

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL

CHRISTINE STIX-HACKL

apresentadas em 5 de Outubro de 2006¹

I — Introdução

1. No presente pedido prejudicial, o Tribunal de Justiça é chamado a responder à questão de saber se, em matéria de seguro obrigatório de responsabilidade civil relativo à circulação de veículos automóveis, se considera «passageiro», na acepção do artigo 1.º da Directiva 90/232/CEE do Conselho², uma pessoa que seja vítima de um acidente de viação quando viajava num veículo que não se destinava ao transporte de passageiros nem estava equipado com assentos destinados a esse fim. Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio, através de uma segunda questão, interroga o Tribunal de Justiça sobre a possibilidade de os particulares invocarem nos órgãos jurisdicionais nacionais direitos que lhes são conferidos pelo artigo 1.º da Directiva 90/232.

1 — Língua original: francês.

2 — Terceira Directiva 90/232/CEE do Conselho, de 14 de Maio de 1990, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes ao seguro de responsabilidade civil relativo à circulação de veículos automóveis (JO L 129, p. 33, a seguir «terceira directiva»).

II — Quadro jurídico

A — *Direito comunitário*

2. Nos termos do artigo 1.º da Directiva 72/166/CEE do Conselho³, entende-se por veículo «qualquer veículo automóvel destinado a circular sobre o solo, que possa ser accionado por uma força mecânica, sem estar ligado a uma via férrea, bem como os reboques, ainda que não atrelados».

3. O artigo 3.º, n.º 1, da Primeira Directiva prevê:

«Cada Estado-Membro, sem prejuízo da aplicação do artigo 4.º, adopta todas as

3 — Directiva 72/166/CEE do Conselho, de 24 de Abril de 1972, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes ao seguro de responsabilidade civil que resulta da circulação de veículos automóveis e à fiscalização do cumprimento da obrigação de segurar esta responsabilidade (JO L 103, p. 1; EE 13 F2 p. 113, a seguir «Primeira Directiva»).

medidas adequadas para que a responsabilidade civil que resulta da circulação de veículos com estacionamento habitual no seu território esteja coberta por um seguro. Essas medidas devem determinar o âmbito da cobertura e as modalidades de seguro.»

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

ou

4. O artigo 2.º, n.º 1, da segunda Directiva 84/5/CEE do Conselho ⁴ dispõe:

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

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

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

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

ou

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

4 — Segunda Directiva 84/5/CEE do Conselho, de 30 de Dezembro de 1983, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes ao seguro de responsabilidade civil que resulta da circulação de veículos automóveis, conforme alterada pela Terceira Directiva (JO L 8, p. 17; EE 13 F5 p. 244, a seguir «Segunda Directiva»).

Os Estados-Membros têm a faculdade — relativamente aos sinistros ocorridos no seu território — de não aplicar o disposto no n.º 1 no caso de, e na medida em que, a vítima possa obter a indemnização pelo seu prejuízo através de um organismo de segurança social».

Considerando que deve ser garantido que as vítimas de acidentes de veículos automóveis recebam tratamento idêntico, independentemente dos locais da Comunidade onde ocorram os acidentes;

5. Nos termos dos segundo, terceiro, quarto e quinto considerandos da Terceira Directiva:

Considerando que, em particular, existem em certos Estados-Membros lacunas na cobertura pelo seguro obrigatório dos passageiros de veículos automóveis; que, para proteger essa categoria particularmente vulnerável de vítimas potenciais, é conveniente que essas lacunas sejam preenchidas;

«Considerando que a Directiva 72/166/CEE impõe, no seu artigo 3.º, que cada Estado-Membro tome todas as medidas adequadas para que a responsabilidade civil relativa à circulação de veículos, cujo estacionamento habitual seja no seu território, se encontre coberta por um contrato de seguro; que os danos cobertos e as modalidades desse seguro devem ser determinados no âmbito dessas medidas;

[...]»

6. Segundo o artigo 1.º da Terceira Directiva:

considerando que a Directiva 84/5/CEE [...] reduziu consideravelmente as disparidades de nível e de conteúdo do seguro obrigatório de responsabilidade civil entre os Estados-Membros; que ainda subsistem disparidades significativas nos riscos cobertos por esse tipo de seguro;

«Sem prejuízo do n.º 1, segundo parágrafo, do artigo 2.º da Directiva 84/5/CEE, o seguro referido no n.º 1 do artigo 3.º da Directiva 72/166/CEE cobrirá a responsabilidade por danos pessoais de todos os passageiros, além do condutor, resultantes da circulação de um veículo.

Para efeitos da presente directiva, o sentido da palavra «veículo» é o definido no artigo 1.º da Directiva 72/166/CEE.»

ou os respectivos representantes pessoais sejam obrigados a pagar a qualquer pessoa (excepto as pessoas excluídas), por danos pessoais ou materiais causados, nesse momento, em virtude da utilização negligente do veículo por parte do utente [...]».

B — *Direito nacional*

7. A Section 56 do Act 1961 (lei sobre a circulação rodoviária, a seguir «Act 1961») prevê que o seguro será obrigatório para a utilização de veículos nos seguintes termos:

8. A Section 65 (1) (a) do Act 1961, tal como foi inserida pela Regulation 7 of the European Communities (Road traffic) (Compulsory Insurance) (Amendment) Regulations 1992 (a seguir «Regulations 1992»), define «pessoas excluídas» nos seguintes termos:

«(1) Uma pessoa (a seguir 'utente') não utilizará na via pública um veículo motorizado, excepto se, no momento da sua utilização, quando uma seguradora de veículos motorizados ou uma pessoa excluída da referida obrigação tiverem assumido a responsabilidade pelos danos causados pela utilização negligente do veículo ou se, nesse momento, estiver em vigor:

«(a) qualquer pessoa que pede reparação dos danos por si sofridos quando viajava no interior ou num veículo motorizado [...] a que se refere o documento relevante, que não seja um veículo motorizado ou não faça parte de uma combinação de veículos de uma categoria especificada para os efeitos desta alínea por regulamento ministerial, não podendo este regulamento estender o seguro obrigatório de responsabilidade civil aos passageiros:

(a) uma apólice de seguro autorizada, nos termos da qual o utente ou outra pessoa que tenha assumido a responsabilidade pelos danos causados, nesse momento, pela utilização negligente do veículo por parte do utente esteja coberto sem limite [...] que o utente ou essa outra pessoa

(i) transportados em qualquer parte de um veículo motorizado, com excep-

ção dos grandes veículos de transporte público de passageiros, excepto se a parte do veículo em que viagem se destine ao transporte de passageiros e tenha sido construída com assentos para esse efeito;

(b) Motociclos destinados ao transporte de passageiros e construídos com assentos para este efeito.

[...]»

(2) A alínea a) do ponto (1) deste artigo entra em vigor a partir de 31 de Dezembro de 1995.

