

A SINISTRALIDADE RODOVIÁRIA NA JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA

FILIFE VERÍSSIMO DUARTE

Resumo: Com o presente artigo esboça-se uma recensão, em traços gerais, das principais linhas orientadoras da jurisprudência dos tribunais administrativos a propósito da problemática dos acidentes de viação, salientando alguns dos mais específicos e candentes temas e aspetos aí abordados a este respeito: o da delimitação (objetiva e sobretudo subjetiva) da responsabilidade civil em acidentes de viação, ao abrigo do RRCEDEP, incluindo situações «fronteira»; o da revisitação da tradicional (e ainda premente) questão relativa à contraposição entre atos de gestão pública e de gestão privada; e sobretudo a crescente «objetivização» da responsabilidade «aquiliana» dos entes administrativos.

Palavras-chave: responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entes públicos; acidentes de viação; gestão pública; culpa do serviço; culpa *in vigilando*; culpa do lesado.

Sumário: §1.ª Introdução; § 2.ª Âmbito (processual) da responsabilidade civil administrativa rodoviária: 1. Âmbito objetivo; 2. Âmbito subjetivo: 2.1. Pessoas coletivas públicas — artigo 4.º/1 f) do ETAF; 2.2. Pessoas coletivas de direito privado — artigo 4.º/1 h) do ETAF; 2.3. As possibilidades de demandar particulares; 3. Dificuldade na delimitação da entidade responsável — alguns exemplos; § 3.ª Especificidades do regime substantivo: 1. Dicotomia «atos de gestão pública» vs. «atos de gestão privada»: relevância atual; 2. A «objetivização» da responsabilidade aquiliana pública rodoviária: 2.1. Enunciação do problema; 2.2. A dissolução da culpa na ilicitude; 2.3. A «objetivização da culpa»: 2.3.1. Culpa do serviço (artigos 7.º/3/4 RRCEDEP); 2.3.2. Culpa *in vigilando* (artigos 10.º/3 RRCEDEP e 492.º/1 CC); 2.4. Possíveis sobreposições / articulação de regimes

§1.ª INTRODUÇÃO

Conhecendo um campo privilegiado nos conflitos entre particulares (*maxime* ao nível da colisão de veículos), a litigiosidade na sinistralidade rodoviária não é deles exclusiva: também podem ser demandadas judicialmente entidades públicas¹ para satisfazer créditos indemnizatórios reclamados na sequência de sinistros resultantes da sua ação — ou sobretudo omissão (na vigilância, conservação, manutenção e fiscalização de vias sob a sua detenção e responsabilidade).

A base normativa seminal para operar a aludida responsabilidade civil do Estado e das demais entidades públicas² reside, como é consabido, na CRP,

¹ Ou privadas que atuem no exercício de poderes públicos, como veremos.

² Manifestando-se contra a terminologia de «responsabilidade civil» com referência a entidades públicas, preferindo antes o apodo de «responsabilidade pública» ou «patrimonial», vide LEITÃO, Alexandra, *Dois questões a propósito da responsabilidade extracontratual por (f)actos ilícitos e culposos praticados no exercício da função administrativa: da responsabilidade civil à*

sendo por muitos apontada em concreto ao artigo 22.^{03/4}. Em concretização daquele comando constitucional, o regime substantivo da responsabilidade civil extracontratual do Estado e das demais entidades públicas, com algumas especificidades não despendidas face ao regime plasmado no Código Civil, foi consagrado em diferentes diplomas legislativos: até 31.01.2008, regia-se pelo disposto no Decreto-Lei n.º 48 051, de 21.11.1967; a partir dessa data, passou a vigorar o cogente Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas, doravante designado *brevitatis causa* por RRCE-EDEP, aprovado pela Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro⁵.

É, pois, à luz deste regime substantivo que a jurisdição administrativa tem apreciado processos em que se discute a responsabilidade civil por sinistralidade rodoviária, firmando algumas orientações cuja recensão ora se esboça, em traços gerais.

Contudo, não obstante o interesse de que tal se revestiria, é incomportável proceder aqui à análise exaustiva de todos os problemas que este tema suscita, considerando, quer a extensão e âmbito (limitados), quer a economia e o escopo (essencialmente expositivos) deste trabalho.

Assim — e também tendo presentes os inúmeros aspetos transversais ao regime civil e administrativo que já conhecem resposta proficiente na jurisprudência dos tribunais comuns⁶, para cuja sede se remete —, o objeto da presente recensão abarca apenas alguns dos mais específicos e candentes temas e aspetos abordados na jurisdição administrativa: o da delimitação (objetiva e

responsabilidade pública. Ilícitude e presunção de culpa, 2011 (artigo publicado pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da FDL, acessível online in <http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/artigo-responsabilidade2.pdf>, acesso a 01.12.2021), pp. 2-8.

³ «O Estado e as demais entidades públicas são civilmente responsáveis, em forma solidária com os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, por ações ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício, de que resulte violação dos direitos, liberdades e garantias ou prejuízo para outrem.»

⁴ Desde o Ac. n.º 444/2008 do Tribunal Constitucional (TC), de 23.09.2008 (proc. n.º 80/2008, 2.ª secção, Relator: Cons. JOÃO CURA MARIANO), porém, tem vindo a sedimentar-se uma orientação que encontra não neste artigo 22.º, mas antes no princípio do Estado de Direito democrático, insito no artigo 2.º da CRP (e reforçado logo na alínea b) do artigo 9.º da mesma Lei Fundamental), o tronco de sustentação de um direito geral à reparação de danos por parte do Estado e demais entes públicos, que transcende a responsabilidade civil por facto ilícito, que teria depois concretizações especiais nos artigos 22.º, 37.º, n.º 4, 60.º, n.º 1, e 62.º, n.º 2, da CRP.

⁵ Cf. artigo 6.º do diploma preambular.

⁶ Como o regime que resulta do Código Civil — ao nível da prescrição (artigo 498.º), da responsabilidade do comitente (artigo 500.º), dos danos causados por veículos e casos de colisão de veículos (artigos 503.º a 506.º), do nexo causal ou do quantum *indemnizatur* (artigos 562.º ss.), etc. —, bem como, entre outras, os casos de ocorrência de um acidente de viação que foi igualmente qualificado como acidente de trabalho (em serviço) ou ainda a natureza jurídica da intervenção das seguradoras. Merecerá destaque, de todo o modo, o Ac. Uniformização de Jurisprudência (AUJ) do Supremo Tribunal Administrativo (STA) de 27.09.2018, Proc. n.º 1493/17, Pleno da 1.ª Secção (979/16.0BESNT-A) (Rel: Conselheira TERESA DE SOUSA), publicado no Diário da República n.º 236/2018, série I, de 07.12.2018, que, a propósito da prescrição e da intervenção das seguradoras, uniformizou jurisprudência nos seguintes termos: «o prazo de prescrição do direito da sub-rogada companhia de seguros só começa a correr depois de ter pago os danos sofridos pelo seu segurado, em consequência de acidente de viação, visto que só depois deste pagamento o seu direito pode ser exercido, nos termos do artigo 498.º, n.os 1 e 2, do Código Civil».

sobretudo subjetiva) da responsabilidade civil em acidentes de viação, ao abrigo do RRCEDEP, incluindo situações «fronteira»; o da revisitação da tradicional (e porventura ainda premente) questão relativa à contraposição entre atos de gestão pública e de gestão privada; e a crescente «objetivização» da responsabilidade «aquiliana» dos entes administrativos. Eis o escopo das linhas que se seguem.

§2.ª ÂMBITO (PROCESSUAL) DA RESPONSABILIDADE CIVIL ADMINISTRATIVA RODOVIÁRIA

1. ÂMBITO OBJETIVO

1.1. A circulação rodoviária pressupõe naturalmente a existência de redes de circulação, vias onde o trânsito possa ocorrer. Essa rede de circulação, sendo maioritariamente pública, está atribuída a entes públicos, a quem compete manter a qualidade rodoviária, que passa, não só pelo dever de assegurar boas condições de segurança, como também por zelar para que a circulação rodoviária decorra com normalidade.

A esta luz se compreende que os conflitos em torno da responsabilidade civil administrativa rodoviária se reportem, em grande medida, à omissão de deveres de vigilância de vias rodoviárias por parte de autoridades públicas. Relevam nesta sede, pois, os sinistros que, em violação de disposições do Código da Estrada⁷ e respetivo Regulamento⁸, do Regulamento de Sinalização do Trânsito⁹, do Estatuto das Estradas da Rede Rodoviária Nacional¹⁰, da Lei n.º 24/2007, de 18 de julho, conjugado também com as bases de (sub)concessões rodoviárias, ou ainda do regime jurídico das autarquias locais (na parte em que se abordam atribuições e competências de conservação de vias municipais)¹¹, sem prejuízo de outros regimes¹², ocorram:

- i) em todas as vias definidas no diploma que aprova o Plano Rodoviário Nacional (PRN) e respetivos Anexos¹³ — Itinerários Principais

⁷ CE, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 114/94, de 3 de maio, e sucessivas alterações.

⁸ Aprovado pelo Decreto n.º 39 987, de 22 de dezembro de 1954, e sucessivas alterações.

⁹ Aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 22-A/98, de 1 de outubro.

¹⁰ Aprovado pela Lei n.º 34/2015, de 27 de abril.

¹¹ Aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 22 de setembro. Ainda a propósito dos municípios, vide também o Decreto-Lei n.º 100/2018, de 28 de novembro, que concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio das vias de comunicação.

¹² Também merecem referência, a título meramente exemplificativo, o Decreto-Lei n.º 138/2010, de 28 de dezembro, que estabeleceu, entre outros, o regime jurídico para a definição e aplicação de procedimentos relativamente às auditorias de segurança rodoviária (nomeadamente aplicável às avaliações de impacto na segurança rodoviária, às auditorias de segurança rodoviária ao projeto de rodovias, à classificação e à gestão da segurança da rede rodoviária em serviço e às inspeções de segurança rodoviária), complementado pelo Decreto-Lei n.º 122/2014, de 11 de agosto, ou o regime jurídico dos túneis rodoviários, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 75/2006, de 27 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 308/2009, de 23 de outubro.

¹³ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 222/98, de 17 de julho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 98/99, de 26 de julho, pela Declaração de Retificação n.º 19-D/98, de 31 de outubro, e pelo Decreto-Lei n.º 182/2003, de 16 de agosto.

- (IP), Itinerários Complementares (IC), Estradas Nacionais (EN), Autoestradas (AE) e ligações à Rede Rodoviária Nacional;
- ii) nas Estradas Regionais (ER) e nas Estradas Municipais (EM), bem como nas Circulares e Variantes;
 - iii) nas estradas desclassificadas pelo PRN;
 - iv) nos caminhos municipais ou vicinais¹⁴.

1.2. De notar, contudo, que o regime de responsabilidade das autoridades públicas será aplicável sempre que a circulação rodoviária ficar prejudicada por obstáculos (sobretudo se não sinalizados) a essa circulação, ainda que situados em vias de domínio privado¹⁵ ou em prédios particulares contíguos às vias de circulação^{16/17}.

¹⁴ O Decreto-Lei n.º 34 593, de 11.05.1945, da autoria do então Ministro Duarte Pacheco, estabeleceu as normas para a classificação das estradas nacionais e municipais e fixou as respetivas características técnicas, sendo considerado o 1.º Plano Rodoviário Nacional. Neste Plano, as vias rodoviárias foram classificadas em estradas nacionais (1.ª, 2.ª e 3.ª classe), estradas municipais (artigo 5.º) e em caminhos públicos, podendo estes ser municipais e vicinais (artigos 1.º e 6.º). Tal diploma foi expressamente revogado pelo Decreto-Lei n.º 380/85, de 26 de setembro, e este, por sua vez, foi igualmente revogado pelo Decreto-Lei n.º 222/98, de 17 de julho, *supra* aludido, que aprovou o cogente PRN. Consta-se, no entanto, que nenhum destes últimos diplomas contém normas sobre os caminhos municipais ou vicinais, o que tem levado a que em vários pareceres das diversas CCDR se tenha postulado a aplicação daquele primeiro diploma aos caminhos municipais e vicinais, sobretudo a partir do despacho proferido a 04.02.2002 pelo então Secretário de Estado da Administração Local, consagrando uma solução interpretativa uniforme em matéria de administração local, para efeitos do disposto no Despacho n.º 6695/2000, proferido pelo então Ministro Adjunto, publicado no *Diário da República*, II Série, N.º 74, de 20.03.2000. Segundo essa solução interpretativa uniforme fixada naquele despacho, a despeito da revogação do Decreto-Lei n.º 34 593, resultaria *a contrario sensu* do Decreto-Lei n.º 42 271 (Plano das Estradas Municipais) e do Decreto-Lei n.º 45 552 (Plano dos Caminhos Municipais), publicados respetivamente a 31.05.1959 e 30.01.1964 e tidos como estando ainda em vigor neste particular, que seriam vicinais, e como assim sob a jurisdição das juntas de freguesia, todos os caminhos públicos que não devessem ser classificados como municipais. Essa solução, de resto, foi referida e acolhida pelos tribunais superiores da jurisdição comum e da jurisdição administrativa. Veja-se, a título meramente exemplificativo, o teor dos Acs. proferidos pelo Tribunal da Relação de Guimarães a 13.06.2013 (proc. n.º 2058/10.5TBCL.G1, Relator: Des. MANSO RAÍNO) e pelo Tribunal Central Administrativo Sul (TCAS) a 20.11.2014 (proc. n.º 04921/09, Relator: Des. PAULO PEREIRA GOUVEIA) — (todos os arestos citados, salvo ressalva expressa em contrário ou alusão expressa a outra fonte específica, estarão disponíveis *online in* <http://www.dgsi.pt>).

¹⁵ Na verdade, e como se refere no Ac. do Supremo Tribunal Administrativo (STA) de 17.01.2006 (proc. n.º 01096/05, Relator: Cons. JORGE DE SOUSA), «[n]a falta de regulamentação especial, o Código da Estrada é aplicável ao trânsito de veículos, tanto nas vias do domínio público como nas do domínio privado, quando abertas ao trânsito público (art. 2.º daquele Código). // Assim, não tem potencialidade para afastar a responsabilidade de município a eventual qualificação do terreno em que ocorreu o acidente, que estava aberto ao trânsito público, como sendo do seu domínio privado. // Por outro lado, o dever de sinalização existe em relação à generalidade dos locais abertos ao trânsito público que possam oferecer perigo para o trânsito (art. 5.º, n.º 1, do mesmo Código, e art. 1.º do respetivo Regulamento)».

¹⁶ Daí que, por exemplo, no Ac. do STA de 22.06.2010 (proc. n.º 0755/09, Relator: Cons. MADEIRA DOS SANTOS) se tenha consignado que, apesar d' «[a] presunção de culpa prevista no art. 493.º, n.º 1, do Código Civil não se aplica[r] à EP relativamente a árvores que, embora bordejando as estradas, pertençam a terceiros [...] a EP tem o dever excecional de detetar e de suprimir os perigos óbvios e alarmantes para a segurança rodoviária, designadamente os advindos de

2. ÂMBITO SUBJETIVO

Assentando as pretensões indemnizatórias decorrentes da sinistralidade rodoviária no instituto da responsabilidade civil, a norma determinativa da competência dos tribunais administrativos apenas pode residir numa de três alíneas do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF¹⁸: a *f*), a *g*) e a *h*). Vejamos cada uma delas.

2.1. Pessoas coletivas públicas — artigo 4.º/1 *f*) do ETAF

De acordo com o artigo 4.º, n.º 1, alínea *f*), os tribunais administrativos são competentes para decidir «*[q]uestões em que, nos termos da lei, haja lugar a responsabilidade civil extracontratual das pessoas coletivas de direito público [...]*».

Entes públicos que podem ser demandados à luz deste preceito serão, desde logo, o Estado ou as Regiões Autónomas.

Demandadas serão também as autarquias locais, no exercício de competências específicas, seja de conservação e reparação de sinalização vertical não iluminada instalada nas vias municipais, seja de manutenção e conservação de caminhos e arruamentos, seja até de criação, construção e gestão de redes de circulação¹⁹.

2.2. Pessoas coletivas de direito privado — artigo 4.º/1 *h*) do ETAF

Por seu turno, de acordo com o disposto no artigo 4.º, n.º 1, alínea *h*), do ETAF, compete aos tribunais administrativos o julgamento dos litígios que tenham por objeto a responsabilidade civil extracontratual dos sujeitos privados aos quais seja aplicável o regime específico da responsabilidade do Estado e demais pessoas coletivas de direito público. Isto é: só haverá julgamento pelo tribunal administrativo quando, no âmbito dos diplomas que informam o direito

árvores marginais às estradas, mesmo que de terceiros — o que sucederá sempre que a queda delas sobre as vias se mostrar iminente ou muito provável».

¹⁷ Outro exemplo, ainda que não num acidente rodoviário, mas decorrente da omissão de fiscalização de autoridade administrativa competente para a fiscalização de sinalização rodoviária: no Ac. do STA de 04.02.2021 (proc. n.º 01025/11.6BESNT, Relator: Cons. JOSÉ VELOSO) decidiu-se que «*[a] “sociedade” proprietária de terreno onde se encontram implantados dois postes de sustentação de placa metálica de pré-sinalização de trânsito colocada e pertencente à então “Estradas de Portugal”, não poderá ser responsabilizada pelos danos causados a um peão que embateu com a face na parte dessa placa que se estendia, baixa, para a via pública, pois sobre ela não recaía dever de vigilância nem de sinalização*».

