

os princípios da igualdade, da proporcionalidade e da protecção da confiança.

Para fundamentar a primeira asserção convoca a circunstância de os restantes co-contratantes da Administração — ou sequer os restantes concessionários — não estarem onerados com uma tal presunção de culpa, constituindo caso paradigmático da diferença de tratamento o que se passa com a ANA que gere as infra-estruturas aeroportuárias e cuja violação das regras de segurança terá potencialmente proporções muito superiores.

Mas tal alegação é manifestamente improcedente. O princípio da igualdade, assumido como princípio fundamental na nossa Constituição (artigo 13.º) não significa igualitarismo ou igualdade formal.

Como se disse no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 186/90, publicado no *Diário da República* 2.ª série, de 12 de Setembro de 1990, dispensando-se o Tribunal de citar outros locais, dada a uniformidade de critério, «O princípio não impede que, tendo em conta a liberdade de conformação do legislador, se possam (se devam) estabelecer diferenciações de tratamento, ‘razoável, racional e objectivamente fundadas’, sob pena de, assim não sucedendo, ‘estar o legislador a incorrer em arbitrio, por preterição do acatamento de soluções objectivamente justificadas por valores constitucionalmente relevantes’, no ponderar do citado Acórdão n.º 335/94. Ponto é que haja fundamento material suficiente que neutralize o arbitrio e afaste a discriminação infundada (o que importa é que não se discrimine para discriminar, diz-nos J. C. Vieira de Andrade — *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, Coimbra, 1987, pág. 299)».

Ora, a afirmação de que o regime de responsabilidade civil do ónus da prova dos restantes co-contratantes da Administração na concessão de bens ou serviços públicos, e mais especificadamente a alegada relativa à ANA, é menos exigente do que a decorrente da aplicação do artigo 12.º da Lei n.º 24/2007 é tudo menos líquida, porquanto é possível sustentar que idêntica inversão do ónus da prova opera, nesse domínio, seja por decorrência do enquadramento na responsabilidade contratual (artigo 799.º do Código Civil), seja por aplicação do regime específico da responsabilidade extracontratual (artigo 493.º, n.º 1, do Código Civil).

Por outro lado, não pode negar-se que as duas situações de facto apresentam contornos evidentes de exigências não inteiramente coincidentes.

Do mesmo passo, tendo em conta que o tipo de bens oferecido através da oferta da via das auto-estradas, diferentemente do que se passa com as demais estradas, pressupõe níveis elevados e especiais de segurança, traduzidos desde logo na concepção, construção, manutenção e exploração das vias segundo padrões materiais ou normativos de grande exigência, e que a sua utilização é feita em termos massivos e mediante o pagamento de uma taxa (ainda que nas SCUT esta seja assumida pelo Estado), não se vê que possa considerar-se existir qualquer violação do princípio da proporcionalidade ao atribuir-se ao concessionário da auto-estrada o ónus de demonstrar que cumpriu, em concreto, relativamente a cada utilizador, a obrigação de segurança cuja pressuposta existência real se apresenta como determinante para que uma grande massa de consumidores opte pela sua utilização.

Não constituindo a instituição legal desse ónus uma interferência no domínio da estipulação das concretas relações contratuais, não pode também defender-se que ela introduza qualquer perturbação anormal e imprevisível na habitual previsão dos riscos que as partes ponderam antecipadamente antes de se decidir pela vinculação contratual, em termos de se poder considerar afectar-se intoleravelmente a autonomia de vontade pressuposta pelo direito à capacidade civil e ao livre desenvolvimento da personalidade.

Estando-se perante especiais actividades económicas geradoras de riscos elevados de lesão de bens e direitos de terceiros, muitas vezes ínsitos ao próprio tipo de bens cuja aquisição se oferece, afigura-se como previsível que o legislador possa submeter essa actividade concreta a especial regime de responsabilidade e isso principalmente quando ela é levada a cabo em regime de concessão pública, pois dela poderá sobrar para o Estado a emergência de ter de suprir as consequências danosas para os utilizadores desses bens, mormente através do cumprimento dos deveres de prestação dos serviços de saúde e de segurança social.

Nesta senda, falece, igualmente, o argumento da violação do princípio da protecção da confiança, independentemente de se afigurar inconsistente a sua convocação quando, como acontece no caso, se está, segundo o entendimento do tribunal *a quo* que constitui um dado para o Tribunal Constitucional, em presença de uma lei interpretativa, por o sujeito não poder deixar de contar com a eventualidade de o legislador vir a assumir como sentido normativo obrigatório aquele que, na jurisprudência aplicada, pese embora a existência de divergências perante a lei interpretada, coincidia com o que veio a ser positivado na lei interpretativa.

Alega, ainda, a recorrente que a norma em questão viola o direito de iniciativa económica privada e o direito de propriedade privadas, con-

sagrados, respectivamente, nos artigos 61.º, n.º 1, e 62.º, n.º 1, ambos da Constituição.

Mas sem razão, uma vez mais. O direito de iniciativa económica privada está expressamente reconhecido como direito fundamental no artigo 61.º, n.º 1, da Constituição. Mas não como direito absoluto. Daí que ele deva ser exercido «nos quadros definidos pela Constituição e pela lei e tendo em conta o interesse geral».

Ora, no preceito constitucional imediatamente antecedente (o artigo 60.º, n.º 1) dispõe-se que «os consumidores têm direito à qualidade dos bens e serviços consumidos, [...] à protecção [...] da segurança e dos seus interesses económicos, bem como à reparação de danos».

Por outro lado, não pode deixar de distrair-se do artigo 2.º da Constituição, consagrador do princípio do Estado de direito democrático, enquanto postulado decorrente do princípio de justiça material em que aquele também se decompõe, um princípio fundamental do reconhecimento de um direito geral à reparação de danos.

O direito à reparação de danos, seja por violação dos direitos do consumidor com protecção constitucional garantida no artigo 60.º, n.º 1, da Constituição, seja por falta de cumprimento de obrigações emergentes de contratos, da violação de direitos ditos «absolutos» ou até da prática de actos que, embora lícitos causam prejuízo a outrem, pressupõe uma tomada de posição legislativa quanto à exigência ou não da culpa pelo facto danoso e dentro desta matéria, da repartição do ónus de prova.

Não se afigura, pelas razões já expendidas, que a sujeição das concessionárias de auto-estradas ao ónus de prova do cumprimento, em concreto, das obrigações de segurança de circulação na via, viole esse direito de iniciativa económica privada, mormente por ofensa do alegado princípio da proporcionalidade em qualquer das suas significações.

E também não procede a alegada violação do direito fundamental à propriedade privada.

Pode, desde logo, questionar-se que, no âmbito material da garantia do direito fundamental à propriedade privada, possa incluir-se as diminuições de património decorrentes do dever de indemnizar.

Mas, independentemente da resposta que essa dúvida possa merecer, certo é que o direito de propriedade privada não está garantido em termos absolutos, mas apenas, como resulta do disposto no n.º 1 do artigo 62.º da Constituição, dentro dos limites e com as restrições previstas em outros lugares da Constituição e na lei quando ela remeta para esta a regulação das matérias previstas nesses outros lugares da Lei Fundamental.

Sendo assim, mesmo que o direito à reparação de danos por acidentes em auto-estradas possa fundar-se, em alguns casos e, em parte, na violação do direito de propriedade privada de outrem, sempre razões de segurança e de protecção de outros direitos com reconhecimento constitucional, como o direito à vida, à integridade física e à protecção da saúde, podem justificar a opção legislativa de atribuição do ónus de prova do facto danoso a quem incumbe o cumprimento de uma obrigação legal de concreta provisão material e normativa de condições de segurança na circulação rodoviária.

Deste jeito, impõe-se concluir que a norma constante do artigo 12.º, n.º 1, da Lei n.º 24/2007, de 18 de Julho, na acepção segundo a qual, «em caso de acidente rodoviário em auto-estradas, em razão do atravessamento de animais, o ónus de prova do cumprimento das obrigações de segurança pertence à concessionária e esta só afastará essa presunção se demonstrar que a intromissão do animal na via não lhe é, de todo, imputável, sendo atribuível a outrem, tendo de estabelecer positivamente qual o evento concreto, alheio ao mundo da sua imputabilidade moral que não lhe deixou realizar o cumprimento», não padece de inconstitucionalidade.

C — Decisão

8 — Destarte, atento tudo o exposto, o Tribunal Constitucional decide negar provimento ao recurso.

Custas pela recorrente com taxa de justiça que se fixa em 25 UCs.

Lisboa, 18 de Novembro de 2009. — *Benjamim Rodrigues — Joaquim de Sousa Ribeiro — João Cura Mariano — Rui Manuel Moura Ramos.*

202709201

Acórdão n.º 597/2009

Processo n.º 981/08

Acordam na 2.ª Secção do Tribunal Constitucional

Relatório

Em 21 de Janeiro de 2005, Acácio Couto Jorge e C.ª L.da e Acácio Eduardo Soares Couto Jorge iniciaram acção contra Brisa — Auto Estradas de Portugal, SA, no Tribunal Judicial de Penafiel, peticio-

nando a condenação da Ré no pagamento de indemnizações pelos danos provocados pelo acidente ocorrido na auto-estrada A4, pelas 3h20 do dia 24 de Junho de 2003, quando o veículo automóvel, propriedade da Autora e conduzido pelo Autor embateu num canídeo de grande porte que atravessava essa via concessionada à Ré.

Por sentença de 20 de Abril de 2007 a acção foi julgada parcialmente procedente e a Ré Brisa foi condenada:

A pagar à Autora as quantias de € 12 500,00 a título de indemnização por perda do veículo, de € 15 050,00 a título de perda de rendimentos, e de € 1140,00, acrescida do que se vier a apurar desde Janeiro de 2005, à razão de € 60,00 por mês, até ao trânsito em julgado da decisão, pelas despesas decorrentes da recolha do veículo, quantias acrescidas de juros de mora, à taxa legal, desde a citação até integral pagamento;

E a pagar ao Autor a quantia de € 2 500,00, por danos não patrimoniais, acrescida de juros de mora, à taxa legal, até efectivo e integral pagamento.

A Ré Brisa e a chamada Companhia de Seguros Fidelidade Mundial, SA, recorreram desta sentença para o Tribunal da Relação do Porto, que, por acórdão de 11 de Março de 2008, concedeu provimento à apelação, revogou a sentença recorrida e absolveu a Ré do pedido.

Os Autores interpuseram recurso de revista deste acórdão para o Supremo Tribunal de Justiça, que, por acórdão de 23 de Setembro de 2008, lhe concedeu provimento, revogando o acórdão recorrido e «ficando a prevalecer a condenação da Brisa, nos precisos termos decididos na sentença da 1.ª instância».