9. Fazendo uso dos poderes que lhe foram conferidos pela Section 5 e a Section 65(1)(a) do Act 1961, o Ministro aprovou o Regulamento de 1992 cujo artigo 4.º inseriu um novo artigo 6.º nos [Road Traffic (Compulsory Insurance) Regulations 1962 (a seguir «Regulations 1962»), nos seguintes termos:

(3) A alínea b) do ponto (1) deste artigo entra em vigor a partir de 31 de Dezembro de 1998.»

«(1) Para os efeitos da aplicação da alínea a) da subsection (1) da Section 65 do Act, são especificados os seguintes veículos:

(a) Veículos, com excepção dos motociclos, destinados ao transporte de passageiros e construídos com assentos para este efeito.

10. O órgão jurisdicional de reenvio precisa que uma leitura conjugada do disposto na Section 56 e na Section 65(1)(a) do Act 1961 implica que quem utilize um veículo deve dispor de uma apólice de seguro autorizada que cubra a sua responsabilidade civil pelos danos causados às pessoas transportadas no veículo, com excepção das pessoas excluídas. As pessoas excluídas são as que pedem reparação dos danos por si sofridos quando viajavam a bordo de um veículo que não se insira numa das categorias de veículos especificadas em regulamento ministerial. Por conseguinte, no que respeita aos veículos especificados por regulamento ministerial, é obrigatório um seguro de responsabilidade civil por danos causados às pessoas neles

transportadas. Contudo, ao especificar um veículo ou uma categoria de veículos, o ministro não tem poderes para estender o seguro obrigatório de responsabilidade civil por danos pessoais causados aos passageiros que viajem numa parte desse veículo ou categoria de veículos não destinada ao transporte de passageiros nem construída com assentos para esse efeito.

III — Matéria de facto e tramitação do processo principal, questões prejudiciais

11. E. Farrell foi vítima de um acidente rodoviário ocorrido em 26 de Janeiro 1996, quando viajava como passageira num veículo automóvel. O proprietário e condutor do veículo, A. Whitty, perdeu o controlo do veículo e colidiu com um muro. Esse veículo era uma carrinha de carga que não se destinava nem estava construída para o transporte de passageiros na sua parte traseira, pelo que o veículo não dispunha aí de assentos. No momento do acidente, E. Farrell estava sentada no chão na parte traseira do veículo, ou seja, numa zona que não dispunha de assentos.

12. Posteriormente ao acidente, verificou-se que A. Whitty não possuía seguro. Por esse facto E. Farrell procurou obter reparação

junto do MIBI, ao abrigo de uma convenção celebrada com o Ministro do Ambiente em 1988 (a seguir «convenção»). Através desta convenção, o MIBI comprometeu-se a indemnizar as vítimas de acidentes rodoviários envolvendo condutores que não tenham respeitado a obrigação de seguro obrigatório imposta pelo Act 1961.

13. O MIBI recusou-se a indemnizar E. Farrell, com fundamento em que esta viajava numa parte do veículo que não se destinava ao transporte de passageiros nem tinha sido construída para esse efeito. Considerou que a responsabilidade pelos danos pessoais sofridos pela demandante não fazia parte da responsabilidade civil coberta pelo seguro obrigatório imposto por força do Act 1961. Por conseguinte, a convenção não era aplicável e o MIBI não estava obrigado a indemnizar E. Farrell nem a dar cumprimento a qualquer decisão judicial que E. Farrell pudesse obter contra A. Whitty.

14. Em Setembro de 1997, E. Farrell intentou uma acção contra todos os demandados. Em Julho de 2001, obteve uma sentença de condenação em relação a A. Whitty. A determinação do valor da indemnização foi diferida para o momento da apreciação do mérito da causa.

15. Com as suas alegações, a demandante pretende essencialmente obter a declaração

de que a legislação nacional em vigor no momento do acidente não tinha transposto adequadamente todas as disposições relevantes da Primeira Directiva, com a redacção dada pela Terceira Directiva, em especial as disposições do artigo 1.º desta Terceira Directiva. No órgão jurisdicional nacional, as autoridades demandadas e o MIBI rejeitaram a ideia de que as medidas nacionais em vigor no momento do acidente não transpunham correctamente as disposições do artigo 1.º da Terceira Directiva. As autoridades em causa alegaram assim que, na medida em que as disposições de direito nacional não prevêem um seguro obrigatório que cubra a responsabilidade civil em relação aos passageiros que se encontrem em qualquer parte de um veículo motorizado, com excepção dos grandes veículos de transporte público de passageiros, salvo quando a parte em questão não seja concebida e construída com assentos para passageiros, transpuserem as disposições pertinentes das directivas de modo adequado e autorizado; com efeito, as disposições relevantes do direito comunitário permitem a não extensão do seguro obrigatório de responsabilidade civil em relação aos passageiros que se encontrem na referida parte do veículo.

transpor as disposições da Terceira Directiva 90/232/CEE do Conselho, de 14 de Maio de 1990, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes ao seguro de responsabilidade civil relativo à circulação de veículos automóveis no que se refere aos passageiros de veículos motorizados, com excepção dos motociclos, estava a Irlanda obrigada, por força do artigo 1.º desta directiva, a tornar obrigatório o seguro de responsabilidade civil por danos pessoais causados aos passageiros que viajam numa parte de um veículo motorizado não destinada nem construída para o transporte sentado de passageiros?

- 2) Sendo afirmativa a resposta à questão n.º 1, o artigo 1.º da Terceira Directiva confere aos particulares direitos que estes podem invocar directamente perante os órgãos jurisdicionais nacionais?»

16. Foi nestas condições que a High Court of Ireland colocou ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

IV — *Análise*

A — Observações prévias

«1) A partir de 31 de Dezembro de 1995, data-limite em que a Irlanda devia

17. O presente processo é relativo ao quadro comunitário em matéria de seguro obrigató-

rio de responsabilidade civil automóvel. Este quadro resulta de uma série de directivas destinadas a facilitar a circulação rodoviária entre os Estados-Membros.

último, a Segunda Directiva impõe a criação de um fundo de garantia que tenha por missão assumir os danos materiais ou corporais causados por um veículo não identificado ou não seguro ⁶.

18. Deste modo, no que diz respeito aos veículos automóveis, a Primeira Directiva impôs a obrigação de subscrição de um seguro de responsabilidade civil respeitante à sua circulação com vista a cobrir os danos corporais. O seguro deve cobrir os danos causados no território de outros Estados-Membros em conformidade com a legislação em vigor nesses Estados.

20. A Terceira Directiva também visa reduzir as disparidades entre Estados-Membros, nomeadamente suprimindo as lacunas na cobertura pelo seguro obrigatório dos passageiros ⁷. A Terceira Directiva engloba também as disposições relativas à cobertura territorial do seguro bem como o acesso ao Fundo de Garantia.