¹⁸ Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro, objeto de inúmeras alterações.

¹⁹ Vide a Lei n.º 75/2013, de 22 de setembro — nomeadamente: quanto às atribuições das freguesias, o artigo 7.º, n.ºs 2, alínea *a*), e 3; quanto às competências das juntas de freguesia, o artigo 16.º, n.º 1, alíneas *ee*) e *ff*); quanto às atribuições dos municípios, o artigo 23.º, n.º 2, al. *c*); e, quanto às competências das câmaras municipais, o artigo 33.º, n.º 1, al. *ee*).

substantivo da responsabilidade civil extracontratual do Estado, for estendida aquela responsabilidade administrativa a pessoas de direito privado.

Assim, hoje, a remissão operada pelo artigo 4.º, n.º 1, alínea h), do ETAF para o direito substantivo deve ser entendida como reportando-se ao RRCEE-DEP. E, neste conspecto, cumpre aqui atender ao teor do artigo 1.º, n.º 5, desse diploma, que tem a seguinte redação: «*As disposições que, na presente lei, regulam a responsabilidade das pessoas coletivas de direito público, bem como dos titulares dos seus órgãos, funcionários e agentes, por danos decorrentes do exercício da função administrativa, são também aplicáveis à responsabilidade civil de pessoas coletivas de direito privado e respetivos trabalhadores, titulares de órgãos sociais, representantes legais ou auxiliares, por ações ou omissões que adotem no exercício de prerrogativas de poder público ou que sejam reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo*» (sublinhados nossos).

Seguindo aqui o excursus da doutrina da especialidade²⁰, estarão neste caso as entidades administrativas privadas, de natureza empresarial ou institucional, as entidades particulares que exerçam *ex vi legis* funções administrativas e as pessoas coletivas de utilidade pública administrativa, bem como, com particular relevo para o que ora nos ocupa, os *concessionários*.

Assim, ao abrigo desta disposição²¹, demandada será, desde logo, a Infraestruturas de Portugal, SA (IP, SA)²², entidade a quem, nos termos legais e estatutários²³ e também contratuais²⁴, está atribuída a gestão das vias que integram o PRN²⁵.

²⁰ FERNANDES CADILHA, Carlos Alberto, *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas Anotado*, Coimbra, Coimbra Editora, 1.ª edição, 2008, pp. 51-59.

²¹ Subsumindo a situação da então Estradas de Portugal, SA, à então alínea i), hoje h), do n.º 1 do art. 4.º do ETAF, *vide* os Acs. do Tribunal de Conflitos proferidos a 29.01.2015 (proc. n.º 050/14, Relatora: Cons. TERESA DE SOUSA) e a 26.06.2017 (proc. n.º 025/16, Relator: Cons. SALRETA PEREIRA).

²² Resultante, nos termos do Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29 de maio, da fusão, por incorporação da EP — Estradas de Portugal, SA, na REFER, EPE, mudando esta entidade de denominação social e sendo transformada em sociedade anónima denominada IP, SA. Esta fusão por incorporação, nos termos do artigo 2.º, n.º 1, do citado decreto-lei determina que a IP, SA, sucede *ope legis* à EP, SA, na universalidade dos bens, direitos e obrigações que integram a respetiva esfera jurídica. Esta EP, SA, sucedeu, por seu turno, à EP, EPE, que sucedera ao IEP, Instituto das Estradas de Portugal, IP [a quem incumbia a conservação das estradas concessionadas, incumbindo ao ICERR, Instituto para a Conservação e Exploração da Rede Rodoviária, a conservação das estradas não concessionadas, incumbindo a ambos (IEP e ICERR) promover a melhoria contínua das condições de circulação nas mesmas, com segurança e conforto, nos termos do Decreto-Lei n.º 237/99, de 25 de junho], que, por seu turno, sucedera à JAE, Junta Autónoma de Estradas.

²³ Sucedendo a IP, SA, na universalidade dos bens, direitos e obrigações que integravam a esfera jurídica da EP, SA, incumbe-lhe tudo aquilo que se consagrava a respeito do objeto desta. Aí se incluía, além do mais, a conceção, projeto, construção, conservação, exploração, requalificação e alargamento da rede rodoviária nacional (artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 374/2007, de 7 de novembro, e artigo 2.º, n.º 1, do respetivo Estatuto, Anexo ao Decreto-Lei n.º 239/2004, de 21 de fevereiro), bem como os deveres de zelar pela manutenção permanente de condições de infraestruturas e conservação e de salvaguarda do estatuto da estrada que permitam a livre e segura circulação (artigo 10.º, n.º 1). De notar ainda que o disposto no artigo 10.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 374/2007, de 7 de novembro (que transformou a EP de EPE em sociedade

Mas demandadas ao abrigo desta disposição poderão ser também as demais subconcessionárias das autoestradas²⁶ e demais vias rodoviárias. Essa tem sido, pelo menos desde 2015, a orientação uniforme do Tribunal de Conflitos²⁷.

2.3. As possibilidades de demandar particulares

Nos termos da alínea g) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF, a competência dos tribunais administrativos estende-se aos litígios que tenham por objeto apurar a «[r]esponsabilidade civil extracontratual dos titulares de órgãos, funcionários, agentes e demais servidores públicos, incluindo ações de regresso»²⁸. Poderão configurar-se aqui casos, entre outros, em que a lesão apurada em contexto de acidente de viação seja passível de imputação a um determinado servidor público, trabalhador em funções públicas ou funcionário²⁹.

anónima de capitais públicos, sob a denominação «EP, SA») atribui à agora IP, SA, um elenco de poderes, prerrogativas e obrigações conferidas ao Estado, tais como a possibilidade de recurso aos processos de expropriação [alínea a)], o embargo administrativo e a demolição de construções [alínea b)], a execução coerciva das demais decisões de autoridade [alínea d)] ou a responsabilidade civil extracontratual, nos domínios dos atos de gestão pública [alínea h)]. No n.º 3 do referido preceito são ainda previstos poderes de autoridade necessários a garantir a livre e segura circulação.

²⁴ Contrato de concessão assinado a 23.11.2007, cujas Bases foram aprovadas e constam de Anexo ao Decreto-Lei n.º 380/2007, de 13 de novembro, sucessivamente alterado pela Lei n.º 13/2008, de 29 de fevereiro, Decreto-Lei n.º 110/2009, de 18 de maio, e pelo Decreto-Lei n.º 44-A/2010, de 5 de maio.

²⁵ Segundo indicações recolhidas no próprio *site* da IP, SA, a extensão total da rede em exploração pela entidade é atualmente de 15 050 km, dos quais 14 037 km em gestão direta e 1013 km subconcessionados (*vide* <https://www.infraestruturasdeportugal.pt/rede-rodoviaria-ip>), acesso a 01.12.2021.

²⁶ A listagem das subconcessões da IP, SA, está disponível no *site* da entidade em <https://www.infraestruturasdeportugal.pt/pt-pt/subconcessoes>, acesso a 01.12.2021.

²⁷ *Vide*, por todos, os Acs. de 07.05.2015 (proc. n.º 05/15, Relator: Cons. LEONES DANTAS) ou de 04.02.2016 (processos n.ºs 17/15 e 25/15, Relatora: Cons. MARIA BENEDITA URBANO). Em todos eles se firmou o seguinte entendimento: «I — Nos termos da alínea i) do número 1 do art. 4.º do ETAF são da competência dos tribunais administrativos os litígios sobre a responsabilidade civil extracontratual dos sujeitos privados, aos quais seja aplicável o regime específico da responsabilidade do Estado e demais pessoas coletivas de direito público; // II — Decorre do artigo 1.º, número 5, da Lei 67/2007 de 31 de dezembro, que “as disposições que, na presente lei, regulam a responsabilidade das pessoas coletivas de direito público, (...), por danos decorrentes do exercício da função administrativa, são também aplicáveis à responsabilidade civil de pessoas coletivas de direito privado e respetivos trabalhadores, (...), por ações ou omissões que adotem no exercício de prerrogativas de poder público ou que sejam regulados por disposições ou princípios de direito administrativo”. // III — A jurisdição administrativa é competente para conhecer de uma ação [...] onde se pede a condenação de uma sociedade de capitais privados, concessionária de uma autoestrada, em determinada quantia indemnizatória, por danos materiais resultantes de um acidente de viação ocorrido nessa via, provocado pela entrada e circulação na mesma de um animal, derivada da omissão de cumprimento de deveres que incumbiam à concessionária nos termos do contrato de concessão.»

²⁸ Este preceito deverá ser articulado com os artigos 7.º e 8.º do RRCEEDP.

²⁹ Pense-se no exemplo, que revisitaremos *infra*, do agente de autoridade policial que, conduzindo um veículo do Estado e em perseguição policial, cause danos a um particular alheio à perseguição.

Fora do âmbito desta previsão, também podem ser equacionadas outras hipóteses em que, num acidente rodoviário decorrente de má sinalização ou conservação de vias públicas, em contexto de empreitada de obras públicas na via em que se deu o sinistro, possam ser demandados, *além* dos entes públicos citados a montante, também empreiteiros (entes privados sem exercício de poderes de autoridade mas que, direta ou indiretamente, possam ser chamados aos autos, por terem tido intervenção na relação material controvertida) ⁽³⁰⁾.

Além disso, também poderão ser partes as seguradoras, seja como autoras, em sub-rogação do particular lesado, seja como demandadas. Neste último caso, mais do que (ou mesmo ao invés de) para disputar os termos da relação material controvertida, a sua intervenção servirá essencialmente para assegurar o direito de regresso do ente público ou privado que as tenha contratado e que venha a ser responsabilizado.

Na certeza, porém, de que dos termos configurados na petição inicial pelo lesado tem de estar estabelecida uma relação processual com uma dada entidade administrativa e não apenas contra a seguradora (ou qualquer particular). Caso contrário, o litígio não caberá já à jurisdição administrativa ⁽³¹⁾.

3. DIFICULDADE NA DELIMITAÇÃO DA ENTIDADE RESPONSÁVEL — ALGUNS EXEMPLOS

3.1. Nem sempre consistirá um exercício linear a correta identificação da entidade responsável — seja para apurar quem tem interesse em contradizer ou legitimidade *ad causam* (ou seja, para aferir da validade e regularidade da instância), seja (mais pertinentemente até) para determinar quem pode ser responsabilizado e condenado em sede de procedência da pretensão indemnizatória ou legitimidade *ad substantiam* (i.e., para aferir da verificação dos pressupostos de procedibilidade *de meretis*).

3.2. Um dos exemplos em que essa dificuldade se manifesta, já abordado a montante, prende-se com as hipóteses de acidente rodoviário decorrente de má sinalização ou conservação de vias públicas, em contexto de empreitada de

³⁰ Veja-se, por exemplo, o Ac. do STA de 03.02.2011 (proc. n.º 01046/09, Relator: Cons. COSTA REIS), no qual se consignou que, «[n]os termos do disposto no artigo 330.º do CPC, [...], o Réu, ente público, na ação contra ele intentada para efetivação da sua responsabilidade civil extracontratual decorrente de atos ilícitos de gestão pública, concretizados na omissão do dever de sinalizar devidamente locais públicos que se encontravam em obras, pode provocar a intervenção acessória do empreiteiro que as estava a executar».

³¹ No Ac. do STA de 20.09.2012 (proc. n.º 07/12, Relator: Cons. PIRES ESTEVES) decidiu-se que, «[s] e uma Freguesia transferiu, por contrato de seguro, toda a responsabilidade civil emergente de acidentes de viação, para uma Companhia de Seguros, e se autora de uma ação de indemnização intentou só contra tal companhia de seguros a ação, aceitando esta a factualidade respeitante ao acidente, discordando apenas quanto às consequências advindas para a autora e quanto ao montante indemnizatório, o litígio em causa não diz respeito a qualquer relação jurídica administrativa, como também não cabe na previsão do disposto no art. 4.º, n.º 1, al. g) do ETAF».

obras públicas. O órgão de cúpula da jurisdição administrativa tem-se pronunciado a propósito deste tipo de situações, julgando que a responsabilidade dos entes públicos (Estado, Regiões Autónomas, autarquias) ou dos concessionários (antigo IEP, hoje IP, SA, e demais subconcessionárias) não é nunca afastada. São diversas as vias por que se chega a tal conclusão:

- i) quando coincida nesse ente público a qualidade de dono da obra, porque esses entes são responsáveis nessa dupla qualidade: de entes públicos competentes para a conservação das vias e de remoção ou sinalização de obstáculos; e também de donos da obra³²;
- ii) quando esses entes públicos não sejam os donos de obra, porque se aduz que «*não é pelo facto de haver um dever de sinalizar por parte daquele que cria o obstáculo que se afasta o dever de sinalizar o mesmo obstáculo pela entidade que tem o dever de cuidar pelo estado da via pública*»³³.

A propósito desta segunda alternativa — *i.e.*, quando o dono da obra não coincidir com a autoridade competente pela conservação da via (por exemplo, nas situações em que o dono de obra numa estrada situada na circunscrição territorial de uma dada autarquia seja a empresa municipal de gestão da água) — a questão conhece maiores entropias se ponderarmos a possibilidade de, além ou em vez dos entes públicos e/ou dos empreiteiros, responsabilizar aquele dono da obra. A resposta a esta questão oferecida pelo STA é negativa, tendo sido decidido que, malgrado a redação do artigo 5.º, n.º 2, do CE, «*isso não significa a desoneração do dever de sinalização por parte da Câmara Municipal e, por*

³² No Ac. do STA de 03.02.2011 (proc. n.º 01046/09, Relator: Cons. COSTA REIS) decidiu-se que o então ICERR «*[...] deveria ter sinalizado as obras enquanto a sua execução durasse, colocando os sinais de perigo adequados de acordo com o que estabelece no art. 19.º do citado Regulamento, com vista a prevenir os condutores da sua existência e a transmitir-lhes as obrigações, restrições ou proibições temporárias pois que se o não fizesse constituía-se responsável pelo ressarcimento dos danos resultantes do incumprimento desse dever, ainda que tivesse transferido essa obrigação sinalizatória para o empreiteiro. Responsabilidade que lhe advinha não só do facto de ser dona da obra mas também de lhe caber a conservação, reparação e segurança da via onde o sinistro teve lugar e, por isso, lhe caber tomar as medidas necessárias e adequadas a que nela se circulasse de forma livre e segura (vd. art. 80.º do mesmo Regulamento, [o]nde se estabelece que “os contratos de adjudicação de obras na via pública que envolvam a necessidade de colocação de sinalização temporária devem contemplar, sempre que a sinalização fique a cargo do adjudicatário, cláusula contendo penalidades aplicáveis a este no caso de incumprimento do disposto no presente Regulamento quanto a sinalização temporária”*».

³³ Ac. do STA de 14.10.2010 (proc. n.º 0534/09, Relator: Cons. SÃO PEDRO), no qual mais se consignou que, sendo «*verdade que o art. 5.º, 2, do C. Estrada também impõe a obrigação de sinalizar os obstáculos eventuais [...] a quem criar o obstáculo [o que é certo é que] de uma dupla imposição de sinalizar (a quem cria o obstáculo e a quem tem o dever de planear e gerir as ruas e arruamentos) apenas se pode inferir a existência de uma dupla obrigação de sinalizar: imposta a quem cria o obstáculo e imposta a quem tem jurisdição sobre a via pública. [...] A falta de sinalização traduz assim, no caso, em dois atos ilícitos: um imputado a quem criou o obstáculo (cuja fonte é o art. 5.º, 2 do C. Estrada) e outro imputado à ré (cuja fonte é o art. 5º, 1, do Código da Estrada, conjugado com o art. 16.º, b) da Lei 159/99, de 14/09)*». Vide ainda, no mesmo sentido, o Ac. do STA de 14.06.2007 (proc. n.º 01238/06, Relator: Cons. COSTA REIS).

outro lado, não quer dizer que [o dono da obra] tinha de sinalizar as obras pois que a realização destas foi objeto de um contrato de empreitada e, por isso, a empresa contratada ficou obrigada a sinalizar todos os obstáculos provocados pelas obras. // Deste modo, e porque, apesar de dona da obra, a [empresa de gestão das águas municipais] não era quem a realizava efetivamente, não impedia, diretamente, sobre ela a obrigação de sinalizar essas obras»³⁴.

Neste tipo de situações, portanto, não poderá ser responsabilizado o dono da obra: responsabilizados serão i) o ente administrativo que tem a competência para a gestão, manutenção e conservação da via pública e, ii) em princípio, também o empreiteiro^{35/36}. Na certeza, porém, de que não poderá ser demandado em exclusivo apenas o empreiteiro³⁷.

