- c) Da colisão que se seguiu resultaram danos no veículo xx-xx-xx;
- d) De acordo com informação do Instituto de Seguros de Portugal, a circulação do do motocultivador não estava coberta por seguro;
- e) Tendo solicitado a intervenção do Fundo de Garantia Automóvel, foi informado de que:
 - O caminho de onde proveio o condutor do outro veículo interveniente no acidente era um caminho público;
 - Não existia qualquer sinalização no local;
 - Tratando-se de um cruzamento sem qualquer sinalização deveria ser aplicada a regra da prioridade;
- f) Pelo que o Fundo de Garantia Automóvel comunicara que o processo fora encerrado.

Discordando da decisão do Fundo de Garantia Automóvel, o senhor X solicitou a minha intervenção.

II

Instrução

No âmbito da instrução do processo oportunamente aberto neste órgão do Estado apurou-se que a jurisdição sobre o troço de estrada onde ocorrera o acidente é da Câmara Municipal de Castelo Branco, por efeito da transferência da EP-Estradas de Portugal, EPE, operada em 20 de Julho de 2001.

Ouvida a Autarquia sobre a natureza da via de onde proviera o motocultivador interveniente no acidente, foi recebido o ofício n.º 10640, de 19 de Setembro de 2007 (Vd. cópia em anexo), que expressamente refere que «*o motocultivador interveniente no acidente terá entrado nessa via provindo de uma propriedade particular*».

Em 27 de Novembro de 2007 e a coberto do ofício n.º 18764, este órgão do Estado transmitiu ao Fundo de Garantia Automóvel a informação prestada pela Câmara Municipal de Castelo Branco, remetendo

cópia da supra mencionada comunicação da Edilidade, esperando assim que o Fundo garantisse a reparação de danos decorrentes do mencionado acidente rodoviário, e que o assunto ficasse resolvido.

Por razões que desconheço, o Fundo de Garantia Automóvel entendeu realizar diligências acrescidas, designadamente junto da Autarquia, *«no sentido de [apurar] a classificação do referido caminho (...)»* (Vd. ofício CRT/40854/07/RES/ISP que me foi remetido, com data de 14 de Dezembro de 2007, pelo FGA).

Posteriormente, o Fundo veio comunicar a este órgão do Estado que *«não tendo o FGA prova de que o caminho é particular teremos de manter a nossa decisão anteriormente assumida»* (Vd. ofício CRT/5907/08/GPS/ISP, de 8 de Fevereiro de 2008).

Alegadamente, aquela decisão resultou da resposta da Câmara Municipal de Castelo Branco ao Fundo de Garantia Automóvel consubstanciada no ofício n.º 79, de 18 de Janeiro de 2008 (Vd. cópia em anexo). Contudo, a referida informação da Câmara Municipal apenas dispõe que *«no caso em análise, e após deslocação ao local (...) não é possível concluir o uso directo e imediato pelo público desde tempos imemoriais, pelo que para que o caminho seja considerado público, apenas o tribunal poderá apreciar a questão por acção intentada por particular eventualmente lesado»* (*idem*).

Compulsados os diversos elementos apurados no decurso da instrução, com particular relevância para as informações prestadas pela Autarquia, este órgão do Estado defendeu perante esse Fundo, quer em diligências telefónicas quer em diversas comunicações escritas, o entendimento de que o caminho em causa deveria ser considerado uma estrada particular. Mas, em face da reafirmação da posição do Fundo no sentido de considerar que o caminho de onde proveio o motocultivador atrelando um reboque era público, ainda se solicitou a realização de uma reunião de trabalho, a qual veio a ter lugar nas instalações do Fundo de Garantia Automóvel, no dia 7 de Novembro último. Com relevância para o assunto aqui tratado destaca-se que o representante desse Fundo, reiterando no essencial a argumentação já anteriormente expandida, ainda suscitou, de novo, a questão da prescrição do direito do interessado, atendendo ao decurso de prazo superior a três anos desde a data do acidente.

III

Exposição de motivos

§1.