Notificada deste acórdão, veio a Ré Brisa arguir a sua nulidade, o que foi indeferido pelo acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 11 de Novembro de 2008.

Notificada deste último acórdão veio a ré Brisa interpor recurso para o Tribunal Constitucional, ao abrigo da alínea b), do n.º 1, do artigo 70.º, da Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional, aprovada pela Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, e alterada, por último, pela Lei n.º 13-A/98, de 26 de Fevereiro (LTC), referindo no respectivo requerimento de interposição:

«2 — Normas cuja inconstitucionalidade se pretende seja apreciada: as que se obtêm pela interpretação do artigo 12.º da Lei n.º 24/2007, de 18 de Julho (define direitos dos utentes nas vias rodoviárias classificadas como auto-estradas concessionadas, itinerários principais e itinerários complementares) e, ainda, as constantes dos artigos 4.º a 12.º da mesma lei, na medida em que, com as normas directamente visadas, tenham relações sistemáticas de implicação.

3 — Preceitos constitucionais violados: consideram-se violados os artigos 2.º (Estado de direito democrático), 13.º, n.º 1 (Princípio da igualdade), 20.º, n.º 4 (Acesso ao direito e tutela efectiva), e 62.º, n.º 1 (Direito de propriedade privada), todos da Constituição. Mais precisamente:

O artigo 2.º, na parte em que, fixando a República Portuguesa como um Estado de direito baseado na separação de poderes, não permite que o Parlamento, por via de leis formais, interfira na livre negociação de contratos e em processos pendentes perante os Tribunais;

O artigo 13.º, n.º 1, na medida em que, excluindo o arbitrio, os privilégios e os encargos diferenciadores injustificados, afasta quer as leis ad hominem, quer as regras contrárias ao sistema e quer, finalmente, os regimes de desigualdade com base em meras aparências de tipo populista;

O artigo 62.º, n.º 1, na área em que protege os direitos de crédito legitimamente constituídos ('propriedade' em sentido amplo) e em que veda a imputação, *ex novo* e sem compensação justa, aos titulares de direitos patrimoniais privados, de riscos que, a ele, não eram inerentes, aquando da sua aquisição.»

No Tribunal Constitucional, a recorrente apresentou alegações, que terminam com a formulação das seguintes conclusões:

«I — Quanto à matéria em discussão:

1.ª No dia 24 de Junho de 2003, o veículo XR, na sequência de um embate com um cão, despistou-se, na A4, tendo sido, depois, abalroado por outro veículo; houve danos materiais, sendo demandada a concessionária Brisa.

2.ª Verificou-se que a auto-estrada estava devidamente vedada e que a Brisa fizera as patrulhas regulamentares, nada tendo detectado de anormal.

3.ª A 1.ª Instância entendeu que a Brisa, enquanto ré, não ilidira uma presunção de culpa que, sobre ela, impendia, condenando-a; a Relação do Porto julgou que, não havendo qualquer presunção, os autores não teriam feito prova da culpa da ré, absolvendo-a.

4.ª O Supremo Tribunal de Justiça, fazendo aplicação retroactiva da Lei n.º 24/2007, de 18 de Julho, entretanto publicada, entendeu que a discussão perdera o interesse, condenando a Brisa.

II — Quanto à Lei n.º 24/2007, de 18 de Julho:

5.ª A Brisa é uma sociedade concessionária da construção, manutenção e exploração de auto-estradas, caindo nos deveres previstos nas bases anexas ao Decreto-Lei n.º 247-C/2008, de 30 de Dezembro.

6.ª Na sequência de obras de alargamento na A1 (auto-estrada do Norte), a Assembleia da República aprovou a Resolução n.º 14/2004, de 31 de Janeiro (DR, 1.ª série-A, n.º 137, de 31 de Janeiro de 2004, p. 550), na qual pede ao Governo a alteração das bases da concessão, de modo a suspender as portagens nas vias em obras e a melhor informar os utentes da sua ocorrência.

7.ª Seguiram-se negociações entre o Governo e as concessionárias: inconclusivas, por falta de disponibilidades orçamentais.

8.ª Posto o que foram, no Parlamento, apresentados dois Projectos de Lei: Projectos n.º 145/X (PCP) e n.º 164/X (BE); veio a ser aprovado o primeiro (Decreto n.º 122/X), o qual deu azo à Lei n.º 24/2007, de 18 de Julho, destinada, no fundo, a conseguir, sem contrapartidas, o que não fora possível pela negociação.

9.ª A Lei n.º 24/2007 veio, no essencial, fixar um esquema mais denso e mais gravoso, para as concessionárias, na hipótese de obras nas auto-estradas: sem compensação.

10.ª Além disso, adoptou um sistema que pode conduzir, na hipótese de obras, à suspensão das taxas e ao afastamento do princípio do equilíbrio financeiro: também sem compensação.

11.ª Finalmente e perante um certo tipo de acidentes (entre os quais os derivados do atravessamento de animais) estabeleceu uma denominada 'presunção de incumprimento', contra as concessionárias: igualmente sem compensação.

III — Quanto aos juízos de inconstitucionalidade:

A — Primeiro fundamento: violação dos princípios do Estado de direito democrático e da separação de poderes (artigo 2.º).

12.ª A Lei n.º 24/2007 vem invadir os poderes nucleares do Governo enquanto órgão superior da administração pública — artigo 182.º — incumbido da direcção da administração directa do Estado — artigo 199.º, alínea d).

13.ª Com efeito, cabe apenas ao Governo negociar os contratos públicos de concessão, tanto mais que apenas ele tem os meios técnicos e humanos necessários para o efeito; nesse sentido, de resto, o próprio Parlamento adoptou a já referida Resolução n.º 14/2004.

14.ª A Lei n.º 24/2007 traduz, logo por aí, uma intromissão do Parlamento na área própria do Governo, pondo em crise o princípio da separação dos poderes e violando o artigo 2.º da Constituição.

15.ª Além disso, a Lei n.º 24/2007, designadamente através do seu artigo 12.º, n.º 1, veio interferir na composição de litígios já em curso, surgidos entre particulares.

16.ª Tais litígios só podem ser dirimidos pelos tribunais (artigo 202.º, n.º 2), sob pena de se pôr também em causa o direito de acesso aos mesmos, para defesa dos direitos (artigo 20.º, n.º 1).

17.ª A Lei n.º 24/2007 equivale a uma intromissão do Parlamento no núcleo do poder judicial; põe em causa, num ponto estruturante do nosso ordenamento, o princípio da separação de poderes, violando, também por aqui, o artigo 2.º da Constituição.

18.ª Também o princípio da protecção da confiança, num outro aspecto, seria violado por aquela lei, enquanto põe em causa o particular mundo das empresas que planeiam a longo prazo com o maior rigor os proveitos que vão obter e os custos em que vão incorrer.

B — Segundo fundamento: violação do princípio da igualdade (artigo 13.º).

19.ª O Direito assenta no postulado básico de tratar o igual de modo igual e o diferente de modo diferente, de acordo com a medida da diferença: a essa luz, as soluções desarmónicas são, já por si, contrárias ao princípio da igualdade.

20.ª O Direito civil, na sequência de um esforço milenário de equilíbrio, distingue a responsabilidade obrigacional da aquiliana: a obrigacional, emergente da violação de deveres concretos pré-existentes, prevê uma presunção de culpa, perante o incumprimento (mais severo); a aquiliana, correspondente à inobservância de deveres gerais de respeito, não comporta tal presunção (mais leve): artigos 799.º, n.º 1, e 487.º, n.º 1, do Código Civil.

21.ª A cominação de um ou outro tipo de responsabilidade não é arbitraria: depende da materialidade em jogo, sob pena de atingir a igualdade.

22.ª No caso de acidentes em auto-estrada, mostrando-se cumpridos os deveres específicos a cargo da Brisa, apenas queda verificar se, com violação do dever genérico de respeito, foram violados direitos dos utentes: a responsabilidade é, pela natureza das coisas, aquiliana.

23.ª A 'presunção de incumprimento', ao interferir (e na medida em que interfira) nessa questão, viola o artigo 13.º, n.º 1, da Constituição. Sem conceder,

24.ª A igualdade constitucional projecta-se no princípio da igualdade rodoviária: nas diversas vias e aos vários utentes aplicam-se regras genéricas e nunca *ad hominem*.

25.ª Daí que não seja compaginável, nas auto-estradas, uma regra de maior protecção (ou menor risco) dos utentes, em função de gerar coordenadas jurídicas: ser ou não um lanço concessionário; haver ou não portagem; estar em causa o condutor ou o passageiro, como exemplos: seria violado o artigo 13.º, n.º 1. Sem conceder,

26.ª O artigo 12.º, n.º 1, da Lei n.º 24/2007 veio, de facto, fixar uma presunção de ‘não-cumprimento’ (e, não, de culpa); com isso estabelece, de facto, um regime de imputação objectiva: mesmo cumprindo todos os seus deveres, a concessionária ainda será responsabilizada pelo resultado, numa manifestação de puro risco.

27.ª A responsabilidade pelo risco é espoliativa: só se admite em casos especiais, para o futuro, com limitação das indemnizações e acompanhamento por seguros. *In casu*, nada disso foi ponderado: há nova via de inconstitucionalidade, por discriminação subjectiva, atingindo-se o artigo 13.º, n.º 1, da Lei Fundamental. Sem conceder,

28.ª A Lei n.º 24/2007, em vários dos seus preceitos, designadamente o artigo 12.º, n.º 1, veio atingir selectivamente os direitos das concessionárias; fê-lo fora de quaisquer pressupostos tributários, violando, também por aqui, a igualdade prevista no artigo 13.º, n.º 1, da Constituição.

C — Terceiro fundamento: violação da tutela da propriedade privada.

29.ª A recorrente Brisa detém um acervo patrimonial enquanto parte num contrato de concessão; tal acervo, ainda que contratual, é protegido pela Constituição, por reconduzir-se a uma noção ampla de propriedade (artigo 62.º, n.º 1, da Constituição).

30.ª A Lei n.º 24/2007, em vários dos seus preceitos e, designadamente, no seu artigo 12.º, veio atingir direitos patrimoniais pré-existentes, sem compensação: violou a propriedade privada.

31.ª No caso do artigo 12.º em causa, esse fenómeno mais flagrante se torna: foi criada, com referência a situações pré-existentes, uma situação objectiva de risco, que é substancialmente amputante de valores patrimoniais: a violação do artigo 62.º, n.º 1, da Constituição surge apodictica.

IV — Quanto à relevância nos autos:

32.ª A Lei n.º 24/2007 levou o STJ a abdicar da sua judicção: não atentou nos factos apurados, designadamente nos que traduziram, por parte da Brisa, o cumprimento das suas obrigações.