³⁴ Ac. do STA de 14.06.2007 (proc. n.º 01238/06, Relator: Cons. COSTA REIS). Ou, noutra formulação, mas com o mesmo sentido: «*Na verdade, o art. 5.º, n.º 2 do C. Estrada impõe sobre aquele que cria o obstáculo o dever de o sinalizar, sob pena de, não o fazendo, incorrer em contraordenação. Não teria sentido que essa contraordenação fosse cometida pelo dono da obra, quando o obstáculo tivesse sido criado por outrem, a quem a obra tinha sido dada de empreitada. O que, a nosso ver, decorre do aludido preceito é que aquele que cria um perigo para o trânsito deve tentar evitar as piores consequências, sinalizando adequadamente o perigo por si criado. Esta imposição só tem sentido se for ligada ao criador físico do perigo — ou no caso de uma Pessoa Coletiva, a um dos seus órgãos ou agentes — pois só deste modo encontra em condições de poder cumprir a ordem insita na norma e, desse modo, proteger os bens jurídicos, que desse modo se pretendem salvaguardar. // Deste modo a interveniente Águas de Gaia EM (dono da obra) não pode ser condenada na obrigação de indemnizar, pois quem realizava diretamente as obras (por força de um contrato de empreitada) criadoras do perigo e da obrigação de sinalizar, não era seu “órgão ou agente” (art. 2.º do Dec. Lei 48051/67, de 21/11)» (Ac. do STA de 14.10.2010, proc. n.º 0534/09, Relator: Cons. SÃO PEDRO).*

³⁵ Ac. do STA de 03.02.2011 (proc. n.º 01046/09, Relator: Cons. COSTA REIS). Vide também os Acs. de 12.11.2002 (proc. n.º 47458) e de 09.10.2003 (proc. n.º 547/03).

³⁶ Dizemos «em princípio» porque também se entendeu que, ao invés, a empreiteira não deve ser responsabilizada: no Ac. do STA de 17.11.2004 (proc. n.º 0306/04, Relator: Cons. MADEIRA DOS SANTOS) pode ler-se que «*[...] a ilicitude da atuação [...] não respeita ao contrato de empreitada, mas à circunstância de sobre ele recair o dever [...] de remover ou sinalizar (que é ainda uma forma indireta de remover) quaisquer obstáculos existentes nas vias que se encontrem a seu cargo. [...] Como as atribuições dos entes públicos e as competências dos seus órgãos são irrenunciáveis, as autarquias não podem julgar-se dispensadas do sobredito imperativo pelo facto de, em contratos de empreitada causais de intervenções nas vias, terem atribuído aos empreiteiros a responsabilidade da sinalização dos obstáculos por eles criados a uma livre e segura circulação; portanto, é evidente que tais cláusulas só vinculam as partes, não sendo aptas para afastar o aludido dever geral que, para os municípios, existe “ex vi legis” e que “[...] é ainda claro que tal dever de eliminar os obstáculos não desaparece por ser um terceiro a introduzir nas vias um impedimento à circulação rodoviária, apenas podendo suceder que a feição inesperada da atuação desse terceiro justifique a inércia da Administração e afaste, assim, o surgimento da obrigação de indemnizar. [Ao invés], a circunstância de o ora recorrente saber que a via onde se deu o sinistro era suscetível de afeção pela empreitada em curso tornava ainda mais premente a necessidade de, nesse local, os competentes serviços do município observarem o dever de vigilância que atrás vimos existir».*

³⁷ Veja-se, a título de exemplo, o Ac. do STA de 11.02.2003 (rec. 127/02) onde se sumariou: «*1 — Em ação proposta contra o Instituto para a Construção Rodoviária (ICOR) em que se pede a condenação deste a indemnizar o autor pelos prejuízos sofridos pela colisão de um seu veículo contra um poste de iluminação pública, quando circulava por uma estrada onde, não devidamente sinalizadas, se realizavam obras em execução de um contrato de empreitada de obras públicas, das quais aquele ICOR é o dono, não é admissível a intervenção principal provocada da empreiteira, requerida pelo réu, com fundamento em que aquela empreiteira seria a única responsável pelo acidente por ter violado os seus deveres contratuais, e por para ela ter*

3.3. Outras situações de dificuldade na delimitação ocorrem quando há diferentes entidades públicas que podem ter, ou a detenção de vias (e, logo, atribuições e órgãos dotados de competências para a gestão das vias de comunicação rodoviárias), ou uma intervenção *de facto* em estradas ou que se repercute, direta ou indiretamente, na circulação rodoviária.

Esta confluência de intervenção pode verificar-se típica e particularmente ao nível das autarquias locais, nomeadamente quando se verifiquem competências diversas de entidades distintas sobre infraestruturas afetas à circulação rodoviária³⁸ ou quando equacionamos sobreposições de intervenções de câmaras municipais e de juntas de freguesia, *maxime* quando os municípios «delegam competências» nas freguesias ao abrigo de protocolos. Nestes casos, todavia, ainda que se comprove e se admita a validade da «delegação» para as freguesias e que estas possam (também) ser demandadas, os tribunais superiores da jurisdição administrativa têm entendido que os municípios terão sempre de poder ser responsabilizados³⁹.

transferido, nos termos do contrato, toda a responsabilidade resultante da falta ou deficiência na sinalização.» No mesmo sentido podem ver-se, entre outros, os Acs. do STA de 23.10.2002 (rec. 48.207), de 15.05.2003 (rec. 543/03), de 08.02.2004 (rec. 500/04), de 11.05.2004 (rec. 546/03) e de 03.02.2011 (proc. n.º 01046/09).

³⁸ No Ac. STA de 12.07.2006 (proc. n.º 01240/05, Relator: Cons. PAIS BORGES), apesar de se reconhecer que «o Município é alheio à conservação e manutenção das linhas de água, como é igualmente alheio à forte pluviosidade, aos sismos ou desabamentos de terras, ou a quaisquer outros acontecimentos naturais que ponham em perigo a circulação nas vias públicas [decidiu-se que] isso não lhe retira, de modo algum, a obrigação de cuidar da limpeza das vias sob a sua jurisdição, de remover eventuais obstáculos que nelas surjam, e, maxime, de sinalizar adequadamente esses mesmos obstáculos e perigos para a circulação dos veículos». Mais se decidiu no aresto aludido, conclusivamente, que «[é] pois claro que foi a omissão de deveres, designadamente o de sinalização da inundação da via, por parte do Réu Município, que a sentença elegeu — e bem — como facto ilícito danoso, não colhendo a alegação de que o facto danoso foi a acumulação das águas provenientes das linhas de água, cuja conservação e manutenção cabe à DRARN-Norte, e que a omissão de sinalização por parte do Município seria um facto “colateral” e “marginal” à produção do sinistro».

³⁹ Vejam-se os Acs. do STA de 21.06.2000 (rec. 045171, Relator: Cons. CRUZ RODRIGUES) e de 31.10.2013 (proc. n.º 0576/12, Relator: Cons. PIRES ESTEVES), bem como do TCAS de 21.04.2016 (proc. n.º 08639/12, Relator: Des. NUNO COUTINHO). No primeiro dos arestos citados deixou-se sumariado o seguinte: «I — As atribuições são os fins de interesse coletivo a prosseguir pela pessoa coletiva de direito público. // II — As atribuições são conferidas por lei e só por lei podem ser alteradas. // III — A competência é o complexo de poderes funcionais conferido ao órgão da pessoa coletiva, com vista à realização das atribuições desta. // IV — A competência é definida por lei ou regulamento e é irrenunciável e inalienável, mas o seu exercício pode ser, permitido pelo órgão originariamente competente a outro órgão, mediante ato de delegação. // V — A delegação não transfere a competência, que se mantém no órgão a que lei ou regulamento a confere e tão só o seu exercício é autorizado ao órgão delegado. // VI — A permanência da competência no órgão a que por lei ou regulamento foi conferida justifica que este disponha, sobre os atos do delegado praticados no exercício da delegação, do poder de superintendência, que se desdobra nos poderes de avocar casos concretos compreendidos no âmbito da delegação, de revogar atos praticados no seu exercício, de revogar a delegação e de emitir diretivas ou instruções vinculativas sobre o modo como os poderes delegados devem ser exercidos. // VII — Não obstante a delegação de poderes pela câmara municipal, o município mantém as atribuições que por lei lhe foram conferidas e é responsável pela sua prossecução. // VIII — A câmara delegante continua, em virtude do poder de superintendência, a ser responsável pelo modo como são exercidos os poderes pela junta delegada. // IX — Se a junta de freguesia não

3.4. Também ao nível das concessões de autoestradas se podem encontrar casos de sobreposição de entidades potencialmente «demandáveis» em tribunal para efetivação de responsabilidade civil. Essas situações (algumas das quais retratadas na jurisprudência) são particularmente identificáveis nos casos em que o concedente ou concessionário outorga contrato de (sub)concessão com outra entidade, podendo esses conflitos gerar-se pela aparente confluência de entidades responsáveis pela garantia de qualidade rodoviária das vias concessionadas.

Essa aparente confluência ou sobreposição pode ser cronológica ou geográfica.

Exemplo de resolução de uma situação do primeiro tipo é retratado no Ac. do STA de 25.03.2015 (proc. n.º 01298/14, Relator: Cons. MADEIRA DOS SANTOS), em que, tendo por fundo a concessão do IC8 dada pelo Estado à AENOR — Autoestradas de Portugal, SA, se consignou no sumário, além do mais, o seguinte: «*IV — As condutas criadoras de riscos, quando não forem autonomamente encaradas “ex lege” como fonte de responsabilidade, são juridicamente irrelevantes na ausência dos eventos lesivos que lhes correspondam. // V — Por isso, quem não cumpriu no passado um dever de vigilância não responde pelo evento danoso já sucedido quando tal dever plenamente impendia sobre outrem. // VI — O concedente de uma autoestrada é alheio à relação jurídica que, devido a uma omissão ilícita, culposa e danosa do concessionário, responsabilize este perante algum utente da via. // [...] VIII — A entidade pública — demandada em ação de indemnização por incumprimento de um dever de vigilância, causal de um acidente — tem de ser absolvida se, cerca de um mês antes do sinistro, tal autoestrada fora concessionada a uma entidade privada, para quem então se transferira esse dever de vigilância.*»⁴⁰

cuida de sinalizar obstáculo provocado por obras por ela efetuadas em estrada municipal, no exercício de delegação, cabe à câmara providenciar pelo suprimento dessa omissão. // X — O incumprimento desse dever, de que resulta acidente sofrido por um utente da via pública, responsabiliza o município, como pessoa coletiva de que é órgão a câmara municipal, pelos danos provocados pelo acidente.» No segundo Ac. do STA aludido (31.10.2013 — proc. n.º 0576/12), pode ler-se no excurso fundamentador o seguinte: «*Embora se tivesse provado que, por um lado, em 31/03/1998 a Câmara Municipal de Lisboa celebrara um Protocolo com a Junta de Freguesia de Campolide, nos termos do qual foram delegados nesta Junta “as competências para a manutenção e reconstrução de passeios” e, por outro, que decorria do Ponto 2 da 2.ª Cláusula que “à Junta de Freguesia passaria a caber a responsabilidade e a prossecução das atividades nas áreas de atuação delegadas, constantes do presente Protocolo” (Ponto 15.º da matéria dada como provada), o que é certo é que não se provou que “através de tal Protocolo fossem delegadas as competências e transferidas as verbas necessárias a assegurar a manutenção e reconstrução de passeios na área de intervenção daquela Junta” (resposta dada ao ponto 20 da base instrutória). // Ora, sendo da atribuição dos Municípios a prossecução da saúde e defesa da qualidade de vida do respetivo agregado populacional (artigo 2.º n.º 1 als. e) e h) do DL. N.º 100/84, diploma então em vigor), e competindo à câmara municipal deliberar sobre tudo o que interesse à segurança e comodidade do trânsito nas ruas (art. 51.º n.º 4 al.e) do mesmo diploma legal) e não se tendo provado que tal competência tivesse sido delegada, e sendo certo que a mesma é irrenunciável (art. 29.º n.º 1 do CPA), o recorrente não se pode eximir à responsabilidade do acidente em causa.»*

⁴⁰ Mais se consignou no excurso fundamentador do aresto o seguinte: «*A propósito deste assunto, a matéria de facto diz-nos que, no momento do acidente, as grelhas acima referidas estavam obstruídas, o que dificultava o escoamento das águas pluviais; e diz-nos ainda que esses esgotos*

Outras situações idênticas, embora bem menos lineares, podem ser encontradas nas situações de cessão de exploração de concessão por subconcessionárias, como no caso da Brisa — Autoestradas de Portugal, SA, ou BAE⁴¹, que por «Acordo de Transmissão da Concessão» datado de 22.10.2010 cedeu a concessão à Brisa — Concessão Rodoviária, SA, ou BCR, ao abrigo da cláusula 40.1. do Contrato de Concessão outorgado com o Estado, segundo o qual a BAE poderia ceder a Concessão a terceiros, independentemente de autorização do Concedente originário, na medida em que, entre outras condições, a Cessionária fosse uma subsidiária integralmente detida pela Cedente⁴².

A aparente confluência de entidades diversas pode também resultar, como vimos, de uma sobreposição geográfica, e já não cronológica. Pensemos na situação, por exemplo, de um acidente que ocorra em local impossível de determinar com exatidão, por referência a pontos quilométricos, numa autoestrada em que se verifique o atravessamento de uma lâmina de água, transversalmente, com início num troço de responsabilidade de um (sub)concessionário e fim num troço da responsabilidade do concedente, ou vice-versa⁴³.

não tinham sido vigiados ou fiscalizados pelo IEP. // Todavia, a factualidade é omissa quanto ao estado em que se encontravam tais grelhas cerca de um mês antes do acidente, ou seja, no momento em que, por se iniciar a concessão da Aenor, findou o dever de vigilância do réu. [...] Para além disto, que já é decisivo, a pretensão dos recorrentes carece de subsistência jurídica no plano substantivo. O tempo — de cerca de um mês — que mediou entre o início da alegada concessão à Aenor e o sinistro é bastante para se faça impender sobre a concessionária um efetivo dever de vigilância daquele sistema de esgotos. Ora, quando a omissão de um dever do género cause danos a terceiros, o lesante só pode ser o obrigado atual, e não também o seu antecessor nessa posição de garantia. Este, mesmo que houvesse negligenciado também os seus deveres de cuidado fica desligado do evento imputável ao seu sucessor — sem o que permaneceria indefinidamente refém da negligência deste último. E esta solução decorre de algo elementar: as condutas criadoras de riscos, quando não forem autonomamente encaradas pela lei como fonte de responsabilidade imediata, são juridicamente irrelevantes na ausência dos respetivos eventos lesivos. Pelo que não tem cabimento a ideia de que o réu, mesmo não tendo vigiado as grelhas no passado, haveria de responder por um evento danoso já sucedido quando tal dever de vigilância plenamente impendia sobre outrem. [...] os recorrentes — também pressupondo que a Aenor era a concessionária da autoestrada aquando do acidente — insistiram na responsabilidade civil do réu IEP enquanto “autoridade nacional das estradas em relação às infraestruturas rodoviárias concessionadas e não concessionadas”, até porque a Aenor operaria como um seu comissário (art. 501.º do Código Civil). // Mas é manifesto que o concedente de uma autoestrada é alheio à relação jurídica que se estabeleça entre o concessionário e algum utente da via por causa de uma omissão ilícita, culposa e danosa que responsabilize o primeiro perante o segundo. E também é flagrante que a Aenor não pode ser havida como órgão, agente ou representante do réu IEP por forma a que este pudesse ser responsabilizado pelas condutas daquela, nos termos do art. 501.º do Código Civil.»

⁴¹ Concessionária, entre outros, do troço da A1 entre Vila Franca de Xira e Carvalhos, com a extensão de 266,8 km, nos termos da Base I do Contrato de Concessão publicado em *Diário da República* em 1997.

⁴² Situações abordadas em processos judiciais nos tribunais administrativos — v. gr., os procs. n.ºs 89/16.0BELRA e 72/15.0BELRA-A, disponíveis no *SITAF*.

⁴³ Situações em que a concessão apenas abranja troços limitados não são, aliás, raras: veja-se, a título meramente exemplificativo, a Base II, n.ºs 1, alínea b), e 3, alínea c), anexa ao Decreto-Lei n.º 335-A/99, de 20 de agosto, da Concessão de construção, conservação e exploração de autoestradas e conjuntos viários associados da Beira Interior, dos quais decorre que a concessão da autoestrada concessionada à Scutvias está circunscrita entre os nós viários de Abrantes Oeste e da Guarda, encontrando-se compreendida entre os Pontos Quilométricos (PKs) 37 e 217.