Fundo de Garantia Automóvel

O n.º 3 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 291/2007, de 21 de Agosto¹ — que aprovou o regime do sistema do seguro obrigatório de responsabilidade civil automóvel e transpôs parcialmente para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 2005/14/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Maio, que altera as Directivas n.ºs 72/166/CEE, 84/5/CEE, 88/357/CEE e 90/232/CEE, do Conselho, e a Directiva n.º 2000/26/CE, relativas ao seguro de responsabilidade civil resultante da circulação de veículos automóveis — dispõe que compete ao Fundo de Garantia Automóvel satisfazer as indemnizações decorrentes dos acidentes causados por veículos cuja circulação não esteja coberta por seguro.

No caso concreto, a relevância da determinação da natureza da via de onde surgiu o veículo motocultivador que não tinha seguro válido e eficaz resulta da circunstância da última parte da alínea a) do n.º 1 do artigo 31.º, do Código da Estrada, dispor que *«deve sempre ceder a passagem o condutor que saia de (...) caminho particular»*. É que, se a via fosse pública, pelo contrário, aplicar-se-ia a regra geral do n.º 1 do artigo 30.º: *«nos cruzamentos e entroncamentos o condutor deve ceder a passagem aos veículos que se lhe apresentem pela direita»*. Na primeira situação, o Fundo de Garantia Automóvel deve satisfazer a indemnização decorrente do acidente rodoviário; na segunda, quem cederia a passagem era o

¹ Pese embora a circunstância deste diploma não estar em vigor à data do acidente (Julho de 2005), o regime anterior não dispunha de forma diferente quanto à matéria tratada na presente Recomendação.

condutor do veículo xx-xx-xx, pelo que seria sua a responsabilidade pelo acidente e ao Fundo de Garantia Automóvel já não caberia satisfazer qualquer indemnização.

§2. Classificação das vias

Na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 33 916, em 4 de Setembro de 1944, o Decreto-Lei n.º 34 593, de 11 de Maio de 1945, aprovou o plano rodoviário, que estabeleceu a classificação das estradas nacionais e municipais e dos caminhos públicos e fixou as respectivas características técnicas.

No artigo 1.º dispunha-se que as comunicações públicas rodoviárias se classificavam em estradas nacionais, estradas municipais e caminhos públicos, dividindo-se estes últimos em caminhos públicos municipais e vicinais, e, nos termos do artigo 5.º, eram municipais as estradas que, não estando classificadas como nacionais, tinham interesse para um ou mais concelhos, ligando as respectivas sedes às diferentes freguesias e povoações, e estas entre si ou às estradas nacionais. Estavam a cargo das câmaras municipais as estradas e os caminhos municipais, estando atribuídos às juntas de freguesias os caminhos vicinais (artigo 7.º).

O Decreto-Lei n.º 34 593 apenas veio a ser revogado pelo Decreto-Lei n.º 380/85, de 26 de Setembro (artigo 14.º), por ocasião da aprovação do regime jurídico das comunicações públicas rodoviárias afectas à rede nacional, prevendo-se então a aprovação, no prazo de 6 meses, do diploma regulamentador da rede municipal do qual constariam as estradas nacionais a desclassificar e a integrar na rede municipal, o qual nunca veio a ser aprovado.

O Decreto-Lei n.º 380/85 foi revogado, por sua vez, pelo Decreto-Lei n.º 222/98, de 17 de Julho (artigo 15.º), que aprovou o novo plano rodoviário nacional e que também prevê, no respectivo artigo 14.º, a regulamentação das estradas municipais por diploma próprio². Contudo, esta medida também ainda não foi concretizada.

Sobre a relevância do papel das autarquias na matéria da classificação das vias não será despidendo atender, ainda, ao disposto no artigo 38.º do Regulamento Geral das Estradas e Caminhos Municipais, aprovado pela Lei n.º 2110, de 19 de Agosto de 1961 (inserido no capítulo relativo à “Demarcação, sinalização, balizagem e arborização das vias municipais” e na secção sobre “Cadastro das vias municipais”) que, por facilidade, me permito deixar transcrito.

Art. 8.º As câmaras municipais, pelos seus serviços técnicos e em colaboração com a Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização, farão organizar, no prazo de um ano, a contar da data da publicação deste regulamento, uma carta, na escala de 1:25000, relativa à área do seu concelho, na qual se representarão:

- a) As estradas nacionais, linhas férreas e principais cursos de água;
- b) As vias municipais com a sua divisão em cantões;
- c) Os edifícios, pertencentes ao Estado e ao município, afectos aos serviços das comunicações rodoviárias.