19. A Segunda Directiva visa reduzir as disparidades entre os Estados-Membros no que diz respeito ao nível e ao conteúdo do seguro obrigatório da responsabilidade fixando, nomeadamente, os montantes mínimos de garantia. Além disso, o seguro obrigatório deve abranger tanto os danos corporais como os danos materiais. Por outro lado, a Segunda Directiva prevê a inoponibilidade aos terceiros lesados de cláusulas contratuais, segundo as quais a garantia não existe em caso de utilização do veículo ou de condução por pessoas não autorizadas, pessoas não titulares de uma carta de condução ou pessoas que não cumpram as obrigações legais de carácter técnico relativamente ao estado e condições de segurança do veículo em causa ⁵. Por

21. A Quarta Directiva ⁸, que não é aplicável aos factos do processo principal, diz essencialmente respeito à regularização dos sinistros ligados a acidentes de viação ocorridos fora do país de origem da vítima. A fim de facilitar a acção do terceiro lesado, a directiva permite-lhe agir no seu país de residência contra o representante responsável pela

5 — Artigo 2.º, n.º 1 da Segunda Directiva.

6 — Artigo 1.º, n.º 4, da Segunda Directiva.

7 — V., em especial, o quinto considerando da Terceira Directiva: «... existem em certos Estados-Membros lacunas na cobertura pelo seguro obrigatório dos passageiros de veículos automóveis; que, para proteger essa categoria particularmente vulnerável de vítimas potenciais, é conveniente que essas lacunas sejam preenchidas».

8 — Directiva 2000/26/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Maio de 2000, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes ao seguro de responsabilidade civil relativo à circulação de veículos automóveis e que altera as Directivas 73/239/CEE e 88/357/CEE do Conselho (Quarta directiva sobre o seguro automóvel) (JO L 181, p. 65, a seguir «Quarta Directiva»).

regularização dos sinistros aí designado pela seguradora do responsável pelo acidente.

outro, evitar que os automobilistas tenham que subscrever um seguro em cada uma das fronteiras dos países aonde se dirigem.

22. Por último, a Directiva 2005/14/CE⁹ actualiza e melhora o sistema comunitário de seguro automóvel, ao alargar, nomeadamente, o direito de acção directa previsto na Quarta Directiva a todas as vítimas.

24. O sistema da carta verde apoia-se em institutos nacionais de seguros¹⁰ que assumem, por um lado, a responsabilidade pela gestão e regularização dos sinistros que resultam de acidentes causados por automobilistas estrangeiros e garantem, por outro, os certificados de seguro automóvel («carta verde») que as seguradoras membros emitem em favor dos seus segurados.

23. Há que observar que o quadro comunitário insere-se desde o início num quadro anterior, o do sistema da carta verde, criado em 1 de Janeiro de 1953 sob a égide da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas e administrado pelo Conselho de Serviços, órgão instituído em Londres em 1949. Este sistema tem por objectivo, por um lado, zelar para que terceiros vítimas de acidentes de viação não sejam prejudicados pelo facto de os danos materiais ou pessoais por si sofridos serem devidos à culpa de um automobilista estrangeiro e não à de um automobilista residente no seu país e, por

25. Em resumo, importa reter que o direito comunitário previu a criação de um seguro obrigatório de responsabilidade civil resultante da circulação de veículos automóveis. Os terceiros lesados beneficiam de um recurso directo contra a seguradora de responsabilidade civil, quando não exista o Fundo de Garantia Automóvel territorialmente competente. Em contrapartida, o direito comunitário não procedeu à aproximação das regras de responsabilidade civil em matéria de acidentes de viação. Nestas condições, a questão que se coloca é a de

9 — Directiva 2005/14/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Maio de 2005, que altera as Directivas 72/166/CEE, 84/5/CEE, 88/357/CEE e 90/232/CEE do Conselho e a Directiva 2000/26/CE relativas ao seguro de responsabilidade civil resultante da circulação de veículos automóveis (JO L 149, p. 14).

10 — V. a definição do artigo 1.º da Primeira Directiva: «organização profissional, criada em conformidade com a Recomendação n.º 5 adoptada em 25 de Janeiro de 1949, pelo subcomité de Transportes Rodoviários do Comité de Transportes Internos da Comissão Económica para a Europa da Organização das Nações Unidas e que agrupa as empresas de seguros autorizadas num Estado a explorar o ramo «Responsabilidade Civil — Veículos Terrestres Automóveis».

saber se, e em que medida, a seguradora da responsabilidade ou o Fundo de Garantia pode opor ao terceiro lesado não apenas a inexistência de responsabilidade do segurado, mas também o comportamento do terceiro lesado ou excepções resultantes do contrato de seguro ¹¹.

Directivas não obrigam os Estados-Membros a instituir um seguro obrigatório em matéria de responsabilidade civil resultante de danos corporais causados às pessoas que viajem numa parte do veículo que não se destina ao transporte de passageiros nem está preparada para esse efeito. Além disso, salienta que o artigo 1.º da Terceira Directiva alterou as obrigações dos Estados em matéria de seguro obrigatório, impondo-lhes a obrigação de garantir que o seguro cobre todos os passageiros dos veículos. Assim, sobre este aspecto, a Terceira Directiva não deixa qualquer poder de apreciação aos Estados.

B — Quanto à primeira questão prejudicial

1. Resumo dos argumentos das partes

26. *E. Farrell* e a *Comissão* consideram, em substância, que o artigo 1.º da Terceira Directiva exige que o seguro obrigatório cubra em todos os Estados-Membros os danos causados às pessoas que viajam numa parte de um veículo que não tenha sido concebida para o transporte de passageiros nem equipada de assentos para esse fim, enquanto o *Governo irlandês* e o *MIBI* são de opinião contrária.

27. *E. Farrell* recorda, referindo-se ao processo *Withers* ¹², que as Primeira e Segunda

28. *E. Farrell* observa que o conceito de «passageiro» referido no artigo 1.º da Terceira Directiva não é objecto de qualquer definição. Resulta do despacho proferido no processo *Withers* ¹³ que os passageiros são indivíduos que viajam em veículos, quer estejam sentados ou não. Em sua opinião, se o termo «passageiro», utilizado na Terceira Directiva, fosse interpretado como designando unicamente as pessoas sentadas, o Tribunal de Justiça não deveria ter utilizado o adjectivo «sentado» no já referido despacho. Além disso, *E. Farrell* sublinha que o Tribunal de Justiça também menciona os passageiros na passagem relativa à parte de um veículo não equipado de lugares sentados. É evidente que se o Tribunal de Justiça tivesse querido estabelecer uma distinção entre passageiros e outras pessoas que viajam num veículo, poderia ter utilizado os termos «pessoa» ou «indivíduo» em vez do de «passageiro».

11 — V., a este respeito, a regra já referida no artigo 2.º, n.º 1 da Segunda Directiva, bem como, relativamente ao Fundo de Garantia, o artigo 1.º, n.º 4, parágrafo 3, da Segunda Directiva.