§3.ª ESPECIFICIDADES DO REGIME SUBSTANTIVO

1. DICOTOMIA «ATOS DE GESTÃO PÚBLICA» VS. «ATOS DE GESTÃO PRIVADA»: RELEVÂNCIA ATUAL

1.1. O legislador de 1966/67 acolheu a orientação oriunda do sistema francês de responsabilidade civil da Administração Pública, que assentava, tradicionalmente, na distinção entre atos de gestão pública e atos de gestão privada. De acordo com esta distinção, é de gestão pública a atividade da Administração Pública regulada pelo direito público, portanto, «*regulada por uma lei que confira poderes de autoridade para o prosseguimento do interesse público, discipline o seu exercício ou organize os meios necessários para esse efeito*», enquanto a atividade de gestão privada corresponde à desenvolvida sob a égide do direito privado⁴⁴. Ou, noutra formulação com o mesmo alcance: «*Atos de gestão pública são os praticados pelos órgãos ou agentes da Administração no exercício de um poder público, isto é, no exercício de uma função pública, sob o domínio de normas de direito público, ainda que não envolvam ou representem o exercício de meios de coerção; atos de gestão privada são os praticados pelos órgãos ou agentes da Administração em que esta aparece despida de poder e, portanto, numa posição de paridade com o particular ou os particulares a que os atos respeitam, nas mesmas condições e no mesmo regime em que poderia proceder um particular com inteira subordinação às normas de direito privado*»⁴⁵. A aplicação desta dicotomia à responsabilidade civil das entidades públicas teve por consequência que a responsabilidade pelos danos causados por atos de gestão privada se encontrasse disciplinada no Código Civil, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47 344, de 25.11.1966 (artigos 500.º e 501.º e, *ex vi* artigo 499.º, também os artigos 483.º a 498.º) e fosse julgada nos tribunais judiciais, enquanto a responsabilidade por atos de gestão pública era regida pelo Decreto-Lei n.º 48 051, de 21.11.1967, e julgada nos tribunais administrativos.

Com a aprovação da CRP de 1976, o artigo 22.º do texto constitucional deixou de atribuir relevância a tal distinção. Não obstante, tal não impediu os tratadistas de assumirem e defenderem que a distinção poderia manter a sua relevância prática, tanto em termos substantivos como processuais, à luz do citado Decreto-Lei n.º 48 051⁴⁶.

Significa isto, a *contrario sensu*, que todos os lanços da A23 situados entre o nó da A1 e Abrantes Oeste (isto é, entre os PKs 1 e 37) não estão concessionados à ré Scutvias, mas sim à IP, SA.

⁴⁴ CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, vol. II, 9.ª ed., 2010 (reimp.), Coimbra, Almedina, p. 1222.

⁴⁵ Ac. do Tribunal de Conflitos de 04.04.2006 (proc. n.º 08/03, Relator: Cons. JORGE DE SOUSA).

⁴⁶ GOMES CANOTILHO, José Joaquim / VITAL MOREIRA (*Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 4.ª edição revista, 2007, Coimbra, Coimbra Editora, pp. 427-428) admitiam, antes da entrada em vigor do novo regime legal, que tal critério pudesse ter relevo para determinar o regime material e processual aplicável. Mais recentemente, Rui MEDEIROS defendeu que a norma constitucional não retira espaço de opção ao legislador ordinário nesta matéria («Art. 22.º», in MIRANDA, Jorge/MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa anotada*, tomo 1, 2.ª ed., 2010, Coimbra Editora, pp. 474-475).

1.2. Quanto aos entes públicos, a distinção parece ter deixado de relevar do ponto de vista processual, posto que, entretanto, com a reforma do contencioso administrativo concluída em 2004, o ETAF, no já citado artigo 4.º, n.º 1, alíneas f) e g), na sua redação atual, determina que os conflitos sobre responsabilidade pelo exercício da função administrativa, sem distinguir, são da competência dos tribunais administrativos. Pertencem, pois, à jurisdição administrativa os litígios que tenham por objeto toda a responsabilidade de entes públicos, independentemente da natureza da atividade danosa.

Já no plano substantivo a questão parece não estar ultrapassada, sendo inúmeras as sensibilidades doutrinárias que, considerando a definição de função administrativa prevista no n.º 2 do artigo 1.º do RRCEDEP — nos termos da qual «*correspondem ao exercício da função administrativa as ações e omissões adotadas no exercício de prerrogativas de poder público ou reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo*» —, advogam a manutenção da relevância da distinção substantiva (já não processual, como vimos) entre atos de gestão pública e privada, com sedes normativas e regimes jurídicos díspares⁴⁷, sustentando que a referência às «*ações e omissões adotadas no exercício de prerrogativas de poder público*» permite a conclusão de que o regime é aplicável apenas aos atos de gestão pública⁴⁸.

Parece seguro asseverar, de todo o modo, acompanhando alguns glosadores do RRCEDEP, «*que se a “mens legis” tivesse sido a de afastar o regime do Código Civil para os atos de gestão privada da Administração Pública, terminando com uma longa tradição no nosso ordenamento jurídico, a lei teria provavelmente assumido de modo expresso essa solução*»⁴⁹, sendo que nem o RRCEDEP

⁴⁷ MEDEIROS (nota 46, pp. 474-475); *idem*, «Apreciação geral dos projetos», *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 40, 2003, pp. 11-12, sobre norma similar constante do projeto de lei de 2003, embora em sentido crítico; AMADO GOMES, Carla, «A responsabilidade civil extracontratual da administração por facto ilícito. Reflexões avulsas sobre o novo regime da Lei 67/2007, de 31 de dezembro», em *Textos dispersos sobre Direito da responsabilidade civil extracontratual das entidades públicas*, 2010, Lisboa, AAFDL, p. 52; *idem*/ASSIS RAIMUNDO, Miguel, «Topicamente — e a quatro mãos... — sobre o novo regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas», em *Textos dispersos... cit.*, pp. 239-240; VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos, «A responsabilidade por danos decorrentes do exercício da função administrativa na nova Lei sobre Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entes Públicos», *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 137.º, 2008, pp. 360-361; FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, II, 3.ª ed., 2011, Coimbra, Almedina, pp. 673-674; FERNANDES CADILHA (nota 20), p. 28.

⁴⁸ Notando que o mesmo artigo 1.º, n.º 2, do RRCEDEP qualifica também como função administrativa «*as ações e omissões [...] reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo*» e tendo presente que, nos termos do artigo 2.º, n.º 5, do CPA, os atos de gestão privada da Administração Pública se regem ainda pelas regras e princípios de direito administrativo, alguma doutrina pugna pela interpretação de que também a responsabilidade decorrente de atividades de gestão privada da Administração Pública é disciplinada pelo RRCEDEP e já não pelo Código Civil (REBELO DE SOUSA, Marcelo/SALGADO DE MATOS, André, *Direito Administrativo Geral, Atividade administrativa, tomo III*, 2.ª ed., 2009, Lisboa, Dom Quixote, p. 483).

⁴⁹ CALVÃO, Filipa, «Artigo 1.º — Âmbito de aplicação», AA.VV., *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas*, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2013, p. 63.

o assume, nem os artigos 500.º ss. do Código Civil (em particular o 501.º, que expressamente alude a «atos de gestão privada») se devem ter por revogados.

1.3. Esta distinção entre atos de gestão pública e atos de gestão privada é ainda particularmente relevante para determinar o regime aplicável à responsabilidade das pessoas jurídicas privadas, que, nos termos da alínea *h*) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF, como vimos, apenas ficam sujeitas ao regime substantivo do RRCEDEP quando as suas ações ou omissões sejam adotados no exercício de prerrogativas de poder público ou sejam reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo^{50/51}.

1.4. A questão assume ainda verdadeiro relevo no contexto da atuação administrativa em relação aos danos causados por ações materiais; e, no específico contexto que ora se aprecia, de sinistralidade rodoviária, poderá assumir relevância na delimitação de responsabilidade por ações decorrentes de danos causados em acidentes de viação por viaturas propriedade de entes públicos⁽⁵²⁾.

No Ac. do STA de 15.10.2020 (proc. n.º 02431/09.1BELSB, Relator: Cons. ADRIANO CUNHA), reportado embora a um sinistro ocorrido sob a égide temporal do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21.11.1967 (mas que mantém, porventura, atualidade à luz do RRCEDEP), deixou-se consignado no respetivo sumário, de forma lapidar, o seguinte: *«I — A circulação na via pública de um veículo do Estado é um ato de gestão privada, por se processar de forma idêntica à dos outros utentes da estrada, com submissão às normas de direito privado constantes do Código da Estrada. // II — Não obsta a tal conclusão o facto de o veículo do Estado em causa, afeto à P.S.P., circular com uma finalidade de interesse público, já que, por regra, todos os veículos do Estado circulam na via pública por razões de interesse público. // III — Também não afasta aquela conclusão a circunstância de o dito veículo circular em marcha de urgência, assinalada por sinais luminosos, por se dirigir para o DIC (Departamento de Investigação Criminal) a fim de aí realizar diligências urgentes, pois que a marcha de urgência dos veículos na via pública é também regulada por normas de direito privado (art. 64.º do Código da Estrada) tendo em vista situações de circulação de urgência ou de emergência de*

⁵⁰ GONÇALVES, Pedro Costa (*Entidades privadas com poderes públicos*, Coimbra, Almedina, 2005, p. 1094, nota 479) sustenta esta interpretação restritiva da parte referente a «ou sejam reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo». Em sentido divergente, ASSIS RAIMUNDO (in «Responsabilidade de entidades privadas submetidas ao regime da responsabilidade pública», *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 88, 2011, pp. 28-29) concordando que muitos dos princípios de direito administrativo não são hoje exclusivos dele, sustenta, todavia, ser duvidoso que se considere apenas relevante para efeito de aplicação deste regime o exercício de poderes públicos.

⁵¹ Cf. Ac. do Tribunal de Conflitos de 05.03.2013 (proc. n.º 09/12, Relator: Cons. SÃO PEDRO), que considera não ser aplicável o RRCEDEP à responsabilidade pelos danos causados pela rescisão, por uma entidade privada, de um contrato de prestação de serviços, com fundamento no facto de que tal rescisão «não foi feita ao abrigo de qualquer prerrogativa de autoridade, nem sob a invocação de normas ou princípios de direito administrativo».

⁵² VIEIRA DE ANDRADE (nota 47), pp. 360-361; CALVÃO (nota 49), p. 62.

veículos públicos ou privados. // IV — Só não será assim nos casos excepcionais em que a circulação do veículo do Estado não seja meramente instrumental de uma finalidade de interesse público e se insira, ela mesmo, na realização de uma função pública (como, v.g., em ações de perseguição policial ou de manobras militares na via pública), em que essa circulação não se encontra sujeita aos mesmos direitos e deveres dos particulares. // V — Assim, a responsabilidade extracontratual do Estado consequente da circulação do aludido veículo da P.S.P. é regulada pelas normas de direito privado constantes do Código Civil e não pelas normas constantes, à altura do acidente, do DL 48.051, de 21/11/1967.»⁵³

2. A «OBJETIVIZAÇÃO» DA RESPONSABILIDADE AQUILIANA PÚBLICA RODOVIÁRIA

2.1. Enunciação do problema

Como vem sendo notado e denunciado pela doutrina da especialidade⁵⁴, o RRCEDEP, concretizando os comandos constitucionais⁵⁵, aponta para um

⁵³ No aresto citado faz-se, aliás, um excursus por algumas decisões anteriores no mesmo sentido, seja esclarecendo que, «[e]m matéria de tráfego estradal e de acidentes de viação, a presença e a circulação de veículos do Estado em nada diferem das dos carros privados [e] todos têm de seguir as mesmas regras técnicas, de obedecer aos mesmos regulamentos e de adotar as mesmas precauções» (Ac. de 23.02.1995, rec. 36 392) ou que «apesar de o referido agente da PSP conduzir um veículo do Réu Estado em serviço [n]o exercício da condução da viatura o referido agente não aparece investido do seu poder de autoridade, mas antes subordinado às normas legais aplicáveis à atividade análoga de um qualquer particular» (Ac. de 25.03.1998, rec. 42 971), seja asseverando que «[o] acidente estradal provocado por veículo de ente público [ambulância] não representa um ato de gestão pública» (Ac. de 07.10.1993, rec. 31 829). Como vem sendo decidido pelo STA, «[...] o Estado não prossegue o objetivo da segurança nacional através da circulação das viaturas militares nas vias públicas em condições idênticas àquelas em que se processa a circulação das viaturas particulares. [...] não vinha alegado que tal viatura [militar] se encontrasse, no momento do acidente, integrada em qualquer tipo de exercício militar eventualmente caracterizável como ato de gestão pública. O ato de circulação da viatura [militar] do Estado, nas circunstâncias em que ocorreu, apenas se destinava a permitir o exercício da função pública da segurança e não integrava, ela própria, a realização dessa função» (Ac. de 07.10.1993, rec. 32 058).

Já, diferentemente, numa situação de perseguição policial em viatura policial, a circulação desta integrará, ela própria, a realização da função pública em causa (da segurança ou da justiça). Assim foi julgado no Ac. do STA de 18.12.2002 (rec. 1263/02), igualmente citado no aresto aqui anotado, em que se deixou estabelecido o seguinte: «A ação proposta com fundamento em responsabilidade por danos decorrentes do atropelamento em cima do passeio de um peão por um veículo da Polícia de Segurança Pública em serviço de perseguição de um ciclomotorista suspeito de tráfico de droga, na qual não se faz apelo a violação das regras da condução de veículos do Código da Estrada, mas à atividade policial desenvolvida, ao seu risco próprio e à assunção da responsabilidade pelo Estado e assim seguiu e foi apreciada, não tem de ser considerada como ação por acidente de viação em atividade regulada pelo direito comum, cuja violação não faz parte da causa de pedir efetiva [...] pelo que não é aplicável a jurisprudência invocada pelo EMMMP que se reporta a situações em que as ações eram fundadas em acidente de viação e violação de regras de direito comum do Código da Estrada».

⁵⁴ Por todos, vide AMADO GOMES, *Nota Breve Sobre a Tendência de Objetivização da Responsabilidade Civil Extracontratual das Entidades Públicas no regime aprovado pela Lei 67/2007*,

modelo misto de responsabilidade da função administrativa: mantendo embora a via de responsabilização subjetiva, assente na culpa, alarga consideravelmente a responsabilização objetiva e matiza bastante a primeira.

Sendo a responsabilidade civil pública decorrente de sinistralidade rodoviária essencialmente subjetiva, não abordamos neste estudo o tipo de responsabilidade objetiva consagrada no RRCEEDEP. Todavia, não deixamos de fazer notar que o atual regime jurídico (e sua aplicação nos tribunais administrativos) mitiga essa feição subjetiva em favor de um pendor gradualmente mais objetivo.

Assim, além da consagração de critérios objetivos puros nos artigos 11.º e 16.º do RRCEEDEP⁵⁶, essa tendência para a objetivização da culpa subjetiva passa por elementos como (1) a dissolução da culpa na ilicitude ou (2) a «objetivização da culpa» *próprio sensu*, nomeadamente através *i*) da consagração de responsabilização por culpa leve (art. 7.º/1 RRCEEDEP), *ii*) da consagração da culpa do serviço (artigos 7.º/3/4 e 9.º/2 RRCEEDEP) e *iii*) por uma utilização rigorosa e severa das presunções da culpa *in vigilando* (artigos 10.º/3 RRCEEDEP e 492.º/1 CC).

Vejamos cada um dos aspetos aludidos.

2.2. A dissolução da culpa na ilicitude

2.2.1. Estabelece o n.º 1 do artigo 9.º do RRCEEDEP, à semelhança do que estabelecia o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 48 051, que se consideram «[...] *ilícitas as ações ou omissões dos titulares de órgãos, funcionários e agentes que violem disposições ou princípios constitucionais, legais ou regulamentares ou infringjam regras de ordem técnica ou deveres objetivos de cuidado e de que resulte a ofensa de direitos ou interesses legalmente protegidos*».

Do ponto de vista subjetivo, o preceito pouco acrescenta ao regime do Código Civil: a ilicitude traduz-se, pois, quer na violação de um direito de outrem, quer na violação de normas legais destinadas a proteger interesses alheios; e para que o lesado tenha direito a indemnização, é necessário que estejam preenchidos os três requisitos postulados a propósito da teoria germânica da *Schutznormtheorie*⁵⁷.

de 31 de dezembro, 2013 (artigo publicado pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da FDL, acessível online in <https://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/cej-responsabilidade-2.pdf>, acesso a 01.12.2021); ver também MEDEIROS, Rui, «Artigo 10.º — Culpa», AA.VV., *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas*, cit. (nota 49), pp. 266-268.

⁵⁵ Com sede nos artigos 2.º e 9.º, alínea *b*), mais do que no artigo 22.º, como vimos ser a orientação desde o já citado Ac. n.º 444/2008 do TC de 23.09.2008 (proc. n.º 80/2008, 2.ª secção, Relator: Cons. JOÃO CURA MARIANO). Ver também a este respeito o Ac. do STA de 13.01.2004 (rec. n.º 040581, Relator: Cons. POLÍBIO HNERIQUES).

⁵⁶ Respetivamente, responsabilidade pelo risco e indemnização (*recte*: compensação) pelo sacrifício.

⁵⁷ Teoria da norma de proteção, ou escopo de proteção da norma. Os três requisitos aludidos, como é consabido, são os seguintes: *i*) que à lesão dos interesses do particular corresponda a violação de uma norma legal; *ii*) que a tutela dos interesses do particular figure, de facto, entre

Já do ponto de vista objetivo, o regime destes artigos é mais preciso do que o artigo 483.º do Código Civil português: não só concretiza o que se deve entender por atos (positivos ou negativos) ilícitos, como explicita em que se traduz objetivamente essa ilicitude. Para tanto, enuncia que ela representa uma forma de antijuridicidade traduzível na violação, seja por (a) atos jurídicos, seja por (b) operações materiais, de um dos seguintes parâmetros: i) ou de «normas legais e regulamentares», aí se incluindo, a *fortiori*, disposições ou princípios constitucionais; ii) ou na infração de «regras de ordem técnica e de prudência comum», onde se incluem também os «deveres objetivos de cuidado»⁵⁸.