33.ª Além disso, o douto acórdão recorrido fez, da Lei n.º 24/2007, uma aplicação retroactiva, o que mais ampliou as apontadas inconstitucionalidades.

34.ª A não se aplicar a Lei n.º 24/2007, a saída para o litígio em discussão seria a inversa.

Nestes termos e naqueles que, suprimindo, os Venerandos Conselheiros Constitucionais queiram subscrever, deve ser declarada a inconstitucionalidade material da Lei n.º 24/2007 e, designadamente, do seu artigo 12.º, por violação, inter alia, dos artigos 2.º, 13.º, n.º 1, e 62.º, n.º 1, da Constituição, assim se dando provimento ao presente recurso.»

Com a alegação, a recorrente juntou um parecer jurídico.

Os recorridos contra-alegaram, concluindo:

«I — O juízo de constitucionalidade ou inconstitucionalidade que esse Venerando Tribunal Constitucional tem que emitir é tão-somente o respeitante ao artigo 12.º da Lei n.º 24/2007, de 18 de Julho, mais concretamente à norma jurídica e respectiva interpretação, que se extrai do segmento da alínea b) do seu n.º 1.

II — Pois foi essa norma restrita e específica que fundamentou a decisão do Supremo Tribunal de Justiça sobre a causa dos presentes autos.

III — Juízos de constitucionalidade ou inconstitucionalidade sobre a Lei n.º 24/2007, na parte em que define, mesmo que de forma inovadora, os direitos dos utentes nas vias rodoviárias a que se aplica e as consequentes obrigações das concessionárias, devem ser excluídos do presente recurso. Assim,

IV — Nesse âmbito, a conformidade das respectivas normas com os princípios constitucionais do Estado de direito democrático e da separação de poderes, da igualdade, da estabilidade dos contratos, da proporcionalidade, da boa fé, da não violação da confiança, do equilíbrio financeiro ou da tutela da propriedade privada, não é, nem pode ser, o objecto do presente recurso.

V — O artigo 12.º da Lei n.º 24/2007, de 18 de Julho, tem, claramente, natureza interpretativa, a qual, não sendo objecto directo do presente recurso, deve ser considerada e declarada na precisa medida em que destrói decisivamente a força argumentativa em favor da sua inconstitucionalidade.

VI — Concretamente, o artigo 12.º da Lei n.º 24/2007, de 18 de Julho, não viola o princípio da separação e interdependência de poderes dos órgãos de soberania, tal como é definido no artigo 2.º da CRP, nem importa uma ingerência do poder legislativo no poder

judicial ou na esfera do poder executivo/administrativo que deva ser preservado.

VII — Pois que, embora inserido no desenvolvimento de uma negociação entre o Estado Português, representado pelo Governo, e as concessionárias das auto-estradas, a partir do Decreto-Lei n.º 294/97, de 24 de Outubro, aplicável ao tempo do acidente dos autos, a verdade é que algumas das bases deste Decreto-Lei, precisamente as respeitantes às obrigações das concessionárias quanto à criação e manutenção de condições de segurança que possam afectar os direitos dos utentes, têm eficácia normativa externa às mesmas bases, como parte integrante que são de um contrato com eficácia de protecção de terceiros. Ora,

VIII — No âmbito dessa eficácia normativa, não se vislumbra como o órgão de soberania Assembleia da República poderia ser afastado da possibilidade de nela intervir através daquele artigo 12.º da Lei n.º 24/2007, já que tal eficácia normativa externa se repercute em sede de responsabilidade civil e de direitos subjectivos, como sejam os direitos à integridade física das pessoas e à integridade dos bens destas.

IX — Os recorridos subscrevem por inteiro aquilo que sobre tal problemática foi decidido no Acórdão n.º 24/98 desse Venerando Tribunal Constitucional, e no Acórdão n.º 1/97, para o qual remete, onde se questiona a existência de uma verdadeira reserva constitucional da Administração, nomeadamente quando a intervenção da Assembleia da República se contenha no limite funcional que representa a proibição de uma pura substituição funcional do executivo no preciso espaço da sua actividade normal.

X — E, no caso dos presentes autos, a intervenção da Lei n.º 24/2007 na problemática do ónus da prova quanto às condições de segurança que cabe às concessionárias das auto-estradas assegurar aos seus utentes quando estes tranquilamente por elas circulam e são surpreendidos pelo atravessamento de animais, não pode considerar-se como tendo ultrapassado o dito limite funcional colocado à actuação do órgão legislativo Assembleia da República, ou como ‘uma intromissão parlamentar intolerável na esfera administrativa do executivo’.

XI — A fixação, a cargo das concessionárias, do ónus da prova quanto à obrigação de criação e manutenção de condições de segurança nas auto-estradas também não viola o princípio constitucional da igualdade.

XII — Lembra-se, por um lado, que em muitos outros dispositivos legais o ónus da prova impende sobre a parte que, eventualmente, mais dificuldades tem em fazer a respectiva prova e muitas vezes implica a difícil prova de um facto negativo. E nem por isso tais dificuldades implicam a inconstitucionalidade do respectivo normativo. Neste aspecto, lembra-se também aqui a lição do saudoso Prof. Manuel de Andrade, a fls. 190 das suas *Noções Elementares de Processo Civil*, Coimbra Editora, 1956, quando já nessa altura afirmava que a natural dificuldade de prova não era circunstância fundamental para fixar o respectivo ónus.

XIII — Por outro lado, o princípio da igualdade não dispensa a consideração de que situações desiguais não podem ter o mesmo tratamento. E certamente que as razões subjacentes à segurança do tráfego automóvel nas auto-estradas, a cargo das respectivas concessionárias, não são idênticas às razões subjacentes ao tráfego aéreo ou ao tráfego nos aeroportos, por exemplo.

XIV — Como norma de natureza interpretativa que opta por uma de duas soluções defendidas pela jurisprudência ou pela doutrina, no caso de acidentes de viação causados pelo atravessamento nas auto-estradas por animais, é também evidente que o artigo 12.º da Lei n.º 24/2007 não viola o princípio da boa fé ou da confiança, visto que, dada tal controversia, nenhuma das partes (utentes ou concessionárias) poderia legitimamente contar com a consagração legislativa de qualquer das soluções em confronto.

XV — E muito menos importa uma ilegítima interferência na esfera do poder judicial, o qual existe precisamente para dirimir conflitos ou litígios já em curso, segundo as normas jurídicas que se entenda deverem ser aplicadas. E para isso é que os cidadãos têm acesso aos Tribunais.

XVI — Os princípios constitucionais da estabilidade dos contratos e da proporcionalidade, da tutela da propriedade privada ou do equilíbrio financeiro só teriam relevância no presente recurso se este tivesse de ser apreciado em relação ao núcleo dos novos deveres das concessionárias das auto-estradas e dos correspondentes direitos dos seus utentes, definidos pela Lei n.º 24/2007.

XVII — Não tem relevância para o problema da inconstitucionalidade levantado pela Brisa a circunstância de a opção pelo ónus da prova a seu cargo poder, na prática (e se pudesse) conduzir-nos à consagração de uma verdadeira responsabilidade objectiva da mesma. E isto pela razão simples de que a responsabilidade objectiva não fere qualquer princípio constitucional e está prevista, como a própria Brisa reconhece, em vários diplomas legais, tais como os respeitantes

a acidentes de trabalho, ao risco em certos acidentes de viação ou à responsabilidade ambiental.

XVIII — De qualquer modo, e fora os casos de força maior previstos no n.º 3 daquele artigo 12.º da Lei n.º 24/2007, em sede de fiscalização da constitucionalidade seria intolerável para a tutela da confiança de quem tranquilamente usa uma auto-estrada para circular em viatura automóvel — tutela subjacente a todos os conditionalismos legais impostos na circulação viária nas auto-estradas — ver essa via subitamente invadida por um qualquer animal e ter o ónus de provar que o aparecimento de tal animal na via se deveu à inobservância, por parte da concessionária, dos seus deveres de vigilância.

XIX — Pelos fundamentos atrás expostos, ou por outros que V. Ex.as Venerandos Conselheiros do Tribunal Constitucional tenham, no mesmo sentido, por mais pertinentes, não deve esse Venerando Tribunal pronunciar-se pela inconstitucionalidade material do artigo 12.º da Lei n.º 24/2007 nem declarar a inconstitucionalidade de tal artigo, por nenhum preceito constitucional ele ter violado, nomeadamente os artigos 2.º, 13.º, n.º 1, e 62.º, n.º 1, da Constituição, assim se negando provimento ao presente recurso, julgando-o improcedente, com todas as legais consequências.»

Fundamentação

1 — Da delimitação do objecto do recurso

A recorrente pediu ao Tribunal Constitucional que fiscalizasse a constitucionalidade das normas constantes dos artigos 4.º a 12.º, da Lei n.º 24/2007, de 18 de Julho.

No domínio da fiscalização sucessiva concreta, o recurso constitucional tem natureza instrumental relativamente à decisão recorrida, o que significa que apenas pode ser apreciada a constitucionalidade de normas ou interpretações normativas que tenham sido aplicadas pela decisão recorrida de modo influente para o desfecho do pleito onde foi interposto o recurso.

Ora, da leitura dos dois acórdãos proferidos pelo Supremo Tribunal de Justiça neste processo verifica-se que apenas foi aplicada a norma constante do artigo 12.º, n.º 1, b), da Lei n.º 24/2007, de 18 de Julho, pelo que o objecto deste recurso deve cingir-se a essa norma.

Nas alegações de recurso, a Recorrente pretendeu também estender a fiscalização de constitucionalidade à aplicação retroactiva que o Supremo Tribunal de Justiça fez daquele preceito legal.

Uma vez que o objecto do recurso é definido no requerimento que o interpõe, não é possível nas alegações subsequentes proceder-se à sua ampliação, pelo que apenas se conhecerá da constitucionalidade da norma contida no artigo 12.º, n.º 1, b), da Lei n.º 24/2007, de 18 de Julho.

2 — Do mérito do recurso

2.1 — Enquadramento da questão

O presente recurso de constitucionalidade versa a questão da distribuição do ónus da prova da culpa enquanto pressuposto da responsabilidade civil pelos danos causados por acidentes de viação ocorridos nas auto-estradas.

Sem cuidar agora da questão da respectiva natureza jurídica, pode-se afirmar que o sistema do ónus da prova surgiu para resolver o problema da dúvida insanável sobre a realidade dos factos, nomeadamente quando, conforme prescreve o n.º 1, do artigo 8.º do Código Civil, «o tribunal não pode abster-se de julgar [...] alegando dúvida insanável acerca dos factos em litígio».

Para esse efeito, de acordo com o disposto no n.º 1, do artigo 342.º, do Código Civil, «àquele que invocar um direito cabe fazer prova dos factos constitutivos do direito alegado», acrescentando o n.º 2 do mesmo normativo que «a prova dos factos impeditivos, modificativos ou extintivos do direito invocado compete àquele contra quem a invocação é feita».