12 — Despacho do Tribunal de Justiça (Primeira Secção) de 14 de Outubro de 2002, *Withers* (C-158/01, Colect., p. I-8301).

13 — Já referido na nota 12, n.º 21.

29. Segundo E. Farrell, daqui se conclui que o artigo 1.º da Terceira Directiva deve ser interpretado no sentido de impor aos Estados-Membros que tornem obrigatório o seguro de responsabilidade civil pelos danos causados às pessoas instaladas numa parte de um veículo que não foi nem concebida para o transporte de passageiros nem equipada de assentos para esse efeito. Esta conclusão não é posta em causa pela passagem da acta do Conselho referente à adopção da posição comum relativa à Terceira Directiva, nos termos da qual «o Conselho e a Comissão declaram que as disposições do artigo 1.º não prejudicam as disposições das legislações dos Estados-Membros quanto à indemnização do passageiro responsável pelo acidente, do passageiro em excesso ou do passageiro transportado num veículo que não foi concebido para o transporte de pessoas além do condutor». Com efeito, E. Farrell recorda que, segundo a jurisprudência¹⁴, não existindo na directiva qualquer referência expressa à declaração que figura na acta do Conselho, essa acta não pode contribuir para a interpretação da referida directiva.

30. O *Governo irlandês* considera ter transposto correctamente a Terceira Directiva, uma vez que esta última não obriga os Estados-Membros a garantir que o seguro obrigatório de responsabilidade civil cobre os danos corporais sofridos por pessoas instaladas numa parte de um veículo que não foi

concebida para o transporte de passageiros nem equipada de assentos para esse fim.

31. Visto que o conceito de «passageiro» não se encontra definido na Terceira Directiva, o Governo irlandês considera que cabe aos Estados-Membros determinar quais são as pessoas que viajam a bordo de veículos que devem ser consideradas «passageiros» para efeitos da Terceira Directiva. Segundo o Governo irlandês, o conceito de «passageiro» pressupõe necessariamente um veículo munido de lugares sentados e a presença de um lugar para o passageiro. Esta perspectiva está em conformidade com a intenção do Conselho no momento da adopção da directiva em questão. Além disso, o Governo irlandês alega que a Comissão teria referido que a Terceira Directiva não impede os Estados-Membros de prever excepções à cobertura, como as previstas nas Regulations 1992¹⁵.

32. O *Governo irlandês* considera que se deve distinguir o termo «passageiro» na acepção do artigo 1.º da Terceira Directiva

14 — Acórdãos de 30 de Janeiro de 1985, Comissão/Dinamarca (143/83, Recueil, p. 427, n.ºs 12 e 13), e de 26 de Fevereiro 1991, Antonissen (C-292/89, Colect., p. I-745, n.ºs 17 e 18).

15 — A este respeito, o Governo irlandês refere um ofício de 4 de Maio de 1990 do Director da Direcção Geral das Instituições Financeiras e Direito das Sociedades da Comissão Europeia, mencionando nomeadamente ser evidente que não havendo uma definição do conceito de «passageiro» na directiva, os Estados-Membros dispõem manifestamente de uma certa liberdade para decidir dos casos em que uma pessoa que circula num veículo de modo perigoso e não previsto pelo construtor automóvel já não pode ser considerado «passageiro».

do de «passageiro» quando esse termo é utilizado num sentido mais geral para designar alguém que se encontra num veículo, além do condutor. Como o poder de apreciação cabe aos Estados-Membros, como ilustra o processo Mendes Ferreira¹⁶, era-lhes lícito, na falta de definição do conceito de «passageiro» na Terceira Directiva, decidir em que casos uma pessoa que circula perigosamente num veículo, de um modo não previsto pelo construtor automóvel, já não é considerada passageiro na acepção do artigo 1.º dessa directiva.

33. Por outro lado, o Governo irlandês alega que a sua perspectiva corresponde plenamente às exigências de segurança. Em sua opinião, uma das finalidades de um veículo é transportar com segurança pessoas, além do condutor. A esse respeito, este Governo faz referência, por um lado, ao esforço permanente com vista à melhoria da segurança dos veículos e, por outro, às exigências tanto do direito interno como do direito comunitário a respeito da posse e utilização de cintos de segurança nos veículos¹⁷. Assim, a escolha da Irlanda de não exigir o seguro obrigatório para passageiros que viajem nas partes de

veículos que não foram concebidas para transportar passageiros (por exemplo, na pá de uma escavadora) estava, portanto, em conformidade com a política nacional em matéria de segurança rodoviária.

34. Era incompatível com essa perspectiva admitir que passageiros que viajam em partes de veículos que não foram concebidas para o transporte de passageiros e não estão equipadas com sistemas de retenção apropriados. Também do ponto de vista do direito comunitário, seria paradoxal adoptar directivas sobre a construção, o equipamento e a utilização de veículos para normalizar a respectiva segurança e exigir a presença de cintos de segurança para todos os passageiros e, ao mesmo tempo, insistir para que as pessoas que viajam em qualquer parte do veículo, incluindo no tejadilho ou sob o veículo, sejam indemnizadas por uma seguradora quando essas mesmas pessoas se colocaram, elas próprias, numa situação perigosa.

35. A *Comissão*, por seu lado, observa que o debate diz respeito, no essencial, ao alcance da obrigação de pôr em prática uma cobertura de seguro obrigatória que cubra os danos corporais dos passageiros como resulta do artigo 1.º da Terceira Directiva. Precisa que a situação de passageiros dos veículos não foi expressamente regulamen-

16 — Acórdão de 14 de Setembro de 2000, Mendes Ferreira e Delgado Correia Ferreira (C-348/98, Colect., p. I-6711).

17 — O Governo irlandês menciona, a título de exemplo, a Directiva 76/115/CEE do Conselho, de 18 de Dezembro de 1975, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes às fixações dos cintos de segurança dos veículos a motor (JO L 24, p. 6; EE 13 F4 p. 189); a Directiva 77/541/CEE do Conselho, de 28 de Junho de 1977, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos cintos de segurança e aos sistemas de retenção dos veículos a motor (JO L 220, p. 95; EE 13 F8 p. 3), alterada pela Directiva 90/628/CEE da Comissão, de 30 de Outubro de 1990, que adapta ao progresso técnico a Directiva 77/541/CEE (JO L 341, p. 1), e a Directiva 91/671/CEE do Conselho, de 16 de Dezembro de 1991, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes ao uso obrigatório de cintos de segurança nos veículos de menos de 3,5 toneladas (JO L 373, p. 26).

tada a nível comunitário antes da adopção desta directiva. Em contrapartida, a Comissão defende que o referido artigo alargou expressamente a cobertura de seguro obrigatória imposta pelo artigo 3.º, n.º 1, da Primeira Directiva aos danos corporais de «todos os passageiros além do condutor», como o demonstra, por outro lado, o n.º 34 do acórdão Mendes e Delgado Correia Ferreira^{18 19}.