2.2.2. A centralidade da ilicitude no instituto da responsabilidade civil aquiliana de entes públicos desde cedo levou a que glosadores e operadores judiciários, uma vez constatada aquela, julgassem demonstrados (ainda que indiciariamente) os demais pressupostos de procedibilidade. Verificou-se, pois, como que uma apologia da existência de uma força centrípeta da ilicitude ou de um fenómeno de «contaminação», por esta, dos demais pressupostos cumulativos da responsabilidade.

Isso foi particularmente evidente em dois aspetos: numa tentada (mas frustrada) aproximação e sobreposição dos pressupostos da ilicitude e do dano⁵⁹; e,

os fins da norma violada; e iii) que o dano se tenha registado no círculo de interesses privados que a lei visa tutelar.

⁵⁸ «No primeiro tipo de situação, a existência de “faute” afere-se, objetivamente, por referência ao conteúdo do comando normativo violado; no segundo, ela afere-se por referência ao conteúdo de um “standart”, um modelo ou padrão de comportamento, que o agente deveria ter adotado — sendo que o “standart” tradicional é o do “bonus pater familias” ou do “reasonable man”, que representa tradicionalmente o homem normalmente prudente e diligente [...] — e isto, seja porque se tratou de uma conduta de um agente concreto, que, por ação ou omissão, violou o dever objetivo de cuidado que se lhe impunha, seja porque foi o próprio funcionamento do serviço enquanto tal que não observou o “standart”, modelo ou padrão médio que lhe era exigível [...]» (AROSO DE ALMEIDA, Mário, «Artigo 9.º — Illicitude», AA.VV., *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil ...*, cit. (nota 49), p. 243).

⁵⁹ Advertiam largos setores da doutrina e da jurisprudência que a exigência de que a ilegalidade tenha de ofender direitos ou interesses legalmente protegidos para ser equiparada à ilicitude podia traduzir-se, na prática, na confusão entre ilicitude e dano. De facto, para uns, o artigo 9.º/2 RRCEEDEP «não reporta a ilicitude à conduta, e, portanto, ao desvalor subjetivo da ação, mas ao resultado, ao dano sofrido pelo lesado, que é antijurídico na medida em que não encontre numa causa de justificação expressa que o legitime o título jurídico que imponha ao lesado o dever de o suportar» (AROSO DE ALMEIDA, nota 58, p. 253); para outros, a violação de normas, jurídicas ou técnicas, corresponde a uma «ilicitude de conduta», ao passo que a violação de direitos e interesses corresponde já a uma «ilicitude de resultado» (VIEIRA DE ANDRADE, nota 47, p. 365), sendo que esta última acaba, por sua vez, por se confundir com a própria ideia de dano; para outros ainda, a demonstração de que a atuação administrativa implicou a ofensa de posições jurídicas subjetivas de terceiros equivale, na prática, à verificação da existência de um dano na respetiva esfera jurídica (CABRAL DE MONCADA, Luís, «A Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas», AA.VV., *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano. Volume II*, Coimbra Editora, 2006, p. 52). Acompanhando LEITÃO (nota 2., p. 12), não podemos subscrever esse entendimento: uma ilegalidade que não provoque danos não deixa de ser ilícita; o que poderá aí faltar é esse outro pressuposto da responsabilidade extracontratual. Por isso, tal como se consignou no Ac. do STA de 20.12.2007 (proc. n.º 0347/07, Relator: Cons. PAIS BORGES), «a ilicitude, enquanto pressuposto da responsabilidade extracontratual por ato ilícito, é uma ilicitude de conduta e não uma ilicitude de resultado, pressupondo

com manifesto interesse para a economia do presente estudo, pela dissolução da culpa na ilicitude.

Centrando-nos neste último aspeto, diremos que essa dissolução da culpa na ilicitude vem sendo lograda por duas perspetivas distintas, que se enunciam sucintamente de seguida.

Por um lado, face à definição ampla de ilicitude anteriormente constante do artigo 6.º do Decreto-Lei 48 051, de 21.11.1967, veio a jurisprudência dos tribunais superiores da jurisdição administrativa a considerar ser difícil estabelecer uma linha de fronteira entre os requisitos da ilicitude e da culpa, afirmando que, estando em causa a violação do dever de boa administração, a culpa assume o aspeto subjetivo da ilicitude, que se traduz na culpabilidade do agente por ter violado regras jurídicas ou de prudência que tinha obrigação de conhecer ou de adotar⁶⁰. A jurisprudência era, pois, unânime, na vigência do Decreto-Lei n.º 48 051, em presumir ao menos uma culpa leve sempre que se verificasse a ilicitude. Assim, este pressuposto (da culpa) foi, até certo ponto, absorvido pelo pressuposto da ilicitude, que, a verificar-se, indicia ao menos a culpa leve.

Por outro lado, a violação de normas de cuidado (*v. gr.*, para o que ora interessa apurar, precisamente na conservação, manutenção, fiscalização e sinalização das vias rodoviárias) consubstancia, desde logo, a omissão dos deveres de cuidado exigidos ao ente público. Isto é: a falta de observância dessas mais não é do que a omissão de um especial dever de cuidado imposto por lei. Como tal, a conduta do ente público subsume-se, sem dificuldade hermenêutica, na segunda parte do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21.11.1967, ou do artigo 9.º do RRCEEDP, ou seja, na inobservância de deveres objetivos de cuidado.

sempre uma atuação dos entes públicos em si mesma violadora de normas, princípios ou regras técnicas, ou seja, um desvalor de comportamento». Isto é, a norma do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 41 051, assim como o artigo 9.º do cogente RRCEEDP, como decorre, com clareza, do seu texto, definem a ilicitude pelos meios e não pelo resultado. Daí que a lei se não baste com a produção causalmente adequada da ofensa dos direitos de terceiros ou das disposições legais destinadas a proteger os seus interesses; exige a violação de normas jurídicas ou princípios ou a infração de regras técnicas e/ou do dever geral de cuidado, como dimensão ineliminável de um comportamento ilícito. Significa isto que a ilicitude não está centrada exclusivamente no resultado danoso (ilicitude de resultado) e que, igualmente, está sempre na dependência do desvalor de um determinado comportamento (ilicitude de conduta). *Hoc sensu, vide*, neste sentido, na doutrina: GOMES CANOTILHO, «Comentário ao Ac. STA de 12 de dezembro de 1989», *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 126.º, n.º 3816, 1993, p. 84; REBELO DE SOUSA, «Responsabilidade dos Estabelecimentos Públicos de Saúde: Culpa do Agente ou Culpa da Organização?», *Direito da Saúde e Bioética*, Lisboa, AAFDL, 1996, p. 172; CORTEZ, Margarida, *Responsabilidade Civil da Administração por atos administrativos ilegais e concurso de omissão culposa do lesado*, Coimbra, Coimbra Editora, 2000, pp. 50-53; e na jurisprudência, cf., entre outros, além do aresto citado e parcialmente transcrito, os Acs. do STA de 17.03.1998 (recurso n.º 42 505), 05.06.2007 (proc. n.º 0157/07) e de 02.04.2008 (proc. n.º 0958/07).

⁶⁰ *Hoc sensu, vide, inter alia*, os Acs. do STA de 08.11.2007 (proc. n.º 0634/07), de 05.12.2007 (proc. n.º 0491/07), de 12.11.2008 (proc. n.º 0682/07), e do TCAN de 03.05.2007 (proc. n.º 00096/04.6BEMDL e proc. n.º 00814/04.2BEBRG) e de 25.10.2007 (proc. n.º 00106/05.0BEMDL). Na doutrina, em apologia dessa orientação, *vide* GOMES CANOTILHO, *O Problema da responsabilidade do Estado por atos ilícitos*, Coimbra, Almedina, 1974, p. 78; contra, FERNANDES CADILHA (nota 20), pp. 164-165.

«Ora, ao assumir que, nesse tipo de situações, são ilícitas as condutas que envolvam a violação de deveres objetivos de cuidado, o preceito assume que, para que exista ilicitude, as consequências da lesão do direito de outrem sem causa justificativa têm de ser imputadas à inobservância de deveres objetivos de cuidado que ao agente se impunham para evitar a ocorrência de lesão. De outro modo, não haverá ilicitude.»⁶¹. Assim, a ilicitude, na hipótese em referência, concretiza-se na pura e simples lesão de uma situação subjetiva sem causa justificativa⁶².

Mais: ao incluir a violação de regras técnicas ou de prudência comum, a ilicitude prevista no RRCEDEP implica «[...] um juízo em que se misturam elementos de culpa [...]»⁶³, integrando no pressuposto da ilicitude também uma componente que, nos quadros tradicionais do Direito Civil, corresponde à culpa⁶⁴. Na verdade, se a culpa dos servidores públicos deve ser apreciada em função da diligência que seja razoável exigir de um titular de órgão, funcionário ou agente zeloso e cumpridor, então é a própria lei que associa a culpa à ausência de aptidão e à inobservância da diligência — e, portanto, do dever objetivo de cuidado. De tal sorte que só a observância de deveres de cuidado poderá permitir à autoridade pública eximir-se da responsabilidade civil, seja porque essa observância será uma causa de justificação da ilicitude, seja porque será, mais rigorosamente até, uma causa de exclusão de culpa.

2.2.3. Um cotejo de contributos doutrinários pertinentes, acompanhado de um excuro das situações tipicamente abordadas pela jurisprudência dos tribunais superiores da jurisdição administrativa, permite-nos concluir que, ao nível da responsabilidade administrativa por sinistralidade rodoviária, sem prejuízo da relevância que assumem alguns casos de ilicitude por ação — como o caso já citado dos acidentes de viação por viaturas propriedade de entes públicos —, a mais candente parcela de ilicitude residirá nas omissões dos entes públicos: omissão nos deveres de vigilância, conservação, manutenção e fiscalização de vias sob a sua detenção e responsabilidade. Em cada uma destas omissões surpreendem-se, aliás, indícios da violação concomitante e simultânea dos dois tipos de ilícitos objetivos a que alude o artigo 9.º do RRCEDEP: ao mesmo tempo, violam-se «normas legais e regulamentares», sendo aqui pertinente o acervo normativo a que se aludiu adrede⁶⁵ — mas também não se observam «regras de ordem técnica e de prudência comum», onde se incluem os «deveres objetivos de cuidado».

⁶¹ AROSO DE ALMEIDA (nota 58), p. 246.

⁶² *Hoc sensu*, AROSO DE ALMEIDA (*idem*, *ibidem*) e MENEZES CORDEIRO, António, *Tratado de Direito Civil Português. II — Direito das Obrigações. Tomo III*, Coimbra, Almedina, 2010, pp. 443 ss..

⁶³ VIEIRA DE ANDRADE, «Panorama geral do direito de responsabilidade “civil” da Administração Pública em Portugal», AA.VV., *La Responsabilidad Patrimonial de los Poderes Públicos, III Coloquio Hispano-Luso de Derecho Administrativo, Valladolid, 16-18 de octubre de 1997*, Madrid, Marcial Pons, 1999, p. 50, nota 15.

⁶⁴ AROSO DE ALMEIDA (nota 58), p. 247.

⁶⁵ *Vide supra*, § 2.ª, ponto 1.1..

Assim, sem preocupações de exaustividade, alinham-se os seguintes casos apontados pela doutrina e pela jurisprudência: *i)* violação das regras de segurança na construção das estradas, constantes da Norma de Traçado^{66/67}; *ii)* incúria no tratamento de arbóreo adjacente a vias de circulação⁶⁸; *iii)* omissão de colocação de guardas de proteção nas vias marginadas por precipícios⁶⁹; *iv)* omissão dos deveres de sinalização de obstáculos (artigo 5.º do CE)⁷⁰; *v)* má conservação ou buracos na estrada⁷¹; *vi)* falta ou má colocação de tampas de saneamento⁷²; *vii)* verificação de lâminas ou lençóis de água — *aquaplaning*⁷³; *viii)* entupimento de coletores de saneamento de águas residuais ou pluviais⁷⁴; *ix)* rebentamento de conduta de rede de abastecimento público de água⁷⁵;

⁶⁶ Por todos, *vide* o estudo de SALPICO, Nuno («Responsabilidade civil e acidentes de viação — discussão do concurso de culpas nos tribunais judiciais e administrativos. O condutor e os defeitos da estrada», no *ebook* do CEJ subordinado ao tema *Responsabilidade Civil do Estado* — 2014, acessível *online* in http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/civil/Responsabilidade_Civil_Estado.pdf, acesso a 01.12.2021, pp. 11-34 — *maxime* pp. 12-20).

⁶⁷ Como exemplos típicos deste tipo de ilícitos, SALPICO ilustra os seguintes: *i)* violações à distância de visibilidade de paragem, apenas estando disponível à frente do condutor a distância visível de 40 metros, quando as regras imporiam 150 metros de visibilidade; *ii)* violações às regras essenciais da homogeneidade (porque as estradas nacionais são profundamente heterogêneas, *v. gr.*, nos seus elementos curvos e retos ou na rugosidade do pavimento), com diferentes tempos de condução — ou seja, a velocidade segura nas retas é muito diferente da velocidade segura nas curvas que se seguem a essas retas e consequentemente à distância de visibilidade de decisão que é subtraída ao condutor, onde este é surpreendido com um entroncamento ou uma curva de raio diminuto com a antecedência de 70 metros, quando de tudo isso deveria estar prevenido à distância de 300 m.

⁶⁸ Por existência de pernadas de árvores não devidamente podadas por entes públicos ou por queda de árvores em veículos ou na via pública. Cf. Acs. do STA de 15.01.2003 (proc. n.º 01253/02, Relator: Cons. MADEIRA DOS SANTOS), 04.04.2006 (proc. n.º 01116/06, Relator: Cons. POLÍBIO HENRIQUES), 09.07.2009 (proc. n.º 01103/08, Relator: Cons. COSTA REIS), 22.06.2010 (proc. n.º 0755/09, Relator: Cons. MADEIRA DOS SANTOS) e de 22.11.2011 (proc. n.º 0628/11, Relator: Cons. JORGE DE SOUSA). *Vide* também Acs. do TCAN de 15.10.2009 (proc. 02090/06.3BEPRT, Relator: Des. CARLOS CARVALHO) e de 21.04.2016 (proc. n.º 02782/11.5BEPRT, Relator: Des. FREDERICO MACEDO BRANCO).

⁶⁹ Ac. do STA de 02.06.2005 (proc. n.º 0216/05, Relator: Cons. COSTA REIS).

⁷⁰ Acs. do STA de 15.03.2005 (proc. n.º 02026/03, Relator: Cons. João BELCHIOR), 03.11.2005 (proc. n.º 0792/05, Relator: Cons. RUI BOTELHO), 12.07.2006 (proc. n.º 01240/05, Relator: Cons. PAIS BORGES), 14.06.2007 (proc. n.º 01238/06, Relator: Cons. COSTA REIS), 14.10.2009 (proc. n.º 0155/09, Relator: Cons. ALBERTO AUGUSTO OLIVEIRA), 14.04.2010 (proc. n.º 01251/09, Relator: Cons. SÃO PEDRO), 14.10.2010 (proc. n.º 0534/09, Relator: Cons. SÃO PEDRO), 01.02.2011 (proc. n.º 0838/10, Relator: Cons. JORGE DE SOUSA), 03.02.2011 (proc. n.º 01046/09, Relator: Cons. COSTA REIS) e de 20.06.2018 (proc. n.º 01471/17, Relatora: Cons. TERESA DE SOUSA).

⁷¹ Acs. do STA de 12.11.2002 (proc. n.º 0624/02, Relator: Cons. SÃO PEDRO), 09.07.2003 (proc. n.º 0568/03, Relator: Cons. MADEIRA DOS SANTOS), 07.04.2005 (proc. n.º 0226/04, Relator: Cons. MADEIRA DOS SANTOS) e de 10.10.2013 (proc. n.º 0604/09, Relatora: Cons. FERNANDA MAÇÃS).

⁷² Acs. do STA de 11.04.2002 (proc. n.º 048442, Relator: Cons. João CORDEIRO), 04.04.2006 (proc. n.º 01238/05, Relator: Cons. ROSENDO JOSÉ), 23.09.2009 (proc. n.º 0606/09, Relator: Cons. POLÍBIO HENRIQUES), 14.04.2010 (proc. n.º 0202/09, Relator: Cons. EDMUNDO MOSCOSO) e de 30.06.2016 (proc. n.º 01485/14, Relatora: Cons. MARIA DO CÉU NEVES).

⁷³ Acs. do STA de 07.05.2003 (proc. n.º 0167/02, Relator: Cons. COSTA REIS), 26.11.2003 (proc. n.º 0654/03, Relator: Cons. JORGE DE SOUSA) e de 22.03.2007 (proc. n.º 01161/06, Relator: Cons. ADÉRITO SANTOS).