§ único. As câmaras municipais, em colaboração com a Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização, providenciarão no sentido de o cadastro das suas vias de comunicação se manter actualizado.

² Posteriormente, a Lei n.º 98/99, de 26 de Julho, alterou, por apreciação parlamentar, o artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 222/98, de 17 de Julho, dando-lhe a seguinte redacção: «*para além do previsto no presente diploma e no Estatuto das Estradas da Rede Nacional, as estradas municipais serão regulamentadas por diploma próprio*».

De tudo o que fica exposto resulta, com pertinência, que o único diploma que fixou critérios materiais para a classificação das vias públicas municipais e de freguesia foi o Decreto-Lei n.º 34 593, de 11 de Maio de 1945, o qual igualmente previu a constituição de uma comissão encarregada de proceder à classificação das vias municipais (artigo 9.º). Do trabalho da referida comissão terá resultado, aliás, o plano provisório dos caminhos públicos municipais publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 45 552, de 30 de Janeiro de 1964 (Vd. proémio do diploma).

Assim, como tem sido defendido³, a classificação das estradas e caminhos *«há-de efectuar-se tendo em conta não só a entidade que a executou e a mantém a seu cargo (Câmara Municipal ou Junta de Freguesia) bem como a classificação que lhe foi atribuída pela entidade que determinou a sua execução, constante do cadastro das respectivas vias»*. De facto, para averiguar se determinado caminho é público ou particular devem as câmaras municipais começar por consultar o cadastro das estradas e caminhos públicos do município — parecendo que, se o caminho não estiver ali incluído, também se poderá justificar averiguar junto da conservatória do registo predial competente a descrição que é efectuada ao terreno em causa.

Mas tal competência é, indubitavelmente, das câmaras municipais.

E não pode acontecer, de todo, que seja o Fundo de Garantia Automóvel a classificar as vias ou caminhos onde ocorrem acidentes de viação, designadamente quando essa qualificação seja determinante para apurar a sua (des)obrigação de pagar indemnizações.

Retornando, uma vez mais, ao caso concreto, não posso evitar concluir que, estando estabelecida pela Câmara Municipal de Castelo Branco a classificação do caminho em causa como particular, é esse entendimento que deve prevalecer, ainda que, discordando dele, não esteja o Fundo de Garantia Automóvel impedido de recorrer aos tribunais — e se, então, viesse a ser considerado (judicialmente) que o caminho era público e uma vez que, nos termos do artigo 208.º da Constituição, as decisões dos tribunais são obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas e prevalecem sobre as de quaisquer outras autoridades, tal classificação impor-se-ia tanto ao Fundo de Garantia Automóvel como à Câmara Municipal de Castelo Branco.

Mas, como tal via não foi prosseguida pelo Fundo de Garantia Automóvel, o caminho deve ser tido como particular, seguindo o entendimento da Autarquia.

É este, naturalmente, o sentido do ofício n.º 79, de 18 de Janeiro de 2008, da Câmara Municipal de Castelo Branco, quando, como já se aludiu, refere que *«para que o caminho seja considerado público, apenas o tribunal poderá apreciar a questão»*, e não compreendo, nem aceito, que o Fundo de Garantia Autóvel tenha pretendido retirar daquela comunicação fundamento para recusar satisfazer a indemnização a que estava obrigado.

§3. Prescrição

Já se disse que o Fundo de Garantia Automóvel teve conhecimento da posição da Câmara Municipal de Castelo Branco, sobre a natureza do caminho de onde proveio o motocultivador, por via do ofício deste órgão do Estado, n.º 18 764, de 27 de Novembro de 2007. Reitero, portanto, que, depois daquela data, toda a demora instrutória se deveu, em exclusivo e injustificadamente, às diligências asseguradas pelo Fundo de Garantia Automóvel ainda, e sempre, sobre a natureza da via em causa.

³ Vd. Parecer n.º 170/99, da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro, de 14 de Julho de 1999, in [http://www.ccdrc.pt/...](http://www.ccdrc.pt/)

Também se aflorou que, na reunião realizada com os meus colaboradores, o representante do Fundo de Garantia Automóvel suscitou a questão da eventual prescrição do direito do interessado.