36. Segundo a Comissão, o artigo 1.º da Terceira Directiva visa pôr em prática uma perspectiva uniforme da cobertura dos passageiros, que tem como corolário necessário a existência de uma definição comunitária do conceito de «passageiro». No entanto, como a Terceira Directiva não define expressamente este conceito, «passageiro» é simplesmente um «viajante num veículo público ou privado, todo o ocupante desse veículo que não seja nem o condutor, nem o piloto, nem um membro da tripulação»²⁰.

37. A Comissão recorda que a Terceira Directiva tem por objectivo garantir um

nível elevado de protecção dos consumidores no sector do seguro automóvel e que uma definição ampla de «passageiro» possibilita uma melhor concretização desse objectivo ao garantir uma protecção a qualquer pessoa que viaje num veículo. Acrescenta que o termo «veículo» se encontra definido em termos muito gerais no artigo 1.º, n.º 1, da Primeira Directiva. A Comissão observa que a regulamentação contém uma exclusão específica das pessoas que entrem de livre vontade e com conhecimento de causa num veículo roubado. Em contrapartida, esta regulamentação nada refere acerca da situação de uma pessoa que ocupa um veículo de modo não previsto pelo construtor, embora se possa, evidentemente, considerar que isso coloca os mesmos problemas de ordem pública.

38. Quanto à declaração inscrita na acta do Conselho no momento da adopção da posição comum do Conselho, a Comissão alega que uma declaração geral deste tipo, que não é mencionada no texto de uma disposição de direito derivado, não pode ser utilizada para efeitos da sua interpretação²¹. Em especial, uma declaração que contradiz a letra ou a estrutura de uma directiva não pode alterar a categoria de pessoas que devem ficar cobertas pelo seguro obrigatório²².

39. Além disso, a Comissão considera que a declaração não foi expressamente redigida

18 — Acórdão já referido na nota 16.

19 — «Recorde-se, porém, que, embora o artigo 1.º da Terceira Directiva tenha alargado a cobertura obrigatória imposta pelo artigo 3.º, n.º 1, da Primeira Directiva, tal como este tinha sido precisado e completado pela Segunda Directiva, aos danos corporais causados aos passageiros que não o condutor, resulta ... do presente acórdão que o artigo em causa não fixa o tipo de responsabilidade civil que o seguro automóvel obrigatório deve cobrir.»

20 — Definição do New Shorter Oxford Dictionary, 1993, adoptada pela Comissão.

21 — Acórdãos Antonissen, já referido na nota 14, e de 10 de Janeiro de 2006, Skov e o., C-402/03, Colect., p. I-199.

22 — V., por analogia, acórdão Skov, já referido, n.º 43.

para clarificar o conceito de «passageiro» enquanto tal, nem, por conseguinte, o alcance da obrigação de seguro. Antes entende que a referida declaração tem em vista determinadas situações em que a indemnização poderia estar sujeita a limitações devido a considerações ligadas à responsabilidade da vítima.

40. A propósito dessa limitação, a Comissão evoca o processo *Candolin*²³ no qual o Tribunal de Justiça teve que se debruçar sobre uma disposição de direito finlandês que permitia reduzir a indemnização de um passageiro atenta a sua própria responsabilidade se o condutor do veículo estivesse em estado de embriaguês. Sublinha que o Tribunal de Justiça, nesse processo, rejeitou a afirmação de que o direito comunitário não impõe qualquer limite à apreciação, nos termos do direito nacional da responsabilidade civil, da importância da contribuição do passageiro para a produção do dano que sofreu e que apenas em circunstâncias excepcionais se poderá limitar a extensão da indemnização, com base numa apreciação individual (e não com base em critérios gerais e abstractos)²⁴. A este respeito, a Comissão assinala a alteração da Terceira Directiva, posterior ao processo principal, pela Directiva 2005/14/CE²⁵, que adita um novo parágrafo ao artigo 1.º da Terceira Directiva²⁶.

41. Por outro lado, a Comissão considera que a situação de uma pessoa que aceita simplesmente ou escolhe viajar na parte do veículo não equipado de assentos para passageiros não pode ser equiparada às circunstâncias muito especiais e graves que justificam a excepção à obrigação de seguro. Encontra-se prevista na Terceira Directiva uma excepção deste tipo para os passageiros que viajam de sua livre vontade e com conhecimento de causa num veículo roubado, bem como na Segunda Directiva que contém uma derrogação à obrigação de indemnizar no que respeita às pessoas que de sua livre vontade se encontrem no veículo causador do sinistro, quando se prove que sabiam que o veículo não estava seguro.

42. Assim, a Comissão considera que o conceito de «passageiro» para efeitos do artigo 1.º da Terceira Directiva é um conceito muito amplo que abrange qualquer pessoa transportada num veículo.

2. Apreciação

a) Teor e contexto normativo do artigo 1.º da Terceira Directiva

23 — Acórdão de 30 de Junho de 2005, *Candolin*, C-537/03, *Colect.*, p. I-5745.

24 — Acórdão *Candolin*, já referido, n.ºs 29 e 30.

25 — Já referida na nota 9.

26 — «Cada Estado-Membro tomará as medidas adequadas para que qualquer disposição legal ou cláusula contratual contida numa apólice de seguro que exclua os passageiros dessa cobertura pelo facto de terem conhecimento ou deverem ter tido conhecimento de que o condutor do veículo estava sob a influência do álcool ou de qualquer outra substância tóxica no momento do acidente seja considerada nula no que se refere a esses passageiros.»

43. Embora o conceito de veículo esteja definido no artigo 1.º da Primeira Directiva, o mesmo não acontece com o conceito de passageiro. De resto, o artigo 1.º da Terceira Directiva refere-se a «todos os passageiros, além do condutor», referindo que a qualidade de passageiro é incompatível com a de condutor²⁷.

44. O Governo irlandês não contesta que, num sentido amplo, o conceito de passageiro engloba qualquer pessoa que se encontre «num» veículo.

45. Então, a questão que se coloca é a de saber se se deve retirar do grupo de passageiros em sentido amplo os que se encontram num veículo quando este não se destina ao seu transporte e/ou não está equipado para esse fim.

46. O Governo irlandês, apoiado pelo MIBI, pronuncia-se a favor de um conceito mais restrito de passageiro, que exclui da cobertura do seguro obrigatório os terceiros

lesados que se encontrem num veículo que não se destina ao seu transporte nem está equipado para esse fim. O Governo irlandês justifica este entendimento com uma preocupação de coerência com a regulamentação relativa à segurança rodoviária, ao alegar que a inclusão dessas pessoas no âmbito da garantia do seguro obrigatório equivalia a fazer com que a seguradora tivesse de tomar a seu cargo um comportamento perigoso deliberado.