⁷⁴ Ac. do STA de 02.03.2005 (proc. n.º 045884, Relator: Cons. JORGE DE SOUSA).

⁷⁵ Acs. do STA de 29.03.2006 (proc. n.º 0215/05, Relator: Cons. ADÉRITO SANTOS) e de 23.02.2012 (proc. n.º 01008/11, Relator: Cons. COSTA REIS).

x) avaria no temporizador de semáforos⁷⁶; xi) existência de manchas de óleo na via⁷⁷; xii) existência de areia na via⁷⁸; xiii) desprendimento de pedras e queda em veículo que circulava na estrada⁷⁹; xiv) atravessamento de animais na faixa de rodagem⁸⁰.

Em sentido inverso, alguns exemplos de delimitação negativa de ilicitude podem ser apontados nos casos de colocação de pilaretes⁸¹ ou de lombas reductoras de velocidade⁸².

De notar que a ilicitude por omissão de fiscalização dos entes públicos não é afastada, à partida, por qualquer suposta descaracterização das vias em que se dê o sinistro⁸³. Esta questão, de resto, parece estar recentemente a assumir particular relevo e interesse ao nível do regime da Lei n.º 24/2007, de 18 de julho, como o denotam dois arestos do TCAN, coevos, mas em sentido divergente: se no Ac. de 17.04.2020 (proc. n.º 00189/17.0BEVIS, Relator: Des. RICARDO DE OLIVEIRA E SOUSA) se decidiu que «[a] presunção de incumprimento das obrigações de segurança prevista no artigo 12.º da Lei n.º 24/2007, de 18 de julho, não é aplicável às vias rodoviárias classificadas como Itinerários Principais [IP]», já no Ac. de 18.09.2020 (proc. n.º 00048/13.5BEVIS, Relatora: Des. HELENA RIBEIRO) decidiu-se, ao invés, que «[a] presunção mista de culpa e de ilicitude que em caso de acidente em autoestrada impende sobre a concessionária, decorrente do ónus da prova do cumprimento das obrigações de segurança que recai sobre aquela, estabelecido no art. 12.º da Lei n.º 24/2007, de 18/07, aplica-se a acidentes ocorridos em IP ou IC, quando esses itinerários, no local do acidente, se apresentarem dotados de perfil transversal com faixas separadas e, no mínimo, com duas vias em cada sentido».

2.3. A «objetivização» da culpa

Não é só pela dissolução da culpa na ilicitude que se verifica o agravamento da responsabilidade civil dos entes públicos: ela também se verifica pela consa-

⁷⁶ Ac. do STA de 07.04.2005 (proc. n.º 01414/04, Relator: Cons. PAIS BORGES).

⁷⁷ Ac. do STA de 14.12.2005 (proc. n.º 0977/05, Relator: Cons. JOÃO BELCHIOR).

⁷⁸ Acs. do STA de 14.10.2009 (proc. n.º 0155/09, Relator: Cons. ALBERTO AUGUSTO OLIVEIRA) e de 01.02.2011 (proc. n.º 0838/10, Relator: Cons. JORGE DE SOUSA).

⁷⁹ Ac. do TCAS de 07.04.2011 (proc. n.º 02749/07, Relatora: Des. CRISTINA DOS SANTOS).

⁸⁰ Ac. do STA de 09.02.2005 (proc. n.º 01758/03, Relatora: Cons. FERNANDA XAVIER); Acs. do TCAS de 16.06.2016 (proc. n.º 13283/16, Relator: Des. NUNO COUTINHO), de 19.12.2017 e de 26.11.2020 (processos n.ºs e 397/12.0BELLE, Relatora: Des. ANA CELESTE CARVALHO); Acs. do TCAN de 30.11.2017 (proc. n.º 00951/14.5BEBRG, Relator: Des. FREDERICO MACEDO BRANCO), de 18.12.2020 (proc. n.º 00517/15.2BEVIS, Relator: Des. LUÍS MIGUEIS GARCIA) e de 22.01.2021 (proc. n.º 00225/18.2BEVIS, Relator: Des. RICARDO DE OLIVEIRA E SOUSA).

⁸¹ Ac. do STA de 27.11.2019 (proc. n.º 0425/10.3BEPRT, Relator: Cons. CARLOS CARVALHO).

⁸² Ac. do STA de 03.11.2016 (proc. n.º 01296/14, Relator: Cons. VÍTOR GOMES).

⁸³ Vide o já citado Ac. do STA de 17.01.2006 (proc. n.º 01096/05, Relator: Cons. JORGE DE SOUSA), em que se decidiu que «[...] não tem potencialidade para afastar a responsabilidade de município a eventual qualificação do terreno em que ocorreu o acidente, que estava aberto ao trânsito público, como sendo do seu domínio privado».

gração de uma crescente «objetivização» do próprio regime da responsabilidade subjetiva, assente na culpa.

Neste conspecto, além da culpa exclusiva dos entes públicos em caso de culpa leve (artigo 7.º, n.º 1, do RCCEDEP), merecem destaque para as situações aqui apreciadas duas vicissitudes, quer isoladamente consideradas, quer conjugadas: a culpa do serviço; e a presunção de culpa na omissão de deveres de cuidado. Vamos por partes.

2.3.1. Culpa do serviço (artigos 7.º/3/4 e 9.º/2 RRCEDEP)

Oriunda do sistema francês, a aí designada *faute du service* esclarece que a culpa de uma pessoa coletiva não se esgota na imputação de uma culpa psicológica aos funcionários/agentes que atuaram em seu nome, pois o facto ilícito gerador dos danos pode resultar de um conjunto, ainda que imperfeitamente definido, de fatores, próprios da deficiente organização ou falta de controlo, de cuidados construtivos, de vigilância e/ou de fiscalização exigíveis, ou de outras falhas que se reportam ao serviço como um todo, casos em que se verifica uma culpa do serviço. É, assim, que podem ser qualificadas como facto ilícito culposo as ações ou omissões que de uma forma ou de outra ofendem a esfera jurídica de terceiros, mesmo que tal resulte de uma sucessão de pequenas faltas individualmente desculpáveis.

Entre nós, não é no artigo 10.º do RRCEDEP, subordinado à epígrafe «Culpa», que se encontra a alusão ao que no sistema francês se designa por *faute du service*; é da conjugação dos artigos 7.º, n.ºs 3 e 4, e 9.º, n.º 2⁸⁴. Esta alusão nos preceitos atinentes ao instituto genérico da responsabilidade aquiliana ou do pressuposto da ilicitude levou a que algumas sensibilidades doutrinárias, inclusive, configurem uma terceira modalidade de ilicitude prevista no artigo 9.º, n.º 1, a par da ilegalidade e da violação objetiva de deveres de cuidado: a partir da letra do artigo 7.º, n.º 3, distingue-se entre «culpa anónima» (violação de normas ou deveres objetivos de cuidado por parte de sujeitos não identificáveis) e «culpa coletiva» (os danos não podem ser diretamente imputados ao comportamento concreto de alguém ou mesmo a qualquer conduta identificável)⁸⁵. O n.º 4 do artigo 7.º apontaria para esta autonomia, ao referir-se a «padrões médios de resultado», logo, a objetivos e não a condutas.

⁸⁴ No artigo 7.º: «3 — O Estado e as demais pessoas coletivas de direito público são ainda responsáveis quando os danos não tenham resultado do comportamento concreto de um titular de órgão, funcionário ou agente determinado, ou não seja possível provar a autoria pessoal da ação ou omissão, mas devam ser atribuídos a um funcionamento anormal do serviço. // 4 — Existe funcionamento anormal do serviço quando, atendendo às circunstâncias e a padrões médios de resultado, fosse razoavelmente exigível ao serviço uma atuação suscetível de evitar os danos produzidos.»

No artigo 9.º, n.º 2: «Também existe ilicitude quando a ofensa de direitos ou interesses legalmente protegidos resulte do funcionamento anormal do serviço, segundo o disposto no n.º 3 do artigo 7.º».

⁸⁵ AROSO DE ALMEIDA (nota 58), pp. 249-254; FERNANDES CADILHA (nota 20), p. 163.

Seja como for, é, no entanto, seguro asseverar que a consagração da culpa do serviço traduz mais um aspeto exegético que redundante inequivocamente numa «objetivação» do regime «subjetivo» da responsabilidade «civil» pública, apesar de algumas aparentes dissensões nos glosadores a propósito do maior⁸⁶ ou menor⁸⁷ nível de intensidade ou grau dessa «objetivação».

Note-se que a culpa do serviço pode constituir uma solução de imputação tanto em factos comissivos como omissivos, podendo cruzar-se, nesta última situação, com outra noção processualmente significativa e de manifesto interesse para a economia do presente artigo: pode levar à responsabilização do serviço quando este tem a seu cargo a vigilância de determinadas pessoas ou coisas, móveis ou imóveis, ou leva a cabo uma atividade perigosa, nos termos da culpa *in vigilando*, hipóteses «*de verificação frequente no âmbito da boa manutenção de ruas e estradas, na sinalização de obras nas vias públicas, na execução de obras públicas e na manutenção do parque arbóreo urbano*», como nota a

⁸⁶ AMADO GOMES (nota 54), pp. 10-11, não se coíbe de afirmar «*que a culpa do serviço de culpa só tem o nome, porque a apreciação destes casos branqueia a imputação subjetiva e realça a ilicitude do "anormal funcionamento do serviço", impossível de atribuir a um sujeito concreto. Ao cabo e ao resto, trata-se de uma responsabilização praticamente objetiva, ideia que o artigo 9.º/2 confirma, quando estabelece que "existe ilicitude quando a ofensa de direitos ou interesses legalmente protegidos resulte do funcionamento anormal do serviço, segundo o disposto no n.º 3 do artigo 7.º"*», explicitando que esta será uma das hipóteses em que há violação de regras de ordem técnica ou deveres objetivos de cuidado, conforme a previsão do n.º 1 do artigo 9.º». Mais adiante a autora reitera o seu entendimento no sentido de que «*a aceitação desta autónoma modalidade de ilicitude implica uma total diluição da culpa, ou seja, acarreta a desfiliação do "funcionamento anormal do serviço" — pelo menos no caso de "culpa coletiva" — de qualquer elemento de subjectivação, constituindo uma modalidade de imputação objetiva*».

⁸⁷ AROSO DE ALMEIDA sublinha que a assimilação da previsão do n.º 3 do artigo 7.º a situações de ilicitude, operada pelo artigo 9.º/2, implica um juízo de censura, traduzido no «*reconhecimento de que, nas circunstâncias do caso concreto, era exigível a um serviço que funcionasse bem (ou seja, que funcionasse segundo padrões médios de resultado) que não tivesse causado os danos produzidos — o que, dependendo das circunstâncias, pode significar que, para o efeito, ele deveria ter atuado com mais rapidez, que deveria ter atuado quando não atuou ou que deveria ter adotado medidas diferentes daquelas que adotou*». Este juízo de censura é «*naturalmente objetivado*», «*mas não deixa de existir enquanto tal*» («Artigo 7.º — Responsabilidade exclusiva do Estado e demais pessoas coletivas de direito público», AA.VV., *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil ...*, cit. (nota 49), p. 224). No mesmo sentido, VIEIRA DE ANDRADE afirma que as situações de funcionamento anormal do serviço se reconduzem a responsabilidade objetiva, para depois corrigir, de algum modo, frisando que se trata de situações de «*desvalorização da ideia de culpa pessoal, subjetiva ou psicológica do agente mas não necessariamente [de situações de] desvalorização da ideia de culpa como censura ética*» («A responsabilidade indemnizatória dos poderes públicos em 3d: Estado de Direito, Estado Social, Estado Fiscal», in AA.VV., *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho, I*, Coimbra, Coimbra Editora, 2012, pp. 61-62). Também FERNANDES CADILHA enfatiza que «*a "faute du service" pressupõe, portanto, a concorrência de dois elementos distintos: um elemento objetivo, que se traduz num comportamento antijurídico de que resulte a violação de direitos ou interesses legalmente protegidos, quando tal comportamento seja imputável ao serviço globalmente considerado e não a um titular de órgão, funcionário ou agente individualizado; um elemento subjetivo, que decorre de um juízo de censura que está naturalmente associado à conduta deficiente que é apontada à Administração — ou porque existe um comportamento culposos de um titular de órgão, funcionário ou agente que não foi possível identificar; ou porque a produção do efeito lesivo resultou de uma atuação culposa, para que podem ter concorrido vários agentes do mesmo serviço ou agentes de serviços diferentes*» (nota 20, p. 164).

doutrina da especialidade⁸⁸. Nestes casos, «[...] deparamo-nos com uma inversão do “onus probandi” a cargo da pessoa coletiva a cujo serviço é imputada a responsabilidade pela provocação do dano, o que constitui uma dupla ajuda ao presumível lesado, pois não só o desonera da prova da culpa, como transforma esta em ilicitude — ou seja, objetiva a imputação»⁸⁹.

2.3.2. Culpa *in vigilando* (artigos 10.º/3 RRCEEDEP e 492.º/1 CC)

À semelhança do estabelece o artigo 487.º do Código Civil, também no RRCEEDEP vale a regra segundo a qual é ao lesado que incumbe provar a culpa do autor da lesão, salvo havendo presunção legal de culpa.

Ora, quando nos deparamos com litígios reportados à sinistralidade rodoviária envolvendo entes públicos, somos confrontados, as mais das vezes, com a alegação de omissão de deveres de cuidado na conservação e vigilância das vias públicas a seu cuidado. Isto é: a causa de pedir não tem como pressuposto necessário, nesses casos, uma atuação positiva negligente por parte de funcionários do ente público demandado, bastando-se, pois, com a verificação da culpa *in vigilando*. Como tal, operará a inversão do *onus probandi* consagrada no artigo 10.º, n.º 3, do RRCEEDEP, nos termos do qual, «[p]ara além dos demais casos previstos na lei, também se presume a culpa leve, por aplicação dos princípios gerais da responsabilidade civil, sempre que tenha havido incumprimento de deveres de vigilância».

A consagração de tal presunção é, aliás, reiterada a propósito dos sinistros em autoestradas, sendo estabelecida uma presunção mista de ilicitude e culpa⁹⁰ no artigo 12.º da Lei n.º 24/2007, de 18 de julho⁹¹.

Tratando-se ainda de responsabilidade subjetiva, dependente de facto ilícito e culposo do ente demandado, a consagração de presunção de culpa não pode deixar de significar um «aligeiramento das incumbências processuais do presumível lesado, que se vê desonerado da produção da prova da culpa, cabendo-lhe apenas alegar os factos que dão base à presunção e caracterizar o nexo de causalidade entre estes factos e o dano sofrido [ao que acresce] o comum cruzamento entre a culpa do serviço — uma imputação com base na “mera” ilicitude consubstanciada no anormal funcionamento do serviço, como se

⁸⁸ AMADO GOMES (nota 54), p. 12.

⁸⁹ *Idem, ibidem*.

⁹⁰ Ac. do TCAN de 18.09.2020 (proc. n.º 00048/13.5BEVIS, Relatora: Des. HELENA RIBEIRO).

⁹¹ Nos termos do qual «[n]as autoestradas, com ou sem obras em curso, e em caso de acidente, com consequências danosas para pessoas ou bens, o ónus da prova do cumprimento das obrigações de segurança cabe à concessionária, desde que a respetiva causa diga respeito a: a) Objetos arremessados para a via ou existentes nas faixas de rodagem; b) Atravessamento de animais; c) Líquidos na via, quando não resultantes de condições climatéricas anormais.» (n.º 1), sendo que, «[p]ara efeitos do disposto no número anterior, a confirmação das causas do acidente é obrigatoriamente verificada no local por autoridade policial competente, sem prejuízo do rápido restabelecimento das condições de segurança» (n.º 2).

viu — e a responsabilidade por omissão de deveres materiais de vigilância de coisas móveis ou imóveis que a pessoa coletiva tenha a seu cargo»⁹².

Esta presunção onera o presumível lesante com o encargo de provar que desempenhou tais deveres com a diligência exigível nas circunstâncias concretas, tendo em consideração os meios, humanos e técnicos, ao seu dispor — num quadro de disponibilidades logísticas e financeiras preciso.

A jurisprudência administrativa tem sido particularmente severa e rigorosa na exigência aos entes públicos deste ónus. De tal sorte que se tem entendido, a propósito da fiscalização das vias rodoviárias, que, mesmo provando e demonstrando os entes demandados que dispõem de equipas e serviços de fiscalização que diariamente percorrem as estradas cuja manutenção e reparação lhes está confiada, cuja função é a de detetar deficiências nessas vias rodoviárias e proceder à sua imediata reparação, e nenhuma deficiência foi detetada na estrada, ainda assim a prova destes factos será manifestamente insuficiente para ilidir a aludida presunção de culpa, impondo-se uma prova bastante mais minuciosa e exigente, atentas as razões de prevenção geral efetiva que lhe estão subjacentes. Assim, para além desta prova abstrata, será indispensável que os entes demandados aleguem e demonstrem de que forma, em concreto, procediam os serviços para evitar acidentes, enunciando as específicas providências adotadas, indicando, por exemplo, com que periodicidade a fiscalização das vias é efetuada, de que modo se desenvolve (apeada ou motorizada), se existem contactos telefónicos publicitados que permitam aos utentes da via comunicar, de imediato, aos serviços competentes a ocorrência de incidentes nas vias e, ainda, toda a panóplia de outros procedimentos capazes de demonstrar que só as particulares circunstâncias do caso, por fortuitas e absolutamente imprevisíveis, permitiam explicar a falta de sinalização ou a remoção de obstáculos à circulação^{93/94}.