E para resolver concretamente o problema da dúvida irreduzível, o artigo 516.º, do Código de Processo Civil, dispõe que «a dúvida sobre a realidade de um facto e sobre a repartição do ónus da prova resolve-se contra a parte a quem o facto aproveita».

Em certos casos, porém, o ónus da prova compete à parte que, segundo a repartição normal, dele estaria libertada.

Esta eventualidade pode suceder por força da lei ou por vontade das partes.

Em especial, a inversão legal do ónus da prova dá-se — nos termos do disposto no artigo 344.º, do Código Civil — quando existe presunção legal, dispensa ou liberação da prova ou quando a parte contrária tiver culposamente tornado impossível a prova do onerado.

É neste quadro normativo geral infraconstitucional que emerge a questão da distribuição do ónus da prova a respeito dos pressupostos da responsabilidade civil pelos danos causados por acidentes de viação ocorridos nas auto-estradas, nomeadamente quando os acidentes em questão ocorrem em auto-estradas concessionadas e se ficam a dever a situações de atravessamento de animais na via.

Na pendência da presente acção entrou em vigor a Lei n.º 24/2007, de 18 de Julho, diploma legal que, na parte que ora releva, veio expressamente «definir os direitos dos utentes nas vias rodoviárias classificadas como auto-estradas concessionadas».

Em particular, o artigo 12.º, n.º 1, alínea b), do referido diploma, apresenta a seguinte redacção:

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

[...]

b) Atravessamento de animais;

[...].»

Na origem deste diploma encontram-se protestos dirigidos à Assembleia da República pela duração das obras de alargamento da A1, as quais provocavam grandes congestionamentos no trânsito. Na sequência destes protestos o parlamento aprovou a Resolução n.º 14/2004, de 31 de Janeiro, destinada ao Governo, para que este promovesse, junto das concessionárias de auto-estradas, a alteração das bases das respectivas concessões, de modo a suspender as portagens das vias em obras e a melhor informar os utentes da sua ocorrência.

Perante o impasse nas negociações entre o Governo e as concessionárias, o Partido Comunista Português e o Bloco de Esquerda apresentaram na Assembleia da República dois Projectos de lei (n.º 145/X e n.º 164/X, respectivamente) sobre esta matéria.

O primeiro destes Projectos foi aprovado, tendo, contudo, acolhido no seu seio algumas propostas do Projecto do Bloco de Esquerda, assim surgindo o Decreto n.º 122/X, que se converteu na Lei n.º 24/2007, de 18 de Julho.

Entre as propostas do Projecto do Bloco de Esquerda que vieram a obter consagração nesta lei, embora com diferente redacção, encontra-se o disposto no referido artigo 12.º

Do preâmbulo do Projecto de lei n.º 164/X constam as razões visadas pelos proponentes a respeito dessa matéria, nomeadamente que «o Estado também tem de intervir na definição do tipo de responsabilidade que cabe às concessionárias das auto-estradas. O que se passa hoje em dia é que, após demoradas acções judiciais, a jurisprudência dos tribunais portugueses, salvo raras excepções, tem entendido que a responsabilidade das concessionárias das auto-estradas é meramente subjectiva... Ora, como de resto acontece em Espanha e em mais países, as concessionárias das auto-estradas, como estão obrigadas a assegurar a segurança das vias a elas concessionadas, devem dirigir os seus esforços para garantir este importante requisito aos utentes e para tanto devem ser as mesmas concessionárias a acarretar com o ónus da prova em caso de ocorrência anómala nas vias que estão encarregues de velar».

E de acordo com as palavras proferidas pelo Sr. Deputado Jorge Fão (PS), durante a discussão na especialidade, pretendia-se «a inversão do ónus da prova em caso de acidentes que ocorrerem nas auto-estradas mesmo que não se fiquem a dever a obras mas à circulação normal» (Cfr. *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, de 18 de Maio de 2007, p. 37).

As normas contidas no artigo 12.º, da Lei n.º 24/2007, de 18 de Julho, visaram intervir no debate jurisprudencial e doutrinário então em curso sobre o ónus da prova da culpa nos acidentes rodoviários ocorridos nas auto-estradas concessionadas, provocados pelas condições da via, incluindo a existência indevida nas faixas de rodagem de objectos, animais e líquidos (vide sobre esta discussão, com citação de variada jurisprudência, António Menezes Cordeiro, em *Igualdade Rodoviária e Acidentes de Viação nas Auto-Estradas — Estudo de Direito Civil Português*, ed. da Almedina de 2004, e em *Acidente de Viação em Auto-Estrada — Natureza da Eventual Responsabilidade da Concessionária*, na R.O.A., Ano 65, Vol. I, Junho 2005, pág., Carneiro da Frada, em *Sobre a responsabilidade das concessionárias por acidentes ocorridos em auto-estradas*, na R.O.A., Ano 65, Vol. II, Setembro 2005, p. 407-433, Sinde Monteiro, em *Acidentes na auto-estrada — natureza e regime de responsabilidade da concessionária*, na R.L.J., Ano 133.º, pp. 29 e ss.; Armando Triunfante, em *Responsabilidade civil das concessionárias das auto-estradas*, em *Direito e Justiça*, Vol. XV, Tomo 1, 2001, pp. 73 e ss.; J. Cardona Ferreira, em *Acidentes de viação em auto-estradas — Casos de Responsabilidade Civil Contratual?*, ed. de 2004, da Coimbra Editora, 2004, e Américo Marcelino, em *Acidentes de Viação e Responsabilidade Civil*, pág. 115 e seg., da 7.ª Edição, da Petrony).

Na alínea b), do n.º 1, do referido artigo 12.º, o legislador determinou uma inversão do ónus da prova da culpa pela ocorrência de acidentes rodoviários em auto-estradas concessionadas causadores de danos em pessoas ou bens, provocados pelo atravessamento de animais. Se, segundo as regras gerais de distribuição do ónus da prova, é ao lesado

que cabe demonstrar o nexo de imputação do evento ao demandado, a título de culpa (artigos 342.º, n.º 1, e 483.º, do C.C.), nas situações excepcionais previstas naquele preceito, esse ónus é invertido, competindo à concessionária da auto-estrada onde ocorreu o acidente provar que cumpriu todas as obrigações de segurança que sobre ela incidem, de modo a afastar a sua culpa pela produção do acidente.

O artigo 12.º, n.º 1, b), da Lei n.º 24/2007, de 18 de Julho, traduz-se, pois, no estabelecimento duma presunção legal de culpa retirada do facto do acidente ter sido causado pela presença de um animal nas faixas de rodagem de uma auto-estrada (vide sobre a distinção entre as situações de inversão do ónus da prova resultantes do estabelecimento de presunções ilidíveis e de dispensa do ónus da prova, Alberto dos Reis, em «Código de Processo Civil anotado», vol. III, pág. 249, da ed. de 1950, da Coimbra Editora, Vaz Serra, em «Provas (direito probatório material)», pág. 187, do B.M.J. n.º 110, e Rita Lynce de Faria, em «A inversão do ónus da prova no direito civil português», pág. 39, da ed. de 2001, da Lex), com a consequente atribuição da prova do contrário à entidade a quem está atribuído o dever de velar pelas condições de segurança daquela via.

Num sistema assente na culpa, como refere Sousa Ribeiro, «a inversão do ónus da sua prova não tem um significado meramente técnico-processual, mas também um conteúdo de ordem material. Onde vem estabelecida, ela equivale a uma indicação legal da pessoa do responsável, ainda que sem carácter peremptório e definitivo, pois se lhe reconhece a faculdade de se desonerar» (in «Ónus da prova da culpa na responsabilidade civil por acidente de viação», em «Estudos em homenagem ao Prof. Doutor J. J. Teixeira Ribeiro», II, pág. 455).

Note-se que, contrariamente ao que diz a recorrente nas suas alegações, não estamos perante a consagração de uma responsabilidade objectiva, que prescinde do requisito da culpa para concluir por uma situação de responsabilidade civil, mas apenas perante uma mera facilitação da prova da existência da culpa. Para demonstrar a culpa da concessionária da auto-estrada onde ocorreu o acidente provocado pelo atravessamento de um animal, não é necessário ao lesado demonstrar que esse atravessamento resultou do incumprimento por aquela dos deveres de garantia da segurança na auto-estrada que lhe foi concessionada, bastando que esta não consiga demonstrar que, no caso concreto, cumpriu esses deveres.

O estabelecimento desta presunção não procura apenas fazer recair o ónus da prova sobre aquele que está em melhores condições para fornecer os elementos de prova relativos às circunstâncias que permitiram o atravessamento da faixa de rodagem de uma auto-estrada por um animal, mas também funciona como um incentivo ao reforço por parte das concessionárias das medidas destinadas a evitar que estes eventos ocorram.

A recorrente alega que o conteúdo da norma que é objecto de fiscalização neste recurso viola os princípios constitucionais da separação dos poderes e da tutela da confiança, como princípios estruturantes do modelo do Estado de direito democrático (artigo 2.º, da C.R.P.), o princípio da igualdade (artigo 13.º, da C.R.P.) a tutela do direito à propriedade privada (artigo 62.º, da C.R.P.) e ainda o direito a um processo equitativo (artigo 20.º, n.º 4, da C.R.P.).

2.2 — Sobre a violação do princípio da separação de poderes

Nos termos do artigo 2.º da C.R.P., na redacção introduzida pela lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro, a República Portuguesa é um Estado de Direito democrático baseado, *inter alia*, na separação e interdependência de poderes.

Este princípio é contemporaneamente entendido segundo uma concepção positiva, como princípio de organização óptima das funções estaduais tendente a decisões funcionalmente eficazes e materialmente justas (vide Gomes Canotilho em «Direito constitucional e teoria da Constituição», pág. 250, da 7.ª ed., da Almedina, e Nuno Piçarra, em «A separação de poderes como doutrina e como princípio constitucional — um contributo para o estudo das suas origens e evolução», pág. 262-264, da ed. de 1989, da Coimbra Editora).

A Recorrente entende que a Lei n.º 24/2007, de 18 de Julho viola o princípio da separação de poderes consagrado no artigo 2.º da Constituição, acusando-a enquanto acto legislativo da Assembleia da República, por um lado, de interferir ilegítimamente na actividade administrativa do Estado e, por outro lado, de constituir uma invasão da função reservada aos Tribunais.

2.2.1 — O artigo 12.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 24/2007, de 18 de Julho e a reserva de administração

Relativamente à primeira acusação importa notar que a Recorrente invoca a inconstitucionalidade da Lei n.º 24/2007, de 18 de Julho, considerada na sua globalidade, com isso extravasando o objecto do presente recurso de constitucionalidade acima delimitado.