47. Se a preocupação de coerência do Governo irlandês tem o mérito de chamar a atenção, não deixa de ser verdade que a interpretação assim preconizada do artigo 1.º da Terceira Directiva introduz uma distinção entre os terceiros lesados que não resulta da letra da directiva. A Comissão salienta, correctamente, que o direito comunitário pertinente prevê explicitamente uma excepção à obrigação de seguro, em relação aos passageiros que viajam de sua livre vontade e com conhecimento de causa num carro roubado²⁸, bem como uma derrogação à obrigação de indemnização relativamente às pessoas que de sua livre vontade se encontram no veículo causador do sinistro, quando se prove que sabiam que o veículo não estava seguro²⁹. Assim, não parece oportuno introduzir limitações implícitas à cobertura do seguro concedida aos passageiros.

27 — Quanto às dificuldades da determinação concreta do condutor, v., o muito instrutivo estudo do Centre de droit de la consommation da Universidade de Lovaina, dedicado à situação no direito belga: «La notion de conducteur sous l'empire de la loi du 21 novembre 1989», Forum de l'assurance 2006.

28 — Artigo 2.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Segunda Directiva.

29 — Artigo 1.º, n.º 4, terceiro parágrafo, da Segunda Directiva.

48. Relativamente à falta de cobertura das pessoas que se expõem voluntariamente a um perigo de que deveriam ter tido consciência, em conformidade com a posição adoptada pelo Governo irlandês, deve referir-se o processo *Candolin*³⁰ relativo a uma disposição de direito finlandês que permite reduzir a indemnização de um passageiro — pela confissão de uma falta que contribuiu para o sinistro —, quando o condutor do veículo se encontra em estado de embriaguez. Depois de ter sublinhado que as três primeiras directivas relativas ao seguro automóvel não tinham harmonizado as regras de responsabilidade civil em matéria de acidentes de viação, o Tribunal de Justiça considerou que essas regras não podiam prejudicar o efeito útil das referidas directivas. Aceitou esse prejuízo quando o direito à indemnização da vítima sofre uma redução com base em critérios gerais e abstractos, e não com base numa apreciação individual do seu comportamento. Transposto para o presente processo, não obstante o facto de as disposições de direito nacional em causa não dizerem respeito ao direito da responsabilidade civil, esse raciocínio poderia significar que a cobertura de seguro de determinadas categorias de pessoas transportadas não podia ser reduzida ou excluída com base em considerações sobre a perigosidade, abstracta, do seu comportamento.

49. Por último, embora a directiva em questão não seja aplicável ao processo principal, importa observar que a Directiva 2005/14 adoptou também uma aproximação restritiva face às limitações da cobertura de seguro concedida aos passageiros. Com

efeito, o artigo 1.º da Terceira Directiva, conforme alterado pela Directiva 2005/14³¹ prevê que «[c]ada Estado-Membro tomará as medidas adequadas para que qualquer disposição legal ou cláusula contratual contida numa apólice de seguro que exclua os passageiros dessa cobertura pelo facto de terem conhecimento ou deverem ter tido conhecimento de que o condutor do veículo estava sob a influência do álcool ou de qualquer outra substância tóxica no momento do acidente seja considerada nula no que se refere a esses passageiros». Esta disposição justifica-se pelo facto de o passageiro «não se encontra[r] em geral em condições de avaliar devidamente o grau de intoxicação do condutor»³².

b) Finalidade do artigo 1.º da Terceira Directiva

50. Há que determinar se a finalidade do artigo 1.º da Terceira Directiva confirma as objecções *supra* apresentadas com base na letra desse artigo e do seu contexto normativo.

51. No que diz respeito à cobertura dos passageiros pelo seguro automóvel obrigató-

30 — Acórdão já referido, nota 23.

31 — Já referida na nota 9.

32 — Décimo quinto considerando da Directiva 2005/14.

rio, a Terceira Directiva alterou sensivelmente o estado do direito comunitário. No processo Withers relativo a factos idênticos aos do processo principal, o Tribunal de Justiça considerou acerca da Primeira e Segundas Directivas que «não se opõem à manutenção de uma legislação nacional que não determina que o seguro obrigatório de responsabilidade civil resultante da circulação de veículos automóveis cubra os danos corporais dos passageiros transportados numa parte de um veículo que não um veículo de serviço público, a menos que essa parte do veículo tenha sido concebida e construída com lugares sentados para passageiros» pois os Estados-Membros continuavam a ter competência para determinar o grau de cobertura dos passageiros³³.

52. Esta jurisprudência não é determinante no presente processo, pois a Terceira Directiva tem por objectivo colmatar as «lacunas que existem na cobertura pelo seguro obrigatório dos passageiros de veículos automóveis em certos Estados-Membros»³⁴ alargando a cobertura do seguro obrigatório prevista no artigo 3.º, n.º 1, da Primeira Directiva a «todos os passageiros que não o condutor»³⁵.

53. Há que aqui realçar que essa extensão visa proteger uma «categoria particular-

mente vulnerável de vítimas potenciais»³⁶. Ora, esta vulnerabilidade existe relativamente a todas as pessoas transportadas, tal como a Comissão justamente salientou. As considerações da Comissão relativas à necessidade de um elevado nível de protecção dos consumidores, como manifestada no décimo terceiro considerando, são pouco convincentes, pois o imperativo de protecção dos consumidores não pode desprezar o comportamento da pessoa transportada, quando esta se expõe deliberadamente a um perigo.

54. Tendo em conta o facto de a Terceira Directiva prosseguir o trabalho de harmonização do conteúdo e do alcance do seguro obrigatório de responsabilidade civil automóvel, deve-se considerar que o conceito de passageiro, a que se refere o artigo 1.º da Terceira Directiva, deve ser interpretado uniformemente a nível comunitário. De facto, a inexistência de uma tal interpretação uniforme conduziria precisamente, a que pudessem subsistir lacunas que a Terceira Directiva pretende eliminar.

55. A este respeito, deve-se salientar que a interpretação sugerida pelo Governo irlandês corre o risco de dar azo a novas divergências entre os Estados-Membros. Com efeito, se o

33 — V. n.º 18 do despacho, já referido na nota 12.

34 — Quinto considerando da Terceira Directiva.

35 — V., sobre este ponto, acórdão Mendes Ferreira, já referido na nota 16, n.º 34.

36 — Quinto considerando da Terceira Directiva.

conceito de passageiro estiver limitado aos passageiros que utilizam os lugares previstos para efeitos do seu transporte, poderiam ocorrer divergências relativamente à categoria desses passageiros ³⁷.

56. Neste contexto, parece difícil fazer depender o conceito de passageiro, na acepção do artigo 1.º da Terceira Directiva, do comportamento da vítima de um acidente de viação. Na realidade, a tomada em consideração da perigosidade do comportamento da vítima de um acidente de viação, quer este tenha ou não ocupado um lugar num veículo sujeito à obrigação de seguro, depende do direito da responsabilidade civil e não integra o âmbito de aplicação da acção directa da vítima contra o segurador da responsabilidade civil ou, na sua falta, o organismo referido no artigo 1.º, n.º 4, da Segunda Directiva. É lícito ao segurador ou ao referido organismo intentar uma acção contra a pessoa cujo comportamento contribuiu para a realização do dano.