⁹² AMADO GOMES (nota 54), p. 13.

⁹³ Entre tantos outros, *vide* os Acs. do STA de 12.11.2002 (proc. n.º 0624/02, Relator: Cons. SÃO PEDRO), 07.05.2003 (proc. n.º 0167/02, Relator: Cons. COSTA REIS), 26.11.2003 (proc. n.º 0654/03, Relator: Cons. (JORGE DE SOUSA), 09.02.2005 (proc. n.º 01758/03, Relatora: Cons. FERNANDA XAVIER), 02.03.2005 (proc. n.º 045884, Relator: Cons. JORGE DE SOUSA), 15.03.2005 (proc. n.º 02026/03, Relator: Cons. João BELCHIOR), 07.04.2005 (proc. n.º 0226/04, Relator: Cons. MADEIRA DOS SANTOS) 04.04.2006 (processos n.ºs 01238/05 e 01116/06, relatados respetivamente pelos Cons. ROSENDO JOSÉ e POLÍBIO HENRIQUES), 23.09.2009 (proc. n.º 0606/09, Relator: Cons. POLÍBIO HENRIQUES), de 14.04.2010 (proc. n.º 0202/09, Relator: Cons. EDMUNDO MOSCOSO), de 10.10.2013 (proc. n.º 0604/09, Relatora: Cons. FERNANDA MAÇÃS), de 30.06.2016 (proc. n.º 01485/14, Relatora: Cons. MARIA DO CÉU NEVES) e de 20.06.2018 (proc. n.º 01471/17, Relatora: Cons. TERESA DE SOUSA).

⁹⁴ Ao nível da circulação em autoestradas e já ao abrigo da previsão do artigo 12.º, n.º 1, da Lei n.º 24/2007, de 18 de julho, *maxime* em situações de atravessamento de animais na faixa de rodagem, tem sido entendido pelos tribunais superiores das jurisdições comum e administrativa que a concessionária não elide a presunção pela demonstração genérica de ter cumprido as suas obrigações de vigilância e de conservação das redes laterais da via. Para além do caso de força maior devidamente verificado a poder desonerar das suas obrigações, apenas a demonstração em concreto das circunstâncias que levaram a intromissão do animal na via é que pode conduzir a um juízo conclusivo de que ela não deixou de realizar o cumprimento das suas obrigações; só assim estabelecerá positivamente qual o evento concreto, alheio ao mundo da sua imputabilidade moral, que lhe não deixou realizar o cumprimento. Não basta, pois, a prova

Neste conspecto, não elide a presunção de culpa a entidade demandada que alegue e demonstre, em ação de responsabilidade por danos resultantes de rebentamento de conduta de rede de abastecimento público de água, que, *depois* de avisada pelo lesado da ocorrência do acidente, atuou com prontidão e eficácia na reparação de tal conduta⁹⁵. Assim como também não elide tal presunção um município que alegue assegurar «[...] a manutenção e limpeza duas vezes por ano [...]» de um «[...] coletor de águas residuais do sistema de esgotos [...]» em que tenha «[...] ocorrido duas vezes o entupimento [...] num curto período de tempo de 5 dias e não se demonstrando qualquer circunstância excecional ou ação de terceiros que tenha provocado o entupimento [...]»⁹⁶.

genérica do cumprimento dos deveres de segurança para afastar a presunção de incumprimento contida no n.º 1 do artigo 12.º, e, sobretudo, não satisfará esse ónus quando a concessionária se limitar a alegar e a provar medidas gerais de segurança, isto é, medidas que não tiveram como fim específico prevenir a entrada de animais na via ou detetar a sua presença nela depois da entrada deles. Mesmo quando alegue e prove que nas imediações do local do acidente; a vedação se encontrava sem falhas, ruturas ou aberturas e que nessa data efetuaram mais do que um patrulhamento a toda a extensão da autoestrada, bem como a periodicidade com que, em regra, procedem a tais patrulhamentos, a entidade demandada não elidirá a presunção se, apesar da ausência de falhas na vedação e do patrulhamento efetuado, o animal se introduziu na autoestrada, desconhecendo-se por onde o mesmo terá entrado e há quanto tempo já por lá andava, sobretudo se nem sequer se encontrar demonstrado que os referidos procedimentos genéricos adotados pela concessionária seriam adequados e suficientes para evitar a introdução de animais na via e à sua rápida remoção. Os procedimentos exigíveis e o grau de cuidado necessário — tipo de vedação a adotar, periodicidade das inspeções às vedações, bem como a periodicidade dos patrulhamentos, etc. —, terão de ser aferidos em função das características da zona e do tipo de animais aí existentes. E esse ónus será tanto mais premente quanto se verificar que o acidente tenha ocorrido numa zona onde é frequente o aparecimento de animais: nesses casos impõe-se à concessionária o ónus da prova de que os seus procedimentos são adequados ao risco acrescido para a circulação daí decorrente (através do eventual reforço ou adaptação da vedação às características destes animais, de um encurtamento dos períodos de inspeção e reparação das mesmas, da aposição de câmaras de vigilância nalguns dos locais de maior perigo como o são os de inexistência de redes nas zonas envolventes aos nós de entrada e de saídas). De facto, se é situação recorrente a entrada de animais na autoestrada, a concessionária não pode deixar de estudar as razões que determinaram a sua entrada e tomar as medidas necessárias para evitar que tal suceda, nomeadamente projetando e implantando uma rede que impeça a entrada de animais na autoestrada. Neste sentido, vejam-se, entre muitos outros, os Acs. do Supremo Tribunal de Justiça (STJ) de 22.06.2004 (proc. n.º 04A1299, Relator: Cons. AFONSO CORREIA), de 09.09.2008 (proc. n.º 08P1856, Relator: Cons. GARCIA CALEJO) e de 14.03.2013 (proc. n.º 201/06.8TBFAL.E1.S1, Relator: Cons. ABRANTES GERALDES), e ainda os Acs. do TCAS de 16.06.2016 (proc. n.º 13283/16, Relator: Des. NUNO COUTINHO), de 19.12.2017 e de 26.11.2020 (processos n.ºs 397/12.0BELLE, Relatora: Des. ANA CELESTE CARVALHO); Acs. do TCAN de 30.11.2017 (proc. n.º 00951/14.5BEBRG, Relator: Des. FREDERICO MACEDO BRANCO), de 18.12.2020 (proc. n.º 00517/15.2BEVIS, Relator: Des. LUÍS MIGUEIS GARCIA) e de 22.01.2021 (proc. n.º 00225/18.2BEVIS, Relator: Des. RICARDO DE OLIVEIRA E SOUSA). Denunciando a severidade desta orientação, e alertando para a transmutação da responsabilidade daí decorrente de subjetiva para estritamente objetiva, *vide* AMADO GOMES (nota 54), pp. 15 e *passim*, e MIRANDA, Jorge, «A repartição do ónus da prova nas ações de responsabilidade civil por acidentes de viação em autoestradas concessionadas. Anotação ao acórdão do Supremo Tribunal de Justiça (2.ª Secção) de 14.3.2013, P. 201/06.8TBFAL.E1.S1», *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 105, 2014, pp. 13 a 27.

⁹⁵ Ac. do STA de 29.03.2006 (proc. n.º 0215/05, Relator: Cons. ADÉRITO SANTOS).

⁹⁶ Ac. do STA de 02.03.2005 (proc. n.º 045884, Relator: Cons. JORGE DE SOUSA).

Rigorosamente, os entes públicos apenas elidirão a presunção se demonstrarem que nenhuma culpa houve da sua parte, que empregaram todas as providências exigidas pelas circunstâncias com o fim de assegurar os deveres de cuidado ou que os danos se teriam igualmente produzido ainda que não houvesse culpa sua.

É assim que, por exemplo, apesar de ter o dever de sinalizar obstáculos à circulação, um município logrará elidir a presunção de culpa em caso de omissão desse dever «*se, no caso concreto, [...] desconhecia, por nada lhe ter sido pedido ou comunicado, e não ter obrigação de saber, que momentos antes do acidente havia sido enterrada no leito da via uma estaca de ferro para instalação de um circo, cuja autorização fora dada pela Junta de freguesia, o que ilide a presunção de culpa a que alude o art. 493.º do CC.*»⁹⁷. Ou que, em casos de tampa de saneamento mal colocada, os entes demandados só se eximirão se demonstrarem a adoção de medidas para não permitir que tal tampa se possa acidentalmente soltar com a mera continuação de tráfego, mais ou menos intenso ou rápido, ou pudesse ser alvo fácil de vandalismo, ou pela prova de o acidente ser imputável ao próprio lesado ou a terceiro concretamente identificado, ou causado por caso fortuito ou de força maior⁹⁸.

À partida, a ocorrência de circunstâncias climáticas adversas, como a instalação de intenso nevoeiro⁹⁹, pode consubstanciar evento de força maior suscetível de eximir os entes demandados da sua responsabilidade. Também a verificação de forte e intensa pluviosidade poderá relevar, seja na acumulação de água na faixa de rodagem¹⁰⁰, seja na queda de árvores¹⁰¹.

⁹⁷ Ac. do STA de 18.02.2021 (proc. n.º 0469/06.0BEVIS, Relatora: Cons. ANA PAULA PORTELA).

⁹⁸ Acs. do STA de 11.04.2002 (proc. n.º 048442, Relator: Cons. JOÃO CORDEIRO).

⁹⁹ No Ac. do STA de 24.02.2011 (proc. n.º 01040/10, Relator: Cons. MADEIRA DOS SANTOS) abordou-se esta situação nos seguintes termos: «*Ora, ignora-se se aquele “intenso nevoeiro” já persistia no local do acidente há muito tempo ou se caíra subitamente, pouco antes do sinistro acontecer. Nesta segunda hipótese, e tendo em conta o critério previsto no n.º 2 do aludido art. 487.º, poderia ser inexigível à ré a colocação dos dispositivos luminosos antes do acidente. Existe, pois, a dúvida sobre se essa não colocação denota falta da diligência devida por parte da ré.*»

¹⁰⁰ No Ac. STA de 11.09.2008 (proc. n.º 037/08, Relator: Cons. COSTA REIS) decidiu-se que a presunção de culpa aqui em apreço «*é afastada quando se prove que no dia do acidente ocorreu uma quantidade de precipitação anormalmente elevada e que o Município tinha em correto funcionamento a sua rede de esgotos e que, por isso, não foi por deficiente funcionamento desta rede que a água que se acumulou que o sinistro ocorreu.*»

¹⁰¹ Assim, no Ac. do STA de 11.03.2010 (proc. n.º 070/10, Relator: Cons. RUI BOTELHO) considerou-se que «*o réu ilide a presunção de culpa se demonstrar ter procedido a uma fiscalização adequada do arbóreo municipal, mas elide-a, igualmente, se provar que a queda da árvore que atingiu a autora se deveu a ocorrências anormais e imprevisíveis que sempre provocariam o dano sem culpa sua, ou, como se vê na lei, “que os danos se teriam igualmente produzido ainda que não houvesse culpa sua”.*» No mesmo sentido, no Ac. do STA de 09.07.2009 (proc. n.º 01103/08, Relator: Cons. COSTA REIS) também se considerou que a «*árvore estava saudável e em bom estado fitossanitário como também o ramo que caiu tinha folhas e não se encontrava seco [além do que também se provou] que no dia do acidente o vento soprou com rajadas que atingiram a velocidade máxima instantânea de mais de 100Km/H e que ocorreram períodos de chuva, por vezes forte, e que estas condições meteorológicas contribuíram para a queda do ramo. Ou seja, provou-se que se não fossem estes elementos meteorológicos — que o Réu não podia controlar nem minorar — o acidente, muito provavelmente, se não daria.*»

Porém, sem sempre assim será, tendo já sido decidido que a forte e imprevisível pluviosidade não elide a presunção de culpa dos entes demandados, quer na acumulação de água na faixa de rodagem, resultante também do entupimento de redes de drenagem de águas pluviais, de linhas de água¹⁰² ou na rede de saneamento, quer na queda de árvores¹⁰³.

Já a culpa do lesado, também enquanto vicissitude que demonstra que os danos se teriam igualmente produzido ainda que não houvesse culpa do ente demandado, pode afastar a responsabilidade: é que, embora «[a] culpa do condutor do veículo (lesado) não te[nha] como consequência afastar quaisquer dos pressupostos da responsabilidade civil (os pressupostos da responsabilidade civil devem verificar-se relativamente a cada agente), [...] projeta-se sobre a medida da obrigação de indemnizar, nos termos do art. 570.º do C. Civil, podendo,

¹⁰² No já citado Ac. STA de 12.07.2006 (proc. n.º 01240/05, Relator: Cons. PAIS BORGES), apesar de se reconhecer que «o Município é alheio à conservação e manutenção das linhas de água, como é igualmente alheio à forte pluviosidade, aos sismos ou desabamentos de terras, ou a quaisquer outros acontecimentos naturais que ponham em perigo a circulação nas vias públicas [decidiu-se que] isso não lhe retira, de modo algum, a obrigação de cuidar da limpeza das vias sob a sua jurisdição, de remover eventuais obstáculos que nelas surjam, e, maxime, de sinalizar adequadamente esses mesmos obstáculos e perigos para a circulação dos veículos».

¹⁰³ No Ac. de 15.01.2003 (proc. n.º 01253/02, Relator: Cons. MADEIRA DOS SANTOS) deixou-se consignado, a este respeito, o seguinte: «[...] o recorrente censura as respostas de “não provado”, dadas pelo tribunal coletivo aos quesitos 17.º e 18.º, em que, respetivamente se perguntava se “a queda da pernada mais grossa referida na mesma alínea A) se deveu a ventos, chuvas e trovoadas que fizeram partir a pernada em causa” e se “esses ventos, no preciso dia, hora e local referidos supra na alínea A), atingiram cerca de 100 Km/hora”. Considera o recorrente que há nos autos documentos provindos do Instituto de Meteorologia que, por si sós, impõem que tais quesitos devam julgar-se provados, justificando-se que a decisão da matéria de facto seja alterada em conformidade [e] afirma que os documentos emanados do Instituto de Meteorologia constituem uma prova científica e irrefutável de que a pernada caiu sobre a viatura do recorrido por causa do vento que então se fazia sentir. // Mas, também neste ponto, é flagrante a falta de razão do recorrente. As certidões emanadas do Instituto de Meteorologia, bem como os documentos anexos, contêm juízos de mera probabilidade — seja quanto à velocidade dos ventos, seja quanto aos efeitos que eles poderiam causar; e, mesmo que esses juízos fossem assertóricos, apenas se refeririam aos casos normais, médios ou típicos, continuando então por demonstrar que o acontecido com aquela árvore concreta se incluía ainda em tais casos. Sendo assim, os ditos documentos apresentam-se como um elemento coadjuvante da pronúncia, que o tribunal coletivo tinha de emitir, acerca da real influência que, na ocasião e no local do acidente, o vento tivera na queda da pernada e no surgimento do sinistro. E deve assinalar-se que o tribunal coletivo ponderou esses documentos em conjugação com as demais provas, como se alcança da fundamentação por ele dada à decisão de facto. Portanto, aqueles elementos documentais não têm uma força probatória irresistível, que imporá que agora seguramente se dissesse que o tribunal coletivo errou ao julgar não provados os referidos quesitos 17.º e 18.º; e, por esta mesma razão, não merece acolhimento o pedido de que agora se altere essa parte da decisão da matéria de facto». Também no Ac. do TCAN de 21.04.2016 (proc. n.º 02782/11.5BEPRT, Relator: Des. FREDERICO MACEDO BRANCO) se decidiu que, «[t]endo ficado provado que o sinistro com veículo automóvel resultou da queda de uma árvore de grande porte, adjacente à faixa de rodagem de uma via municipal e não se provando como suficiente e adequado o modo do controlo, vigilância e fiscalização dos serviços municipais nessa via e nas árvores adjacentes, para se aferir da eficácia e eficiência no cumprimento do respetivo dever, a circunstância de se terem verificado durante a tarde e noite ventos que atingiram a intensidade máxima instantânea de 80 a 90 km/hora, não ilide essa presunção de culpa, a que alude o artigo 493.º, n.º 1, do Código Civil».

inclusivamente, afastar tal dever na totalidade, sempre que a responsabilidade do agente assentar em “presunções de culpa” (art. 570.º, 2 do C. Civil)»^{104/105}.