A disciplina da prescrição consta dos artigos 300.º a 327.º, do Código Civil, determinando-se ali que a prescrição, para ser eficaz, deve ser invocada, judicial ou extrajudicialmente, por aquele a quem aproveita (artigo 303.º). Assim, nos termos do n.º 1 do artigo 304.º, «*completada a prescrição, tem o beneficiário a faculdade de recusar o cumprimento da prestação ou de se opor, por qualquer modo, ao exercício do direito prescrito*».

Mesmo não questionando ter operado a prescrição, nem a sua tradução prática numa **paralisação do direito** do interessado, lembro, todavia, que a obrigação não se extingue por efeito da prescrição, antes se transforma numa obrigação natural, nos termos do artigo 402.º do Código Civil.

De facto, o que se extingue é, somente, a possibilidade do credor vir exigir judicialmente o seu cumprimento, não deixando o Fundo de Garantia Automóvel de ter o dever (moral) de garantir a reparação de danos decorrentes do acidente rodoviário em causa. E, por esta mesma circunstância, entendo que o Fundo de Garantia Automóvel — mesmo podendo — não deve invocar a prescrição, antes devendo ordenar o reembolso das despesas suportadas pelo senhor X em consequência do incidente do dia 16 de Julho de 2005.

Aliás, sobre a questão da necessidade de uma hipotética alegação (pelo Estado) da prescrição para fundamentar o impedimento do exercício de direitos de indemnização, já o Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República se pronunciou⁴ em termos que não posso deixar de transcrever, parcialmente.

«(...) o Estado alegou que (...) a prescrição impediria o exercício dos alegados direitos de indemnização (...).

Será que a invocação da prescrição se deve considerar adquirida para o processo (princípio da aquisição processual), não podendo agora o Estado «dar o dito por não dito»?

A prescrição constitui uma excepção peremptória [artigo 496.º, alínea c), do Código de Processo Civil], que deve ser invocada pela parte que dela beneficia, tendo a sua alegação pelo Estado sido feita na oposição à ampliação do pedido.

(...)

A prescrição aproveita a todos os que dela possam beneficiar, que, assim, podem licitamente recusar o cumprimento da obrigação ou opor-se ao exercício do direito prescrito. No entanto, se o beneficiário cumprir uma obrigação prescrita, ainda que ignorando tal facto, não tem direito à repetição, sendo no caso aplicável o regime das obrigações naturais constante dos artigos 402.º a 404.º do Código Civil.

Certa doutrina «vê nas obrigações naturais verdadeiras obrigações jurídicas, embora imperfeitas ou de juridicidade reduzida. Há entre o credor e o devedor naturais um vínculo jurídico anterior ao cumprimento e nesse vínculo se apoia a irrepetibilidade da prestação. No conceito de obrigação cabem (...) não só as obrigações civis ou perfeitas, em que a garantia consiste na coercibilidade do vínculo, mas também as obrigações naturais ou imperfeitas, cuja garantia se reconduz à possibilidade de o credor conservar o que lhe foi entregue a título de pagamento: no primeiro caso, o credor pode exigir a prestação, enquanto, no segundo caso, pode apenas pretendê-la.» (Mário Júlio de Almeida Costa,

⁴ Parecer n.º 13/2003, in DR II série, n.º 164, de 18 de Julho de 2003 (com rectificação no DR, II série, n.º 178, de 4 de Agosto de 2003, por ter saído errado o número do parecer).

Direito das Obrigações, 8.^a edição revista e aumentada, Almedina, pág. 174, referenciando Manuel de Andrade, Teoria Geral das Obrigações, p. 73 e ss., especialmente pp. 95 e ss.)

Noutro entendimento, considera-se «mais razoável ver na obrigação natural uma relação de facto, embora juridicamente relevante. Essa relevância está em a lei qualificar como verdadeiro cumprimento ou pagamento a actuação do vínculo natural. (...) O legislador, no uso do seu poder normativo, assimila ou equipara ao cumprimento das obrigações jurídicas a execução voluntária dos meros deveres de justiça, vendo também nesta execução voluntária uma causa solvendi, que legitima a atribuição patrimonial a que dá origem.» (Inocêncio Galvão Teles, Direito das Obrigações, 7.^a edição, 1997, pp. 54-55.)»