Conselho no momento da adopção da posição comum do Conselho, reproduzida no ofício de 4 de Maio de 1990 já referido, parece pouco pertinente. Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, uma declaração geral inscrita na acta do Conselho que não é mencionada no texto de uma disposição de direito derivado não pode ser utilizada para efeitos da sua interpretação ³⁸; em todo o caso, a declaração em questão só considera a limitação da «indenização do passageiro» quando este tenha contribuído para a realização do seu dano. Assim, esta declaração parece dizer respeito às regras de responsabilidade civil e não pode limitar o alcance das disposições de direito comunitário que garantem um âmbito uniforme à garantia de seguro — com exclusão de qualquer limitação, salvo excepção expressamente prevista atinente ao comportamento do passageiro.

c) Conclusão

57. Por último, a referência que o Governo irlandês fez à declaração conjunta do Conselho e da Comissão que foi inscrita na acta do

58. O artigo 1.º da Directiva 90/232/CEE do Conselho deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que um Estado-Membro mantenha uma legislação nacional que preveja uma exclusão da obrigação de seguro em matéria de responsabilidade civil pelos danos corporais sofridos pelos particulares que viajam em partes do veículo que não foram

37 — V., por exemplo, para a França, artigo A211-3 do Code des assurances: «o transporte considera-se efectuado em condições de segurança suficientes: a) No que diz respeito aos veículos de passageiros, ... quando os passageiros são transportados no interior dos veículos; b) No que diz respeito aos veículos utilitários, quando as pessoas são transportadas, ou no interior da cabina, ou numa plataforma munida de grades, ou no interior de uma carroçaria fechada e quando o seu número não exceda oito, para além do condutor; ... *Para aplicação das disposições precedentes, as crianças de menos de dez anos só contam metade ...*» (o sublinhado é meu).

38 — V. acórdãos citados na nota 21.

nem concebidas nem construídas com assentos para passageiros.

C — Quanto à segunda questão prejudicial

59. Através da sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio procura saber se o artigo 1.º da Terceira Directiva confere aos particulares direitos que podem invocar nos órgãos jurisdicionais nacionais.

1. Resumo dos argumentos das partes

60. *E. Farrell* e a *Comissão* defendem que o artigo 1.º da Terceira Directiva confere direitos que os particulares podem invocar directamente nos órgãos jurisdicionais nacionais. Em contrapartida, o *Governo irlandês* e o *MIBI* sustentam que tendo a directiva sido transposta correctamente, essa questão nem sequer se coloca.

61. *E. Farrell* salienta que, quando as obrigações impostas aos Estados-Membros são suficientemente claras e precisas, uma directiva pode ter efeito directo. Em sua opinião, o

facto de o Tribunal de Justiça considerar ser esse o caso da Terceira Directiva, decorre do texto do despacho Withers, já referido. Segundo *E. Farrell*, a circunstância de, no n.º 20 desse despacho³⁹, o Tribunal de Justiça não ter declarado que a Terceira Directiva não possuía as características necessárias para ter efeito directo, demonstra que só a data em que o acidente ocorreu impediu que se invocasse a Terceira Directiva. *E. Farrell* considera que se deve, portanto, responder à segunda questão prejudicial que «o artigo 1.º da Terceira Directiva, concebido para conferir direitos em termos suficientemente precisos e claros, é susceptível de ter efeito directo».

62. O *Governo irlandês*, apoiado pelo *MIBI*, considera, visto ter correctamente transposto a Terceira Directiva, que não é necessário invocar o efeito directo dessa directiva. Todavia, sem prejuízo desta posição, alega que esse efeito directo de modo algum pode resultar do despacho Withers, já referido. O *MIBI* contesta ser uma emanação do Estado na aceção dos critérios referidos no acórdão *Foster*⁴⁰: a este respeito, invoca a sua forma jurídica privada e o facto de exercer as suas atribuições em matéria de seguro automóvel obrigatório nos termos de uma convenção livremente negociada com o Estado.

39 — «Todavia, o acidente que está na origem do litígio no processo principal ocorreu [...] antes da extinção do prazo fixado à Irlanda para transposição da Terceira Directiva [...]. Esta directiva não poderá, pois, ser invocada no órgão jurisdicional de reenvio pelas partes no processo principal».

40 — Acórdão de 12 de Julho de 1990, *Foster* (C-188/89, Colect., p. I-3313, n.º 18).

63. Por seu lado, a *Comissão* recorda que os particulares podem invocar directamente as disposições de uma directiva contra um Estado-Membro, desde que estas sejam incondicionais e suficientemente precisas. Por conseguinte, a questão preliminar que se coloca, segundo a Comissão, é a de saber se o MIBI é uma emanção do Estado na acepção dos critérios referidos no acórdão Foster⁴¹. Para uma tal qualificação, o MIBI deve ser um organismo ou uma entidade sujeito à autoridade ou à fiscalização do Estado ou que dispõe de poderes excepcionais em relação aos que resultam das regras aplicáveis nas relações entre particulares. A Comissão defende que, vista a missão pública especial do MIBI, deve ser considerado uma emanção do Estado. Por outro lado, refere um acórdão do Circuit Court (Irlanda) que tinha chegado a idêntica conclusão⁴².

como o tipo de responsabilidade a cobrir pelo seguro obrigatório. Acrescenta que, na verdade, o artigo 3.º, n.º 1, da Primeira Directiva deixa aos Estados-Membros um certo poder de apreciação quanto ao modo de organizar o respectivo regime de seguro obrigatório. Todavia, esse poder de apreciação é, em sua opinião, puramente organizacional e não diz respeito ao alcance da obrigação fundamental de seguro. Assim, a Comissão propõe ao Tribunal de Justiça que declare que o artigo 1.º da Terceira Directiva pode ser invocado directamente pelos particulares nos órgãos jurisdicionais nacionais.

2. Apreciação

64. Segundo a Comissão, só resta verificar se os termos do artigo 1.º da Terceira Directiva são incondicionais e suficientemente precisos para serem invocados contra o MIBI. Refere que esse artigo dispõe que o seguro obrigatório cobre a responsabilidade pelos danos corporais de todos os passageiros, além do condutor, que resultem da circulação de um veículo, com a única exclusão expressa dos que viajam com conhecimento de causa num veículo roubado. Assim, a Comissão considera que o artigo em questão permite identificar tanto os beneficiários

65. Atentos os factos do processo principal, conclui-se que o órgão jurisdicional de reenvio procura saber se a demandante pode invocar o artigo 1.º da Terceira Directiva a fim de afastar as disposições de direito nacional que excluem do benefício da garantia de seguro obrigatório — e, em consequência, das prestações do MIBI — as pessoas que viajam em qualquer parte de um veículo que não seja concebida nem construída com assentos para passageiros.