Neste processo apenas interessa averiguar se a Assembleia da República invadiu a alegada «reserva de administração» ao aprovar o texto constante da alínea b), do n.º 1, do artigo 12.º, da Lei n.º 24/2007, de 18 de Julho.

Para esse efeito, importa, antes do mais, caracterizar a relação jurídica existente entre a Recorrente e o Estado tendo por objecto a auto-estrada

onde ocorreu o acidente dos autos, e, num segundo momento, avaliar o verdadeiro alcance da intervenção legislativa da Assembleia da República em matéria de distribuição do ónus da prova da responsabilidade por acidentes de viação ocorridos em auto-estradas concessionadas.

Remonta ao final da década de sessenta do século passado o início da experiência portuguesa de construção de auto-estradas em regime de concessão.

A abertura de concurso público para a concessão de construção, conservação e exploração de auto-estradas ou seus troços foi autorizada pelo Decreto-Lei n.º 49.139, de 25 de Outubro de 1969.

Na sequência de concurso público, o Governo outorgou a referida concessão à BRISA — Auto-Estradas de Portugal, SARL, nos termos das bases anexas ao Decreto n.º 467/72, de 22 de Novembro.

Este contrato de concessão vigorou até Outubro de 1985, data em que um novo contrato de concessão entrou em vigor ao abrigo do Decreto-Lei n.º 458/85, de 30 de Outubro, o qual foi, sucessivamente, objecto de várias alterações, a mais importante das quais através do Decreto-Lei n.º 315/91, de 20 de Agosto.

Este último diploma, por seu turno, acabou por ser revogado pelo Decreto-Lei n.º 294/97, de 24 de Outubro, que aprovou as bases da concessão que se encontravam, no essencial, vigentes à data do acidente de viação sob discussão — sendo, pois, completamente irrelevantes, na economia do presente recurso, as sucessivas alterações introduzidas desde então nas referidas bases da concessão, a últimas das quais pelo Decreto-Lei n.º 247-C/2008, de 30 de Dezembro.

Para o efeito que ora releva, dispõe o n.º 1 da Base I anexa ao Decreto-Lei n.º 294/97, de 24 de Outubro, que a concessão tem por objecto a construção, conservação e exploração em regime de portagem de determinadas auto-estradas.

O financiamento necessário à realização do objecto da concessão será assegurado — esclarece o n.º 1 da Base X — pela concessionária e pelo Estado, tendo aquela o direito de receber dos utentes das auto-estradas as importâncias das portagens nas mesmas cobradas e os rendimentos de exploração das áreas de serviço.

O estabelecimento da concessão é integrado — nos termos do n.º 1 da Base IV — pelas auto-estradas e por todas as obras, máquinas e aparelhagem e respectivos acessórios utilizados para a exploração e conservação das auto-estradas.

O n.º 2 da Base IV acrescenta que todos os bens que integram o estabelecimento da concessão reverterem, no termo desta, para o Estado.

A recorrente BRISA foi essencialmente encarregue pelo Estado de executar e explorar uma obra pública, mediante retribuição a obter directamente dos utentes, através do pagamento por estes de taxas de utilização.

Está-se, assim, na presença de um contrato administrativo, mais concretamente, na presença de um contrato de concessão de obras públicas que leva acessoriamente acoplada uma concessão de exploração do domínio público (vide sobre este tipo contratual, Pedro Gonçalves, em «A Concessão de Serviços Públicos», pág. 90-95, da ed. de 1999, da Almedina, e Diogo Freitas do Amaral/Lino Torgal, em «Estudos sobre concessões e outros actos da Administração (Pareceres)», pág. 577-588, da ed. de 2000, da Almedina).

Na verdade, nem sempre é possível à Administração Pública prosseguir os fins de interesse público que a lei põe a seu cargo por via de autoridade e pela tomada de decisões unilaterais. Muitas vezes, a própria lei prevê que a Administração lance mão da figura do contrato sujeito a um regime jurídico especial, diferente daquele que existe no Direito Civil, já que aquela continua a dispor de prerrogativas ou privilégios de que as partes nos contratos civis não dispõem, designadamente o poder de modificação unilateral do conteúdo das prestações ou o poder de rescisão unilateral do contrato.

Este regime especial dos contratos administrativos constitui uma das manifestações do poder administrativo ou, por outras palavras, da supremacia jurídica da Administração, sem que o interesse do contratante particular na estabilidade do contrato se mostre protegido pelo estabelecimento de limites e condições ao exercício dos poderes públicos de destabilização da relação contratual.

Se, em princípio, a concessão administrativa é efectuada pela Administração mediante uma forma de actuação típica da função administrativa, o facto de, no caso concreto, a circunstância da concessão ter sido efectuada por acto jurídico com forma de lei não coloca em crise a existência de uma concessão administrativa (vide Pedro Gonçalves, *ob. cit.*, p. 69).

É conhecida a discussão sobre o âmbito de uma reserva de exercício da função administrativa pública oponível perante o poder legislativo, nomeadamente em matéria de intervenção legislativa com efeitos extintivos ou modificativos de uma concreta relação contratual pública (vide, além do parecer junto aos autos, Paulo Otero, em «Legalidade e Administração Pública», pág. 949-950, da ed. de 2003, da Almedina, Gomes Canotilho, na R.L.J., Ano 129.º, pág. 82, Reis Novais, em «Separação de poderes e limites da competência legislativa da Assembleia

da República», pág. 59 e seg., da ed. de 1997, e o Acórdão n.º 1/97, deste Tribunal, em ATC, 36.º vol., pág. 7).

Contudo, no caso concreto, independentemente da posição que se tome nesta questão, não é possível detectar uma invasão ilegítima dos poderes do Governo pela Assembleia da República. Neste domínio, a aprovação do regime legal consagrado no artigo 12.º, n.º 1, b), da Lei n.º 24/2007, de 18 de Julho não pode, em qualquer perspectiva, ser vista como uma revogação ou modificação legislativa de cláusulas ou efeitos de qualquer contrato de concessão celebrado pelo Governo.

Na verdade, o contrato de concessão outorgado pela Recorrente ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 294/97, de 24 de Outubro, dispõe muito pouco, ou mesmo nada, sobre a responsabilidade da concessionária para com terceiros.

A esse respeito, a Base XLIX/1, anexa ao Decreto-Lei n.º 294/97, de 24 de Outubro, limita-se a remeter, como é habitual neste tipo de concessões, para o regime geral de responsabilidade civil quando preceitua que «serão da inteira responsabilidade da concessionária todas as indemnizações que, nos termos da lei, sejam devidas a terceiros em consequência de qualquer actividade decorrente da concessão».

Esta remissão para os termos da lei limita-se a constatar que compete ao legislador a definição dos termos em que deve ocorrer a responsabilidade pelos danos sofridos por terceiros em consequência da actividade concessionada, nomeadamente os acidentes rodoviários ocorridos nas auto-estradas cuja exploração se encontra concessionada resultantes do atravessamento de animais.

Foi exactamente no campo dessa definição que a Lei n.º 24/2007, de 18 de Julho, interveio, pelo que não alterou nenhum contrato de concessão em particular, muito menos o contrato de concessão respeitante à auto-estrada onde ocorreu o acidente dos autos, sendo antes aquela lei aplicável a todos os acidentes de viação ocorridos em auto-estradas concessionadas às várias empresas concessionárias a operar em Portugal.

Compreende-se que assim seja na medida em que os acidentes de viação ocorridos nas auto-estradas concessionadas envolvem os seus utentes, os quais, obviamente, são terceiros relativamente ao contrato de concessão e não podem ficar subordinados ou limitados pelo acordo alcançado no passado entre o concedente e o concessionário, no que respeita à definição dos pressupostos dos seus direitos de indemnização, relativamente a danos morais e patrimoniais emergentes desses acidentes.

O utente é a razão de ser do contrato de concessão mas não intervém na atribuição da concessão.

Não se vislumbra, pois, como possa esta matéria integrar qualquer reserva de administração, mesmo segundo as teses doutrinárias mais generosas à limitação do legislador pela autonomia administrativa contratual, uma vez que é o próprio contrato de concessão que remete para o legislador a sua regulamentação.

Por estes motivos não tem suporte a posição da Recorrente segundo a qual a Assembleia da República não tem competência para legislar sobre o regime de responsabilidade civil emergente dos acidentes de viação ocorridos nas auto-estradas concessionadas, ou que deixou de ter essa competência a partir do momento em que foi outorgado um qualquer contrato administrativo pelo Governo, tendo por objecto a concessão de construção e exploração de auto-estradas, por violação da alegada reserva de administração.

2.2.2 — O artigo 12.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 24/2007, de 18 de Julho e a reserva de jurisdição

A recorrente defende também que esta intervenção legislativa redundaria numa ilegítima interferência na esfera do poder judicial, a quem cabe resolver as questões entre particulares.

O princípio da separação de poderes determina a existência duma reserva de competência da função jurisdicional em proveito dos tribunais, incumbindo apenas a estes a administração da justiça, onde se inclui a tarefa de dirimir os conflitos de interesses particulares (artigo 202.º, n.º 1 e 2, da C.R.P.).

Contudo a função jurisdicional respeita à resolução de conflitos concretos e não à definição de regras gerais e abstractas sobre determinada matéria do direito privado, mesmo que essas regras se limitem a resolver discussões jurisprudenciais sobre o verdadeiro sentido de normas já existentes.

O artigo 12.º, n.º 1, b), da Lei n.º 24/2007, de 18 de Julho, limita-se, a estabelecer uma regra geral e abstracta de ónus da prova relativo aos pressupostos da responsabilidade civil pelos danos causados por acidentes de viação ocorridos nas auto-estradas concessionadas provocados pelo atravessamento de animais na via e não a solucionar qualquer caso concreto ocorrido nestas circunstâncias, pelo que não se verifica qualquer invasão das tarefas estaduais reservadas aos tribunais.

2.3 — A tutela da confiança

A Recorrente defende também que a Lei n.º 24/2007, de 18 de Julho, viola o princípio da tutela da confiança, insito na ideia de Estado de Direito Democrático consagrado no artigo 2.º da Constituição.

Mais uma vez convém lembrar que, atenta a delimitação do objecto do recurso de constitucionalidade, a análise aqui feita apenas incide sobre a norma constante do artigo 12.º, n.º 1, b), da Lei n.º 24/2007, de 18 de Julho.

Ora, além dos contratos administrativos de concessão serem geneticamente susceptíveis de sofrer alterações ditadas pela prossecução do interesse público, as quais, à partida, por si só, não envolvem a violação de qualquer princípio ou regra constitucional, conforme já se deixou escrito antes, a norma aqui em apreciação não alterou nenhum contrato de concessão em particular, tendo apenas introduzido uma nova regra relativa à responsabilidade pelos danos sofridos por terceiros em acidentes rodoviários ocorridos nas auto-estradas cuja exploração se encontra concessionada, resultantes do atravessamento de animais.