Por tudo, conclui-se, então, no que à questão da prescrição diz respeito.

A pretensão (...), na situação peculiar com que nos confrontamos, não ganha juridicidade mas surge reforçada, ao nível da execução de deveres de justiça, pela circunstância de a Administração [ter uma] posição que não deixa de significar o reconhecimento da justeza do decidido.

Pelo que, naquela situação, se entendeu não estar o Estado impedido de indemnizar, apesar da prescrição⁵.

Não tendo, no caso que aqui nos ocupa, invocado formalmente a prescrição perante o interessado, o Fundo de Garantia Automóvel não o deve fazer agora.

Mas, como se viu, ainda que a prescrição tivesse sido invocada, por dever de justiça deveria o Fundo ordenar o reembolso das despesas suportadas pelo senhor X , na medida em que tal corresponderia sempre a uma obrigação natural.

§4.

Reparação da injustiça

Nos termos do artigo 402.º do Código Civil «a obrigação diz-se natural, quando se funda num mero dever de ordem moral ou social, cujo cumprimento não é judicialmente exigível, mas corresponde a um dever de justiça».

Está-se, aqui, no campo de actuação por excelência do Provedor de Justiça que «é, nos termos da Constituição, um órgão do Estado eleito pela Assembleia da República, que tem por função principal a defesa e promoção dos direitos, liberdades, garantias e interesses legítimos dos cidadãos, assegurando, através de meios informais, a justiça e a legalidade do exercício dos poderes públicos» (artigo 1.º, n.º 1, do Estatuto do Provedor de Justiça, aprovado pela Lei n.º 9/91, de 9 de Abril, e alterado pela Lei n.º 30/96, de 14 de Agosto, e pela Lei n.º 52-A/2005, de 10 de Outubro).

IV

Conclusões

1.^a Quando conduzia o seu veículo na EN 352, o interessado foi interveniente num acidente de viação que envolveu, também, um motocultivador atrelando um reboque.

⁵ Importa frisar que, no caso particular tratado no Parecer n.º 13/2003, o Estado **já havia efectivamente invocado judicialmente a prescrição** do direito às indemnizações reclamadas, o que não obstou a que se concluísse que, por exigências resultantes dos princípios da justiça e da igualdade, a Administração deveria encarar a transacção como via adequada para a prossecução do interesse público.

- 2.^a A Câmara Municipal de Castelo Branco informou que o caminho por onde o motocultivador entrou na via é uma propriedade particular.
- 3.^a Nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 31.º, do Código da Estrada, deve sempre ceder a passagem o condutor que saia de caminho particular.
- 4.^a De acordo com informação do Instituto de Seguros de Portugal, a circulação do motocultivador não estava coberta por seguro.
- 5.^a Assim, o Fundo de Garantia Automóvel deve satisfazer a indemnização decorrente do referido acidente rodoviário.
- 6.^a Mesmo que tivesse operado a prescrição, a obrigação ter-se-ia transformado numa obrigação natural, nos termos do artigo 402.º, do Código Civil, e nunca o Fundo de Garantia Automóvel estaria impedido de pagar a indemnização pedida.
- 7.^a Os princípios da justiça e da colaboração da Administração com os particulares impõem que o Fundo de Garantia Automóvel satisfaça a indemnização devida ao senhor X .

V Recomendação

Em face do que deixei exposto, e no uso do poder que me é conferido pelo disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º da Lei n.º 9/91, de 9 de Abril, recomendo a V. Exa. que:

Uma vez que compete ao Fundo de Garantia Automóvel satisfazer as indemnizações decorrentes de acidentes originados por veículos sujeitos ao seguro obrigatório mas cuja circulação não esteja efectivamente coberta, ordene o reembolso das despesas suportadas pelo senhor X em consequência do acidente ocorrido no dia 16 de Julho de 2005, considerando a natureza particular do caminho de onde proveio o condutor do outro veículo.

Permito-me lembrar a V. Exa. a circunstância da formulação da presente Recomendação não dispensar, nos termos do disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 38.º da Lei n.º 9/91, de 9 de Abril, a comunicação a este órgão do Estado da posição que vier a ser assumida em face das respectivas conclusões.

O Provedor de Justiça,
H. Nascimento Rodrigues