41 — Acórdão já referido, nota 40.

42 — Acórdão de 29 de Outubro de 1999, Dublin Bus contra MIBI.

66. Segundo a jurisprudência⁴³, só as disposições incondicionais e suficientemente precisas são susceptíveis de ser invocadas por um particular contra um Estado.

cuja definição resulta exclusivamente do direito comunitário, a sua situação jurídica é susceptível de ser definida à luz das três gerações sucessivas de directivas.

67. O artigo 1.º da Terceira Directiva prevê que o seguro obrigatório «cobrirá a responsabilidade por danos pessoais de todos os passageiros, além do condutor, resultantes da circulação de um veículo», com a única excepção dos que viajam com conhecimento de causa num veículo roubado. Visto que o artigo em questão permite identificar tanto os beneficiários como a natureza da responsabilidade a cobrir pelo seguro obrigatório, conclui-se que confere aos particulares em causa um direito incondicional e de uma precisão suficiente. Esta conclusão não pode ser posta em causa pela circunstância de o artigo 1.º da Terceira Directiva remeter para o artigo 3.º, n.º 1, da Primeira Directiva, que impõe aos Estados-Membros «adoptar todas as medidas adequadas para que a responsabilidade civil que resulta da circulação de veículos com estacionamento habitual no seu território esteja coberta por um seguro». Com efeito, embora as directivas sucessivas tenham deixado aos Estados-Membros uma certa latitude para efeitos da transposição das suas disposições em matéria de seguro automóvel obrigatório, também é verdade que especificaram o conteúdo e o alcance do seguro obrigatório de responsabilidade civil automóvel; relativamente aos passageiros,

68. Subsiste uma dificuldade específica, que resulta, no presente caso, de o veículo acidentado não estar seguro e de a vítima, E. Farrell, ter solicitado uma indemnização ao MIBI, na qualidade de organismo reconhecido na acepção do artigo 1.º, n.º 4, da Segunda Directiva.

69. Como se trata de uma entidade de direito privado cujos membros são sociedades seguradoras presentes na Irlanda no mercado do seguro automóvel e que está ligada ao Estado por uma convenção de direito privado⁴⁴ para garantir as missões do organismo previsto no artigo 1.º, n.º 4, da Segunda Directiva, há que determinar se o MIBI pode ser considerado uma emanção do Estado na acepção dos critérios do acórdão Foster⁴⁵. Segundo o Tribunal de Justiça, «as disposições incondicionais e suficientemente precisas de uma directiva podem ser invocadas pelos sujeitos jurídicos contra organismos ou entidades [...] sujeitas à autoridade ou ao controlo do Estado ou que disponham de poderes exorbitantes face aos que resultam das normas aplicadas às relações entre particulares.» Conclui-se, segundo o Tribunal de Justiça, que «faz, em todo o caso, parte do número dos organismos contra os quais se podem invocar as

43 — V., por exemplo, acórdão de 19 de Janeiro de 1983, Becker (8/81, Recueil, p. 53).

44 — Convenção de 21 de Dezembro de 1988 que liga o MIBI ao Ministro do Ambiente.

45 — Já referido na nota 40, n.º 18.

disposições de uma directiva que sejam susceptíveis de produzir efeitos directos um organismo que, seja qual for a sua natureza jurídica, foi encarregado, por um acto de uma autoridade pública, de prestar, sob controlo desta, um serviço de interesse público e que disponha, para esse efeito, de poderes especiais que exorbitem das normas aplicáveis às relações entre particulares»⁴⁶.

70. A questão é de particular importância, na medida em que o quadro comunitário do seguro automóvel se insere num sistema anterior⁴⁷, no qual foi dada grande importância aos profissionais de seguros com vista à criação dos institutos nacionais e dos Fundos Nacionais de Garantia Automóvel, de modo que a implementação do quadro comunitário nos Estados-Membros passa em larga medida por estruturas de direito privado.

71. Tendo em conta os poucos elementos fornecidos pelo órgão jurisdicional de reenvio a respeito do MIBI, é difícil afirmar de

imediato que este último está sujeito à autoridade ou à fiscalização do Estado e não é certo que disponha de poderes exorbitantes relativamente aos decorrentes das regras aplicáveis nas relações entre particulares. Em contrapartida, não é contestado que o MIBI assume as funções de organismo reconhecido para efeitos do artigo 1.º, n.º 4, da Segunda Directiva, responsável pela indemnização das vítimas de acidentes provocados por veículos não identificados ou não seguros. Esta missão tem carácter público, pois encontra-se prevista na própria Segunda Directiva e a fiscalização do Estado exerce-se através do reconhecimento — convencional, no presente caso — do organismo em questão⁴⁸.

72. Em conclusão, parece-me que o MIBI pode ser equiparado ao Estado enquanto organismo reconhecido, na acepção do artigo 1.º, n.º 4, da Segunda Directiva, responsável pela missão confiada aos referidos organismos pela Segunda Directiva, de modo que o artigo 1.º da Terceira Directiva pode ser invocada directamente pelos particulares nos órgãos jurisdicionais nacionais.

46 — Acórdão já referido, n.º 20.

47 — V. *supra* n.º 23 e segs.

48 — Quanto à questão da equiparação de uma entidade privada de tipo organismo profissional ao Estado, v. *Wernicke, S.*, *Die Privatwirkung im Europäischen Gemeinschaftsrecht*, Baden-Baden 2002, p. 186 e seguintes. O autor refere como situação de equiparação aquela em que um particular foi encarregado de assegurar uma missão pública que incumbe ao Estado nos termos do direito comunitário, pois, em direito nacional, a execução dessa missão é apenas da competência do particular em questão (v. *op. cit.*, p. 190). Todavia, o autor só admite a equiparação na medida necessária à execução da missão pública. Esta solução parece correcta, pois garante a invocabilidade de disposições precisas e incondicionais de direito derivado em todos os Estados-Membros, qualquer que seja a natureza do organismo que o Estado escolheu para assegurar a missão pública prevista pelo direito comunitário.

V — Conclusão

73. Tendo em atenção o que precede, proponho ao Tribunal de Justiça que responda às questões do órgão jurisdicional de reenvio do seguinte modo:

- 1) O artigo 1.º da Directiva 90/232/CEE do Conselho deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que um Estado-Membro mantenha uma legislação nacional que preveja a exclusão da obrigação de seguro em matéria de responsabilidade civil pelos danos corporais sofridos pelos particulares que viajam em partes do veículo que não foram nem concebidas nem construídas com assentos para passageiros.
- 2) O artigo 1.º da Directiva 90/232/CEE do Conselho pode ser invocado directamente pelos particulares nos órgãos jurisdicionais nacionais.