Dispondo o Decreto-Lei n.º 294/97, de 24 de Outubro, ao abrigo do qual foi outorgado aquele contrato, que esta matéria seria regida nos termos da lei, num juízo objectivo, não é possível configurar uma situação de confiança na estabilidade do direito vigente no momento da celebração do contrato.

A tutela da confiança não pode conduzir à impossibilidade de qualquer alteração das leis em vigor, isto é, a segurança jurídica não pode caracterizar-se simplesmente pela imutabilidade e cristalização do direito legislado.

O Direito cumpre «uma função dinamizadora e modeladora, capaz de ajustar a ordem estabelecida à evolução social e de promover mesmo esta evolução num determinado sentido» (Baptista Machado, em «*Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*», pág. 223, da ed. de 1989, da Almedina).

Efectivamente, o legislador do Estado de Direito democrático está vinculado à prossecução do interesse público ditado pela Constituição e, conseqüentemente, tem de dispor de uma ampla margem de conformação da ordem jurídica ordinária para prosseguir fins constitucionalmente legítimos em cumprimento do mandato democrático recebido dos eleitores.

Por isso, nada o impedia de no decurso da vigência dos contratos de concessão em causa criar uma regra como a que consta do artigo 12.º, n.º 1, b), da Lei n.º 24/2007, de 18 de Julho, não resultando daí sequer beliscada a protecção da tutela da confiança.

É certo que poderia a violação deste princípio ser analisada pelo ângulo da aplicação da lei no tempo, uma vez que o disposto no artigo 12.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 24/2007, de 18 de Julho, foi aplicado neste processo a factos ocorridos antes da respectiva entrada em vigor. Contudo, isso não é possível fazer no âmbito deste recurso, uma vez que a Recorrente, no respectivo requerimento de interposição, não questionou a constitucionalidade da interpretação normativa feita nesse sentido pela decisão recorrida, pelo que a mesma não integra o objecto do recurso.

2.4 — Do princípio da igualdade

Nos termos do artigo 13.º, n.º 1, da C.R.P., todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei.

A igualdade é um valor relativo e só no plano da relatividade tem sentido, sendo comumente entendido que o princípio da igualdade impõe o tratamento igual do igual e diferente do diferente, exigindo, para a medida da diferença, uma razão justificativa.

Não obstante a Constituição falar em igualdade dos cidadãos, é óbvio que este princípio também se projecta sobre as pessoas colectivas (*Vide* Jorge Miranda/Rui Medeiros, em «*Constituição Portuguesa Anotada*», Tomo I, pág. 121, da ed. de 2005, da Coimbra Editora).

A recorrente alega que este princípio se mostra violado pela norma sob fiscalização, por um lado porque cria uma regra específica que se aplica apenas num determinado tipo de estradas, desrespeitando assim a denominada «igualdade rodoviária» (no mesmo sentido opina Menezes Cordeiro em «A lei dos direitos dos utentes das auto-estradas e a Constituição (Lei n.º 24/2007, de 18 de Julho)», na R.O.A., Ano 67, vol. II, pág. 571), e, por outro lado, porque consagra um regime discriminatório das concessionárias das auto-estradas em relação às demais empresas concessionárias doutras infra-estruturas públicas, como sejam os aeroportos.

2.4.1 — Da violação da «igualdade rodoviária»

A expressão «igualdade rodoviária» foi introduzida na discussão jurídica em torno dos acidentes em auto-estradas por António Menezes Cordeiro, pretendendo-se com a mesma chamar a atenção para a essencialidade da existência de uma regulação unitária das situações do tráfego rodoviário (*Em* «*Igualdade Rodoviária e Acidentes de Viação nas Auto-Estradas — Estudo de Direito Civil Português*», pág. 37-39, da ed. de 2004, da Almedina). Todavia, esta posição doutrinária pretendia, no essencial, colocar em crise as soluções contratuais adoptadas em matéria de responsabilidade por acidentes ocorridos em auto-estradas, em especial, a sua aplicação nas situações em não seja devido o pagamento de portagens pelos utentes das auto-estradas.

Em primeiro lugar cumpre mencionar que a norma aplicada pelo tribunal recorrido não faz qualquer distinção entre as diversas concessionárias

de auto-estradas existentes nem entre concessões de auto-estradas com portagem e sem portagem.

Acresce que a especificidade das auto-estradas justifica um tratamento jurídico diferenciado, relativamente aos demais tipos de estradas.

Na verdade, nos termos do artigo 1.º, alínea *a*), do Código da Estrada de 1994 (CE), na redacção do Decreto-Lei n.º 44/2005, de 23 de Fevereiro, a auto-estrada é uma via pública destinada a trânsito rápido, com separação física de faixas de rodagem, sem cruzamentos de nível nem acesso a propriedades marginais, com acessos condicionados e sinalizada como tal.

A circulação nas auto-estradas apresenta muitas restrições de ordem legal que importa assinalar, nomeadamente:

É proibido o trânsito de peões, animais, veículos de tracção animal, velocípedes, ciclomotores e motociclos de cilindrada não superior a 50 cm³ (artigo 72.º, n.º 1, do CE);

Em matéria de limites gerais de velocidade, os condutores em geral não podem transitar a velocidade instantânea inferior a 50 km/h (artigo 27.º, n.º 6, do CE);

Por seu turno, os motociclos de cilindrada superior a 50 cm³ e os automóveis ligeiros de passageiros e mistos sem reboque podem circular a uma velocidade instantânea máxima de 120 km/hora (artigo 27.º, n.º 1, do CE);

É proibido parar ou estacionar, ainda que fora das faixas de rodagem (artigo 72.º, n.º 2, al. *b*), CE);

É proibida a inversão do sentido de marcha (artigo 72.º, n.º 2, al. *c*), do CE);

É proibida a realização da manobra de marcha atrás (artigo 72.º, n.º 2, al. *d*), do CE);

É proibido transpor os separadores de trânsito ou as aberturas neles existentes (artigo 72.º, n.º 2, al. *e*), do CE);

A entrada e saída das auto-estradas faz-se unicamente pelos acessos a tal fim destinados (artigo 73.º, n.º 1, do CE).

Todas estas restrições visam garantir condições acrescidas de segurança, permitindo-se, perante essas condições, a circulação do trânsito a uma maior velocidade do que nas restantes estradas. Daí que também, neste tipo de via, as exigências quanto ao cumprimento pela concessionária da sua exploração dos deveres de prevenção e segurança e à rapidez na correcção de anomalias devem ser especialmente elevadas e justificam um tratamento jurídico diferenciado (*Vide*, neste sentido, Sinde Monteiro, em «Acidente na auto-estrada provocado pelo atravessamento de um animal», *na R.L.J.*, Ano 131.º, pp. 49-50).

Por isso, a consagração de uma presunção legal de culpa da concessionária, relativamente aos acidentes causados pela presença de um animal nas faixas de rodagem de uma auto-estrada, fundamentada no melhor conhecimento que esta tem das circunstâncias que estarão na origem desse evento, e no incentivo ao reforço das medidas destinadas a evitar a sua repetição, não se traduz, relativamente aos acidentes idênticos ocorridos noutra tipo de estrada, num tratamento diferenciado de situações iguais, mas sim na aplicação duma regra específica a uma situação diferente, estando a diferença de regime justificada pela especificidade da situação.

2.4.2 — Do tratamento discriminatório das concessionárias das auto-estradas

Alega também a recorrente que o princípio da igualdade é violado pela norma sindicada enquanto estabelece um regime discriminatório das concessionárias das auto-estradas, relativamente a outras concessionárias de infra-estruturas, como sejam os aeroportos, onde também podem ocorrer acidentes provocados pela presença de animais nas pistas.

Conforme resulta da leitura do texto do Decreto-Lei n.º 404/98, de 18 de Dezembro, e do Regulamento (CE) n.º 2320/2002, a concessionária do serviço público aeroportuário está sujeita a um regime jurídico bem mais complexo e exigente do que as concessionárias das auto-estradas, o que se compreende atenta a necessidade de garantir um nível de segurança muitíssimo elevado na navegação aérea.

Efectivamente, a segurança da aviação civil conhece exigências de segurança sem paralelo noutra actividade de transporte de passageiros e carga.

A ANA — Aeroportos de Portugal, S. A. (ANA) que passou a ter por objecto principal a exploração, em regime de concessão, do serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil em Portugal (artigo 3.º dos Estatutos da ANA que constitui o anexo II, do Decreto-Lei n.º 404/98, de 18 de Dezembro) deve especialmente:

Executar, sob sua responsabilidade e em regime de exclusivo, o referido serviço nas melhores condições de qualidade, continuidade e regularidade e eficiência e economia do serviço, devendo manter actualizadas as regras de gestão aeroportuária a adoptar, de acordo com a evolução tecnológica e normas de produtividade seguidas na exploração de aeroportos com movimento de tráfego semelhante àqueles compreendidos na concessão (artigo 13.º, n.º 1, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 404/98, de 18 de Dezembro);

Organizar os serviços, disciplinar a sua actuação, aplicar as regras de segurança geralmente seguidas na exploração aeroportuária, conservar as infra-estruturas e equipamentos afectos ao serviço público concessionado, promovendo a respectiva actualização e renovação oportunas (artigo 13.º, n.º 1, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 404/98, de 18 de Dezembro);

Cumprir e fazer observar as normas, recomendações e orientações aplicáveis à actividade aeroportuária, designadamente as de natureza legal e regulamentar decorrentes de convenções e acordos internacionais de que o Estado Português seja subscritor e bem assim aquelas que sejam emanadas do Instituto Nacional de Aviação Civil e das organizações internacionais de que Portugal seja membro (artigo 13.º, n.º 1, alínea *d*), do Decreto-Lei n.º 404/98.

Assim, e no que respeita ao tipo de acidente aqui em análise:

Na zona de movimento dos aeroportos e seus terrenos e edifícios adjacentes (lado ar), o controlo dos acessos deve ser assegurado em permanência para impedir nomeadamente a entrada nessas zonas a pessoas e veículos não autorizados (n.º 2.2.1. do Anexo ao Regulamento (CE) n.º 2320/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Dezembro de 2002).

Todo o pessoal, incluindo os tripulantes das aeronaves e os objectos transportados, é rastreado antes de lhe ser permitido o acesso às zonas restritas de segurança (n.º 2.3. do Anexo ao Regulamento (CE) n.º 2320/2002).

As placas e outras áreas de estacionamento devem ser adequadamente iluminadas e a iluminação existente deverá iluminar, em particular, zonas vulneráveis do aeroporto (alínea *a*) do n.º 2.4. do Anexo ao Regulamento (CE) n.º 2320/2002).