É, pois, sobretudo em situações em que julgam verificada a culpa do lesado que os tribunais superiores da jurisdição administrativa têm afastado a responsabilidade e a presunção de culpa dos entes públicos demandados. É assim que, por exemplo, se decidiu que não se deve dar «[...] como provada a culpa exclusiva do réu (um Município) no desencadear de um sinistro que se traduziu num despiste e embate subsequente, resultante do facto de não ter procedido à sinalização da existência de gravilha numa via Municipal, se resulta dos autos que havia um limite de velocidade fixado para o local (40Km/hora), que o autor alegou circular a uma velocidade superior (50Km/hora), que o juiz não ponderou essa discrepância, que do acidente resultou a destruição quase integral do veículo sinistrado (um Mercedes-Benze) que não é compatível com o respeito por qualquer dessas velocidades e se os autos não contêm os elementos necessários para determinar a velocidade efetiva do veículo sinistrado»¹⁰⁶, ou que se decidiu igualmente que «[c]umpre essa obrigação de sinalização, relativamente a um obstáculo impeditivo da circulação em determinada estrada, a colocação, junto a esse obstáculo, de sinal de trânsito proibido e de desvio de trânsito, precedido de mais quatro outros sinais ao longo de 200 metros da via, em reta, que antecedem o local do obstáculo: sinal de outros perigos, sinal de trabalhos na via, placa indicativa de obras na via e, finalmente, sinal de obrigação de contornar a placa ou obstáculo. // Assim, age com culpa exclusiva o condutor de

¹⁰⁴ Ac. do STA de 12.11.2002 (proc. n.º 0624/02, Relator: Cons. SÃO PEDRO).

¹⁰⁵ A relevância excludente de responsabilidade da culpa do lesado não se circunscreve à presunção decorrente da culpa *in vigilando*: também se prefigura de relevância para o afastamento de responsabilidade pelo risco. Em concreto sobre esta problemática na sinistralidade rodoviária, na perspetiva da jurisdição comum, vide, na doutrina, TRIGO, Maria da Graça, «Reflexões acerca da concorrência entre risco e culpa do lesado na responsabilidade por acidente de viação», AA.VV., *Estudos dedicados ao Professor Doutor Bernardo Lobo Xavier*, Vol. II, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2015, pp. 485 e ss.; e, na jurisprudência, em aresto relatado pela mesma autora, o Ac. do STJ de 11.01.2018 (proc. n.º 5705/12.0TBMTS.P1.S, Relatora: Cons. MARIA DA GRAÇA TRIGO), onde se sumariou: «I — A questão da concorrência entre a culpa do lesado (arts. 505.º e 570.º do CC) — ou, mais amplamente, a imputação do acidente ao lesado — e a responsabilidade por riscos próprios do veículo (art. 503.º, n.º 1, do CC) constitui uma das mais complexas e controversas da jurisprudência civilista nacional dos últimos anos, circunstância para a qual contribui o facto de a mesma questão se apresentar de modos distintos em razão do tipo de situação litigiosa subjacente, ainda que com um núcleo essencialmente comum. // II — Em tese geral, perfilha-se o entendimento de que o regime normativo decorrente do estatuído nas disposições conjugadas dos arts. 505.º e 570.º do CC deve ser interpretado, em termos atualistas, como não implicando uma impossibilidade, absoluta e automática, de concorrência entre a culpa do lesado (ou, mais amplamente, a imputação do acidente ao lesado) e os riscos do veículo causador do acidente, de modo a que qualquer grau de contribuição causal ou percentagem de culpa do lesado inviabilize sempre, de forma automática, a eventual imputação de responsabilidade pelo risco, independentemente da dimensão e intensidade dos concretos riscos de circulação da viatura. // III — Porém, tal não implica que, por si só e de forma imediata, se responsabilize o detentor efetivo do veículo (e respetiva seguradora) pelos danos sofridos pelo lesado, implicando sim que, em função da factualidade subjacente a cada caso concreto, se pondere a medida da contribuição do lesado, culposa ou não culposa.»

¹⁰⁶ Ac. do STA de 10.03.2004 (proc. n.º 0156/03, Relator: Cons. RUI BOTELHO).

veículo automóvel ligeiro que passa por estes sinais e prossegue, em linha reta, indo embater frontalmente no referido obstáculo.»¹⁰⁷. Do mesmo modo, «[d]eve considerar-se afastada tal presunção no caso em que da factualidade apurada emerge a conclusão de que o sinistro se deveu à inobservância pelo condutor dos deveres de adequar a velocidade de molde a fazer parar o veículo no espaço livre e visível à sua frente, e o de utilizar luzes que lhe permitissem iluminar a via para a frente do veículo numa distância não inferior a 100, e, assim, poder visualizar obstáculo (base de um cone de sinalização caído na via) em que veio a embater com a consequente queda»¹⁰⁸.

Essa elisão de culpa presumida da entidade pública pode decorrer, não só da culpa efetiva do condutor — importando aqui notar que, sendo a exigência de convicção quanto à coculpabilidade, por via de regra, bastante rigorosa (¹⁰⁹), pode ainda assim tal convicção ser extrapolada da dinâmica factual apurada, com certeza indiretamente obtida e por inferência, ao abrigo do disposto no artigo 351.º do Código Civil —, como também do confronto com outra presunção de sinal contrário, nomeadamente se o lesado for condutor comissário. Ambas as situações foram abordadas no Ac. do STA de 24.02.2011 (proc. n.º 01040/10, Relator: Cons. MADEIRA DOS SANTOS).

Assim, quanto à colisão de presunções, deixou-se consignado, com interesse, o seguinte: *«[...] sobre o condutor do AF recaía a presunção de culpa prevista no art. 503.º, n.º 3, do Código Civil (“vide” o Assento do STJ de 17/4/83). Com efeito, a seguradora aqui recorrida só indemnizou a passageira lesada, obviamente nos termos do art. 504.º do Código Civil, porque uma tal obrigação de indemnizar impendia “ab origine” sobre a proprietária do AF, sua segurada. Sendo assim, esta mantinha a “direção efetiva” do veículo, que circulava “no*

¹⁰⁷ Ac.do STA de 06.12.2006 (proc. n.º 0336/06, Relator: Cons. ADÉRITO SANTOS).

¹⁰⁸ Ac. do STA de 18.11.2009 (proc. n.º 01046/08, Relator: Cons. JOÃO BELCHIOR).

¹⁰⁹ Por exemplo, no Ac. do STA de 12.11.2002 (proc. n.º 0624/02, Relator: Cons. SÃO PEDRO) deixou-se consignado a este respeito no sumário o seguinte: *«Sem previsibilidade concreta não há culpa — a culpa qualifica a diminuição ou afrouxamento das tensões condicionantes do agir humano que levam um homem normal, por causa desse cuidado, a prever o perigo de lesar bens juridicamente relevantes. Se o condutor do veículo não conhecia o mau estado da via, nem podia aperceber-se a tempo da solução de continuidade dessa via — como se provou nos autos —, não podia prever o acidente, e por isso não agiu com culpa.»* Em sede de desenvolvimento do excuro fundamentador, pode ler-se ainda o seguinte: *«Relativamente à invocada culpa da condutora do veículo, basta dizer que a versão alegada pela ré se não provou em julgamento. O quesito 19.º onde se perguntava “a condutora do veículo sinistrado passava nesta rua, no seu veículo, todos os dias, e variadas vezes?”, recebeu a resposta: não provado — cfr. fls. 129 (acórdão com as respostas aos quesitos). Portanto, a base factual onde a ré baseava a culpa da condutora do veículo não foi provada e, por isso, improcede necessariamente tal alegação. Nenhum outro facto efetivamente provado permite concluir que a condutora do veículo conhecesse o estado da via, ou se pudesse aperceber a tempo desse mau piso e, dessa forma evitar o acidente. Com efeito, provou-se que “todos esses buracos, nomeadamente o referido no art. 26.º da petição inicial, eram absolutamente invisíveis e impercetíveis para quem circulava, na altura da ocorrência do acidente, pela Rua ..., em qualquer dos seus dois sentidos de marcha” — al. mm) da matéria de facto. Ora, deste facto, ou seja da invisibilidade e impercetibilidade dos “buracos” resulta que a condutora do veículo não podia prever o acidente, e, por isso, se afasta claramente a sua culpa.»*

seu próprio interesse” (art. 503.º, n.º 1 do Código Civil); e, na medida em que, simetricamente, o condutor do AF o conduzia “por conta” da sua proprietária e segurada da recorrida, segue-se que se tem de presumir a culpa dele na eclosão do acidente, nos termos do n.º 3 do mesmo artigo // Portanto, a presunção de culpa da ré, que a sentença discerniu no art. 493.º, n.º 1, do Código Civil, colidia com uma presunção de tipo semelhante, mas de sinal contrário, recaída sobre o condutor da viatura sinistrada. Neste género de conflitos, deve ceder a presunção que tenha conteúdo genérico, prevalecendo a que se mostre especial (cfr., v.g., os acórdãos do STJ de 20/10/77, no BMJ, 270, 206, de 17/10/78, no BMJ, 280, 266, de 30/5/95, no BMJ, 447, 485, e de 21/2/80, no BMJ, 294, 321, bem como a anotação de Vaz Serra a este último aresto, na RLJ, 114º, págs. 205 e ss.). Ora, e embora o ponto se mostre controverso, justificar-se-á dizer que a presunção de culpa prevista no art. 493.º, n.º 1, do Código Civil é mais geral, posto que abrange todos os acidentes que a “coisa” provoque, sejam eles de viação ou de outra ordem; enquanto a presunção acolhida no art. 503.º, n.º 1, do mesmo diploma é especial relativamente à anterior, por exclusivamente se referir a acidentes de viação. E, na linha deste entendimento, seria de concluir pela prevalência da presunção de culpa do condutor no conflito entre as duas presunções em apreço, não havendo então motivo para se insistir na responsabilidade da ré, nos termos do art. 493.º, n.º 1, do Código Civil.»

E, com referência já à culpa efetiva e provada do condutor, mais se consignou o seguinte: «Mas outra razão há, e mais poderosa, para afastar a presunção de culpa que a sentença fez recair sobre a ré. É que [...] as circunstâncias do acidente mostram que houve uma culpa efetiva do condutor do AF no surgimento do sinistro. Na verdade, tendo-se apurado que o AF “fez uma travagem de 11 metros” e que, mesmo assim, “sofreu elevados danos” ao embater nos blocos de betão, imediatamente se infere (art. 351.º do Código Civil) que a viatura vinha animada de uma velocidade superior à prevista para o local, que era de 40 Km/hora — inferência que, aliás, se ajusta à resposta negativa ao quesito 3.º, onde se perguntara se o AF seguia “a velocidade não superior a 40 Km/hora”. Ora, é nessa velocidade excessiva, que impediu o condutor do AF de parar no espaço livre e visível à sua frente, que radica o acidente agora em apreço. E tal condutor, assim como desrespeitou aquele sinal indicativo de limite de velocidade, também esteve necessariamente desatento à múltipla sinalização e às baias direcionais refletoras que advertiam da proximidade do obstáculo onde a viatura colidiu; atitude agravada pelo facto do “intenso nevoeiro” exigir dos condutores uma prudência máxima, que a factualidade apurada denota ter sido omitida por quem conduzia a viatura. // Ora, a certeza, mesmo que indiretamente obtida, de que o condutor do AF agiu com culpa efetiva afasta “de plano” e “in casu” a culpa presumida da ré, a que se refere o art. 493.º, n.º 1, do Código Civil. E, na falta deste elemento essencial da responsabilidade civil, não pode a ré ser condenada a indemnizar a autora, subrogada da passageira que foi vítima do acidente.»

Também se decidiu que «[a] presunção de culpa estabelecida naquele art. 493.º, n.º 1, é infirmada se, da factualidade provada, se puder extrapolar que houve culpa efetiva do condutor do veículo acidentado, por seguir em excesso

de velocidade e desatento aos perigos da via, designadamente por no momento do acidente se encontrar a chover»¹¹⁰.

2.4. Possíveis sobreposições / articulação de regimes

Concluindo esta recensão e ainda na sequência do que acabou de se referir, quanto à «objetivização» do regime de responsabilidade civil de entes públicos, decorrente também de uma inequívoca sobreposição de regimes objetivo (pelo risco) e subjetivo (na culpa *in vigilando*)⁽¹¹¹⁾, importa referir, a *latere*, que a doutrina tem alertado para a *vis* expansiva do regime da responsabilidade pelo risco e pela potencial sobreposição de regimes, em termos tais que, não só equaciona mesmo a possibilidade de dedução de pedidos subsidiários com apelo aos diferentes regimes, como inclusive advoga a própria possibilidade de convalidação (porventura até oficiosa), pelos tribunais, de pretensões de responsabilidade aquiliana em responsabilidade pelo risco.

Esta possibilidade tem sido abordada pelos tribunais administrativos — embora não em questões diretamente relacionadas com sinistralidade rodoviária, tanto quanto conseguimos apurar —, notando-se uma recente inflexão na orientação jurisprudencial: se inicialmente se propendia para a negação de tal possibilidade¹¹², mais recentemente passou-se a admiti-la¹¹³, indo assim ao encontro das reclamações de algumas sensibilidades doutrinárias¹¹⁴.

¹¹⁰ Ac. do STA de 12.05.2011 (proc. n.º 0109/10, Relator: Cons. COSTA REIS). Do respetivo excursus fundamentador consta o seguinte: «Deste modo, excluída a possibilidade do Réu, por ação ou omissão, ser fator das circunstâncias que determinaram o acidente, só uma conclusão é possível retirar: a de que a culpa efetiva da sua ocorrência se ficou a dever à Recorrente. // E essa conclusão decorre, em primeiro lugar, do facto do acidente se ter verificado no momento em que o veículo da Recorrente se preparava para abordar a curva que tinha à sua esquerda, após percorrer uma reta com algumas centenas de metros, ter derrapado descontroladamente e se ter despistado sofrendo avultados danos materiais o que nos leva, imediatamente, a inferir que aquele vinha animado de uma velocidade inadequada para o local (art. 351.º do CC). Inferência essa que se ajusta à resposta de não provado dada ao quesito 8.º onde se perguntava se “a Autora conduzia na sua mão de trânsito, atento o seu sentido de marcha, a uma velocidade de 30 Km/hora”. // Depois, a circunstância de no momento do acidente cair uma “chuva miúda” que, aliada ao facto de nela estarem depositados os resíduos decorrentes de uma normal circulação de camiões, a tornava mais escorregadia do que quando o piso estava seco, impunha que os condutores tivessem redobrados cuidados e atenção. Que não foram tidos. // Ora, foi essa velocidade desadequada às condições da estrada, que impediu a Recorrente de imobilizar o seu veículo no espaço livre e visível à sua frente, derrapando e despistando-se descontroladamente que radica a causalidade do acidente agora em apreço. // Ante a certeza de que a Recorrente agiu com culpa fica imediatamente afastada a culpa presumida [...]».

¹¹¹ AMADO GOMES (nota 54), pp. 19-20; MEDEIROS (nota 54), pp. 288-289.

¹¹² Ac. do STA de 03.03.2005 (proc. n.º 0745/04, Relator: Cons. PAIS BORGES), em que se considera «inadmissível a convalidação de ação de responsabilidade civil extracontratual por ato ilícito e culposo (art. 2.º do DL n.º 48 051, de 21/11/1967) em ação de responsabilidade pelo risco (art. 8.º do mesmo diploma), não só por tal representar o desrespeito do princípio da estabilidade da instância, que só consente a alteração do pedido e da causa de pedir se houver acordo das partes (art. 272.º do CPCivil), mas também — e decisivamente — porque os factos que serviram

de fundamento à imputação de conduta ilícita e culposa não constituem suporte bastante para a responsabilização com base no risco».

¹¹³ Ac. do STA de 23.01.2019 (proc. n.º 01350/09.6BELSB 0389/18, Relator: Cons. FONSECA DA PAZ), que, num contexto de sinistralidade ferroviária, não só estabeleceu que «[a] presunção de culpa estabelecida pelo art.º 493.º, n.º 2, do C. Civil, não é aplicável à circulação terrestre [...]», como estabeleceu ainda que, «[e]mbora a ação de indemnização [seja] intentada com base na prática de facto ilícito, é admissível a convolução para a responsabilidade pelo risco quando a situação também se enquadra nesta, dado que se está perante uma mera operação de qualificação jurídica dos factos materiais da causa que, nos termos do art. 5.º, n.º 3, do C. P. Civil, o juiz pode livremente efetuar. // Assim, subsistindo um outro fundamento jurídico suscetível de determinar a condenação no pedido, tem o tribunal recorrido que apreciar a pretensão indemnizatória da A. com base na responsabilidade pelo risco».

¹¹⁴ FERNANDES CADILHA, «Convolução da responsabilidade civil extracontratual por facto ilícito em responsabilidade pelo risco: Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 3 de março de 2005, proc. 0745/04», *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 59, 2006, p. 21, que criticou o aresto referido na nota (112) por entender que não há qualquer desrespeito do princípio da estabilidade da instância, apenas requalificação dos factos. Também AMADO GOMES (nota 54), p. 21, assevera que «[a] transição da responsabilidade por culpa in vigilando por omissões materiais em sede de atividades especialmente perigosas para a responsabilidade pelo risco parece ter plena justificação e não oferecer obstáculos processuais intransponíveis. Ao contrário, a transição da responsabilidade objetiva para a subjetiva já será inadmissível, pois aí faltaria a caracterização da omissão de vigilância (embora não a sua prova)».