As vedações e zonas limítrofes das zonas restritas de segurança serão vigiadas por meio de patrulhas, de circuitos fechados de televisão e de outras medidas de vigilância (alínea *c*) do n.º 2.4. do Anexo ao Regulamento (CE) n.º 2320/2002).

Da simples leitura destas obrigações legais, resulta manifesto que a concessionária do serviço público aeroportuário está sujeita a um regime jurídico bem mais complexo e exigente do que as concessionárias das auto-estradas, o que se compreende atenta a necessidade de garantir um nível de segurança muitíssimo elevado na navegação aérea.

Não obstante todas estas obrigações apertadas de segurança, os utilizadores das infra-estruturas geridas pela ANA, designadamente as companhias aéreas, podem sofrer danos, em resultado de um acidente de aviação causado pelo atravessamento de um animal de grande porte na pista de decolagem do aeroporto.

A mera actividade de investigação técnica dos acidentes e incidentes aeroportuários é objecto de legislação especial destinada a reforçar o nível de segurança na navegação aérea (Cfr. Decreto-Lei n.º 318/99, de 11 de Agosto, e Decreto-Lei n.º 218/2005, de 14 de Dezembro).

Em matéria de incidentes, a simples presença incorrecta de um veículo ou pessoa nas áreas protegidas de uma superfície designada para aterragens e descolagens constitui ocorrência para efeito de notificação obrigatória ao Gabinete de Prevenção e Investigação de Acidentes com Aeronaves (Cfr. alínea *o*), do Anexo I ao Decreto-Lei n.º 218/2005, de 14 de Dezembro).

Igual notificação tem lugar, por maioria de razão, no caso de chegar a ocorrer uma obstrução da área de movimento de um aeródromo por parte de veículos, animais ou objectos estranhos de que resulte uma situação perigosa ou potencialmente perigosa, (Cfr. n.º 1, da Parte D, e alínea *j*), do apêndice n.º 2, do Anexo I ao Decreto-Lei n.º 218/2005, de 14 de Dezembro).

Logicamente, a colisão no solo entre uma aeronave e veículo, pessoa, animal ou obstáculo, também não pode deixar de ser reportada com carácter de obrigatoriedade (Cfr. alínea *v*), do n.º 1, do Anexo II ao Decreto-Lei n.º 218/2005, de 14 de Dezembro).

Note-se, contudo, que esta participação visa a prevenção de acidentes e incidentes, podendo conduzir à imposição de medidas destinadas a evitar a sua repetição no futuro, mas não podendo ser utilizada para apuramento de qualquer tipo de responsabilidade (n.º 3, do artigo 1.º, do Decreto-Lei n.º 218/2005, de 14 de Dezembro), pelo que não facilita a prova das causas dos acidentes em acções judiciais.

Avança a recorrente que as concessionárias destas infra-estruturas não se encontram oneradas com a aplicação de uma presunção de culpa idêntica à prevista no artigo 12.º, n.º 1, *b*), da Lei n.º 24/2007, de 18 de Julho, o que consubstanciaria um tratamento desigual arbitrário em detrimento das concessionárias das auto-estradas.

Apesar de existirem diferenças assinaláveis entre estas duas situações, como seja o tipo de utentes das diferentes infra-estruturas, a frequência de ocorrência deste género de acidentes, a extensão das zonas a vigiar, e os meios de controle de cumprimento das regras de segurança, concede-se que essas diferenças acabam por se compensar, relativamente aos fundamentos que justificam o estabelecimento daquela presunção, e

que existe uma igualdade relativa entre as duas situações, passando o critério de qualificação da igualdade essencialmente pela exigência de um elevado nível de segurança na circulação a assegurar simultaneamente pelas concessionárias das auto-estradas e pela concessionária do serviço público aeroportuário, e pelo domínio por estas da aplicação das respectivas medidas de segurança.

Todavia, não se pode acompanhar a recorrente quando afirma que as duas situações são objecto de tratamento jurídico diferenciado em caso de acidente causado pelo atravessamento de um animal.

Na verdade, o funcionamento dum presunção de culpa que recaia sobre a concessionária das infra-estruturas aero-portuárias, idêntica à estabelecida na alínea *b*), do n.º 1, do artigo 12.º, da Lei n.º 24/2007, de 18 de Julho, pode ser encontrada, por actividade interpretativa, quer no artigo 799.º, n.º 1, do C.C., quer no artigo 493.º, n.º 1, do C.C., conforme se entenda que a respectiva responsabilidade tem origem contratual ou extra-contratual.

Era essa a solução que largos sectores da doutrina e da jurisprudência já seguiam, relativamente aos acidentes ocorridos nas auto-estradas, provocados pelo atravessamento de animais, anteriormente à vigência da Lei n.º 24/2007, de 18 de Julho, permitindo o sistema legal igual solução para a determinação da culpa na ocorrência de acidentes idênticos nas pistas dos aeroportos.

Assim sendo, verifica-se que o sistema jurídico vigente permite que a concessionária do serviço público aeroportuário esteja sujeita às mesmas soluções normativas de presunção de culpa aplicáveis às concessionárias das auto-estradas, justificando-se o estabelecimento específico dessa presunção para as concessionárias das auto-estradas, pela divergência de opiniões que se vinha registando nesse tema na jurisprudência e na doutrina, ao contrário do que sucede relativamente a acidentes do mesmo género ocorridos nas pistas dos aeroportos.

Concluindo, a norma sob análise por não consagrar uma solução jurídica diferente daquela que o sistema normativo vigente permite para o apuramento da culpa nos acidentes ocorridos nas pistas dos aeroportos provocados pelo atravessamento de animais não viola o princípio da igualdade.

2.5 — Inconstitucionalidade por violação do direito de propriedade

A Recorrente entende também que a interpretação normativa da alínea *b*), do n.º 1, do artigo 12.º, da Lei n.º 24/2007, de 18 de Julho, viola o disposto no artigo 62.º, n.º 1, da C.R.P., porque ao consagrar nas situações aí previstas uma responsabilidade objectiva das concessionárias de auto-estradas, sem quaisquer compensações, permite uma ablação ilegítima de direitos patrimoniais pré-existentes (no mesmo sentido se pronunciou Menezes Cordeiro em «A lei dos direitos dos utentes das auto-estradas e a Constituição (Lei n.º 24/2007, de 18 de Julho)», na R.O.A., Ano 67, vol. II, pág. 571).

Não se questiona, nesta sede, que os direitos de conteúdo patrimonial emergentes do contrato administrativo de concessão possam estar em geral garantidos pela Constituição contra qualquer privação arbitrária ou sem a atribuição de qualquer compensação.

Contudo, neste caso, não só a norma sindicada não estabelece qualquer responsabilidade objectiva das concessionárias de auto-estradas, conforme acima se apontou, consagrando uma simples presunção de culpa que pode ser ilidida pela actividade probatória daquelas, como também a Recorrente não identifica minimamente quais sejam os direitos concretamente afectados por essa regra de distribuição do ónus de prova, o que dificulta qualquer tratamento da questão de constitucionalidade assim suscitada.

Se a Recorrente se pretende referir ao aumento de despesas com o pagamento de indemnizações que lhe poderá acarretar o funcionamento daquela regra probatória, lembre-se que, além desta regra não ter introduzido qualquer alteração no equilíbrio prestacional dos contratos de concessão de auto-estradas, ela limita-se a definir a quem cabe produzir a prova sobre a culpa de um evento lesivo, não atribuindo a responsabilidade pela sua verificação.

Em qualquer caso, não é possível encarar a norma sob fiscalização como a consagração dum ablação de um direito patrimonial das concessionárias das auto-estradas, pelo que a invocação da violação da protecção ao direito de propriedade, garantida pela Constituição, não faz sentido.

2.6 — Inconstitucionalidade por violação do direito a um processo equitativo

Das alegações apresentadas pela Recorrente resulta que esta também entende que a norma em fiscalização viola o direito a um processo equitativo, imposto no n.º 4, do artigo 20.º, da C.R.P. (no mesmo sentido se pronunciou Menezes Cordeiro em «A lei dos direitos dos utentes das auto-estradas e a Constituição (Lei n.º 24/2007, de 18 de Julho)», na R.O.A., Ano 67, vol. II, pág. 571).

O legislador dispõe de uma ampla margem de liberdade na concreta modelação do processo, mas não está autorizado, nos termos dos artigos 13.º e 18.º, n.º 2 e 3, da C.R.P., a criar obstáculos que dificultem ou

prejudiquem, arbitrariamente ou de forma desproporcionada, o direito de acesso aos tribunais e a uma tutela jurisdicional efectiva.

Ora, a ideia de processo equitativo atinge seguramente as regras sobre a distribuição do ónus da prova, independentemente da sua natureza substantiva.

Conforme já se avançou supra, o ónus da prova objectivo surge como uma *ultima ratio* de decisão, quando se tenha esgotado qualquer possibilidade de solução com base na matéria de facto provada, quer pelas partes, quer pela iniciativa instrutória do juiz (*vide*, sobre esta temática, Pedro Múrias, em «Por uma distribuição fundamentada do ónus da prova», pág. 33, da ed. de 2000, da Lex).

Reflectindo esta realidade, todo o sistema de ónus da prova não pode deixar de assentar estruturalmente no critério da facilidade probatória, o qual emerge e ganha visibilidade em todas as situações de presunção legal (*vide* Piedad Granda, em «Los criterios de disponibilidad y facilidad probatoria en el sistema del artículo 217 de la LEC», e Pedro Movellán, em «Las presunciones en la ley de enjuiciamiento civil», ambos em in Carga de la prueba e responsabilidad civil, respectivamente, pág. 64 e 105, da ed. de 2007, de Tirant Lo Blanch).

Em matéria de responsabilidade civil aquiliana, em regra, cabe ao lesado provar a culpa do agente (artigo 487.º, n.º 1, do C.C.).

Diversamente, no domínio da responsabilidade contratual, é ao devedor que compete provar que o incumprimento ou cumprimento defeituoso da sua prestação, não procede de culpa sua (artigo 799.º, n.º 1, do C.C.). Entre as razões que fundamentam esta solução avulta a circunstância do devedor, por via de regra, estar em melhores condições de fazer prova do seu comportamento em face do credor, bem como dos motivos que o levaram a não efectuar a prestação a que estava vinculado.

Pela mesma razão, o legislador não pode numa acção destinada à efectivação da responsabilidade civil aquiliana, ser indiferente à existência de factos que pela sua especial natureza oferecem uma grande dificuldade de prova por parte de quem sofreu o dano, e que, pelo contrário, são susceptíveis de prova pelo lesante.

As presunções legais surgem muitas vezes para responder a essas situações em que a prova directa pode resultar particularmente gravosa ou difícil para uma das partes, causando, ao mesmo tempo, o mínimo prejuízo possível à outra parte, dentro dos limites do justo e do adequado.

A tutela da parte «prejudicada» pela presunção obtém-se pela exigência fundamentada e não arbitrária de um nexo lógico entre o facto indiciário e o facto presumido, o qual deve assentar em regras de experiência e num juízo de probabilidade qualificada.

No caso concreto, a presunção legal pretende resolver problemas de prova da culpa em matéria de responsabilidade civil.

Nos termos da alínea *b*), do n.º 1, do artigo 12.º, da Lei n.º 24/2007, de 18 de Julho, um acidente rodoviário causado pelo atravessamento de um animal na faixa de rodagem da auto-estrada faz presumir a culpa da concessionária, podendo esta ilidir essa culpa se demonstrar que cumpriu todas as obrigações de segurança que sobre ela incidem, de modo a afastar a sua culpa pela ocorrência do acidente.

Não oferece qualquer controvérsia o entendimento de que a presença de um animal na faixa de rodagem de uma auto-estrada constitui uma verdadeira «armadilha» para os automobilistas e que esse facto anómalo é manifestamente incompatível com a circulação automóvel à velocidade de 120 km/h.

Para a determinação da responsabilidade pelos danos resultantes do acidente causado pela presença do animal naquele local, resta apurar quais foram as circunstâncias que permitiram essa presença.

Ora, são notórias as dificuldades do utente lesado demonstrar tais circunstâncias e que permitem elaborar um juízo de culpa, uma vez que aquele é invariavelmente alheio ao aparecimento do animal na auto-estrada, não goza aprioristicamente de qualquer possibilidade de controlo sobre a fonte do perigo e revela *a posteriori* uma incapacidade quase absoluta de recolha de elementos de prova sobre a causa da presença do animal naquele local.

Perante a insuperabilidade destas dificuldades está plenamente fundamentado o estabelecimento de uma presunção de culpa determinante dum inversão do ónus da prova.

E também é compreensível que o legislador tenha feito recair essa presunção de culpa sobre as concessionárias das auto-estradas onde o acidente ocorreu.

A esta solução não foi indiferente a circunstância destas entidades estarem legal e contratualmente obrigadas, salvo caso de força maior devidamente verificado, a assegurar permanentemente, em boas condições de segurança e comodidade, a circulação nas auto-estradas tenham sido por si construídas, quer lhe tenham sido entregues para conservação e exploração, sujeitas ou não ao regime de portagem (Base XXXVI/2, anexa ao Decreto-Lei n.º 294/97, de 24 de Outubro).

Acresce ainda que as referidas entidades também estão legal e contratualmente obrigadas a vedar as auto-estradas em toda a sua extensão (Base XXII/5/a), anexa ao Decreto-Lei n.º 294/97, de 24 de Outubro) bem como a estudar e implementar os mecanismos necessários para

garantir a monitorização do tráfego, a detecção de acidentes e a consequente e sistemática informação de alerta ao utente (Base XXXVI/3, anexa ao Decreto-Lei n.º 294/97, de 24 de Outubro).

Sendo sobre as concessionárias das auto-estradas que recai o dever de evitar a presença de animais naquelas vias de circulação rápida, é lógico que seja sobre elas que também recai a presunção de culpa, quando esse evento não foi evitado, além de que são elas que se encontram objectivamente em melhores condições para investigar, explicar e provar a concreta proveniência do animal que se atravessou na auto-estrada e causou o acidente.

Não constitui, pois, qualquer violação do direito ao processo equitativo consagrado no artigo 20.º, n.º 4, da C.R.P., fazer impender o ónus da prova da ausência de culpa sobre quem tem objectivamente a possibilidade e o dever, bem como os conhecimentos e os meios técnicos e humanos, para controlar a fonte de perigo do evento danoso e saber as circunstâncias que o permitiram.

2.7 — Conclusão

Não se revelando que a norma contida na alínea b), do n.º 1, do artigo 12.º, do Decreto-Lei n.º 24/2007, de 18 de Julho, viole qualquer parâmetro constitucional, deve o recurso interposto ser julgado improcedente.

Decisão

Nestes termos, decide-se não julgar inconstitucional alínea b), do n.º 1, do artigo 12.º, do Decreto-Lei n.º 24/2007, de 18 de Julho, negando-se provimento ao recurso interposto por Brisa — Auto Estradas de Portugal, SA.

Custas do recurso pela recorrente, fixando-se a taxa de justiça em 25 unidades de conta, ponderados os critérios referidos no artigo 9.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 303/98, de 7 de Outubro (artigo 6.º, n.º 1, do mesmo diploma).

Lisboa, 18 de Novembro de 2009. — *João Cura Mariano — Benjamim Rodrigues — Joaquim de Sousa Ribeiro — Rui Manuel Moura Ramos.*

202709267

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

Louvor n.º 1614/2009

Ao cessar funções de Presidente do Supremo Tribunal Administrativo e, por inerência, de Presidente do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, é-me grato louvar o Dr. Luís Manuel Carvalho Ferreira pelo desempenho das suas funções, primeiramente como Adjunto do meu Gabinete e, actualmente, como Secretário do Conselho, onde vem demonstrando as suas elevadas qualidades profissionais e pessoais, competência, brio e sentido de responsabilidade, lealdade, dedicação e disponibilidade, óptimo relacionamento humano e apurada sensibilidade, o que de tudo dou este público testemunho.

15 de Dezembro de 2009. — O Presidente do Supremo Tribunal Administrativo, *Manuel Fernando dos Santos Serra.*

202708287

Louvor n.º 1615/2009

Ao cessar funções de Presidente do Supremo Tribunal Administrativo, é de inteira justiça manifestar o meu reconhecimento aos Adjuntos do meu Gabinete, Dr.ª Mónica Alexandra Brito Vieira, Mestre Paula Elisabete Henriques Barbosa, Mestre Bárbara Maria da Silva Cruz, Dr.ª Ana Mafalda Guedes da Torre e Dr. Mário Fernando Madeira Nazaré, pela forma leal, dedicada e pronta disponibilidade, a par do elevado grau de competência, empenhamento e brio profissional, como exerceram as suas funções, sempre em salutar ambiente de relacionamento humano, tudo a justificar este público louvor.

15 de Dezembro de 2009. — O Presidente do Supremo Tribunal Administrativo, *Manuel Fernando dos Santos Serra.*

202708295

Louvor n.º 1616/2009

Ao cessar funções de Presidente do Supremo Tribunal Administrativo, é de inteira justiça dar nota da grande capacidade de trabalho, do elevado grau de competência, excepcional dedicação e irrepreensível lealdade, permanente disponibilidade, rara inteligência e aguda perspicácia, apurado espírito de iniciativa e alto sentido de rigor e responsabilidade, exemplar profissionalismo, tudo aliado a notáveis qualidades pessoais

de urbanidade e simpatia, que o Dr. Rogério Paulo Martins Pereira vem demonstrando ao longo destes últimos doze anos, primeiramente como Adjunto e, depois, como Chefe do meu Gabinete, em acumulação com as funções de Administrador do Supremo Tribunal Administrativo.

Para o prestígio deste Tribunal muito contribuiu o Dr. Rogério Pereira, a quem me apraz exarar este testemunho público de louvor e reconhecimento.

15 de Dezembro de 2009. — O Presidente do Supremo Tribunal Administrativo, *Manuel Fernando dos Santos Serra.*

202708279

Louvor n.º 1617/2009

Ao cessar funções de Presidente do Supremo Tribunal Administrativo, louvo as Secretárias do meu Gabinete, Dr.ª Alexandra Cristina Rodrigues de Cruz Teixeira e Dr.ª Filomena Maria Sereno Mateus Leitão, pela lealdade, dedicação e disponibilidade como exerceram essas funções, demonstrando elevadas qualidades pessoais e profissionais.

15 de Dezembro de 2009. — O Presidente do Supremo Tribunal Administrativo, *Manuel Fernando dos Santos Serra.*

202708302

Louvor n.º 1618/2009

Ao cessar funções de Presidente do Supremo Tribunal Administrativo e, por inerência, de Presidente do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, não posso deixar de enaltecer a dedicada e leal colaboração que sempre recebi de todos, na Secretaria Judicial e na Secretaria do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, na Direcção de Serviços Administrativos e Financeiros, na Divisão de Documentação e Informação Jurídica, na Divisão de Organização e Informática, e nos Serviços Gerais (motoristas, telefonistas, auxiliares administrativos, operadores de reprografia e seguranças), sendo de realçar o profissionalismo e sentido de responsabilidade, o apurmo e cortesia, o zelo e o empenhamento nas tarefas das mais diversas áreas, tudo manifestado por forma exemplar, desde logo pelos Dirigentes, mas também pela generalidade dos Funcionários.

Assim, e na impossibilidade de uma referência individual, a todos deixo exarado este público testemunho de reconhecimento e louvor.

15 de Dezembro de 2009. — O Presidente do Supremo Tribunal Administrativo, *Manuel Fernando dos Santos Serra.*

202708319

Louvor n.º 1619/2009

Como Presidente do Supremo Tribunal Administrativo, foi-me prestada segurança durante doze anos por Agentes do Corpo de Segurança Pessoal da Polícia de Segurança Pública.

Neles encontrei o mais elevado profissionalismo, competência e sentido de responsabilidade, a par do maior zelo, dedicação e permanente disponibilidade, apurmo e cortesia, pelo que me apraz exarar este público testemunho de louvor e reconhecimento a todos esses Agentes, na pessoa dos que ultimamente me acompanharam:

Agente Principal, António José Pacheco Machado;
Agente Principal, Faustino Espírito Santo Afonso;
Agente Principal, Paulo Jorge Dias de Carvalho;
Agente Principal, Carlos Manuel Fernandes Pinto;
Agente Principal, Luís Manuel P. dos Santos Silva;
Agente Principal, Rui Manuel Castanheira Mota;
Agente Principal, Manuel Pereira Ferraz.

15 de Dezembro de 2009. — O Presidente do Supremo Tribunal Administrativo, *Manuel Fernando dos Santos Serra.*

202708335

Louvor n.º 1620/2009

Ao cessar funções de Presidente do Supremo Tribunal Administrativo, é de inteira justiça realçar o apurmo, cortesia e brio profissional, a competência e alto sentido de responsabilidade, a lealdade, dedicação e pronta disponibilidade com que o Sr. José Filipe Gomes Soares, Agente da Polícia de Segurança Pública, desempenhou as funções de motorista da minha viatura oficial.

As excelentes qualidades profissionais e humanas do Agente José Soares justificam plenamente este público louvor.

15 de Dezembro de 2009. — O Presidente do Supremo Tribunal Administrativo, *Manuel Fernando dos Santos Serra.*

202708327