



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
apresentadas em 16 de fevereiro de 2017¹

Processo C-75/16

Livio Menini
Maria Antonia Rampanelli
contra
Banco Popolare — Società Cooperativa

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Tribunale Ordinario di Verona (Tribunal de Verona, Itália)]

«Reenvio prejudicial — Oposição a um despacho de injunção de pagamento — Diretiva 2008/52/CE — Mediação em matéria civil e comercial — Artigo 1.º, n.º 2 — Âmbito de aplicação — Diretiva 2013/11/UE — Resolução alternativa de litígios de consumo — Artigo 1.º — Obrigação do consumidor de dar início a um procedimento de mediação antes de recorrer a um órgão jurisdicional — Artigo 2.º — Âmbito de aplicação — Artigo 8.º, alínea b) — Assistência obrigatória por um advogado — Artigo 9.º, n.º 2, alínea a) — Sanções associadas à retirada do procedimento de mediação»

I – Introdução

1. Foi submetida ao Tribunale Ordinario di Verona (Tribunal de Verona, Itália) a oposição, deduzida por dois consumidores, contra um despacho de injunção de pagamento obtido contra eles por um estabelecimento de crédito.
2. Por força da legislação italiana que transpõe a Diretiva 2008/52/CE relativa a certos aspetos da mediação em matéria civil e comercial², a admissibilidade da oposição está subordinada à instauração prévia, por iniciativa dos oponentes, de um procedimento de mediação. O referido órgão jurisdicional observa, além disso, que o litígio no processo principal é igualmente abrangido pelo âmbito de aplicação da legislação italiana de transposição da Diretiva 2013/11/UE sobre a resolução alternativa de litígios de consumo³. Ora, apesar de tal procedimento obrigatório de mediação ser conforme com a Diretiva 2008/52, aquele órgão tem dúvidas quanto à sua compatibilidade com certas disposições da Diretiva 2013/11.
3. Neste contexto, o referido órgão jurisdicional interroga o Tribunal de Justiça, em primeiro lugar, quanto à delimitação dos âmbitos de aplicação respetivos destas duas diretivas. Em segundo lugar, pretende saber se as disposições da Diretiva 2013/11 se opõem a que a admissibilidade de um processo judicial, intentado por um consumidor contra um comerciante e relativo a um contrato de prestação de serviços, seja subordinada à instauração prévia, pelo consumidor, de um procedimento de

1 — Língua original: francês.

2 — Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho de 21 de maio de 2008 (JO 2008, L 136, p. 3).

3 — Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho de 21 de maio de 2013 que altera o Regulamento (CE) n.º 2006/2004 e a Diretiva 2009/22/CE (Diretiva RAL) (JO 2013, L 165, p. 63).

mediação. Em terceiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta ao Tribunal de Justiça se as modalidades do procedimento de mediação previsto pela legislação italiana, na medida em que obrigam o consumidor a ser assistido por um advogado e preveem sanções em caso de retirada sem motivo justificado desse procedimento, são conformes à Diretiva 2013/11.

II – Quadro jurídico

A – *Direito da União*

1. *Diretiva 2008/52*

4. O artigo 1.º, n.º 2, da Diretiva 2008/52 dispõe que esta «é aplicável aos litígios transfronteiriços em matéria civil e comercial, exceto no que se refere aos direitos e obrigações de que as partes não possam dispor ao abrigo do direito aplicável».

5. O artigo 3.º, alínea a), desta diretiva define a «mediação» como «um processo estruturado, independentemente da sua designação ou do modo como lhe é feita referência, através do qual duas ou mais partes em litígio procuram voluntariamente alcançar um acordo sobre a resolução do seu litígio com a assistência de um mediador. Este processo pode ser iniciado pelas partes, sugerido ou ordenado por um tribunal, ou imposto pelo direito de um Estado-Membro».

6. Nos termos do artigo 5.º, n.º 2, da referida diretiva, esta «não afeta a legislação nacional que preveja o recurso obrigatório à mediação ou o sujeito a incentivos ou sanções, quer antes, quer depois do início do processo judicial, desde que tal legislação não impeça as partes de exercerem o seu direito de acesso ao sistema judicial».

2. *Diretiva 2013/11*

7. O artigo 1.º da Diretiva 2013/11 prevê que o seu «objetivo [...] é contribuir, através da realização de um elevado nível de defesa do consumidor, para o bom funcionamento do mercado interno, assegurando que os consumidores possam apresentar, voluntariamente, queixas contra os comerciantes a entidades que facultem procedimentos independentes, imparciais, transparentes, eficazes, céleres e equitativos de resolução de litígios [a seguir 'RAL']. A presente diretiva aplica-se sem prejuízo da legislação nacional que obriga à participação nesses procedimentos, desde que tal legislação não impeça as partes de exercer o seu direito de acesso ao sistema judicial».

8. Nos termos do artigo 2.º desta diretiva:

«1. A presente diretiva aplica-se aos procedimentos de resolução extrajudicial de litígios nacionais e transfronteiriços relativos a obrigações contratuais resultantes de contratos de venda ou de serviços entre comerciantes estabelecidos na União e consumidores residentes na União através da intervenção de uma entidade de RAL que proponha ou imponha uma solução, ou que reúna as partes para facilitar uma solução amigável.

2. A presente diretiva não se aplica:

[...]

g) Aos procedimentos iniciados por um comerciante contra um consumidor;

[...]»

9. O artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, da referida diretiva tem a seguinte redação:

«1. Salvo disposição em contrário da presente diretiva, se uma disposição da presente diretiva entrar em conflito com uma disposição estabelecida noutra legislação da União relativa a procedimentos extrajudiciais de reparação iniciados por um consumidor contra um comerciante, prevalece a disposição da presente diretiva.

2. A presente diretiva é aplicável sem prejuízo da Diretiva 2008/52/CE.»

10. O artigo 4.º, n.º 1, alínea g), da Diretiva 2013/11 define o «procedimento de RAL» como «um procedimento, tal como referido no artigo 2.º, que cumpra os requisitos previstos na presente diretiva e seja efetuado por uma entidade de RAL». A «entidade de RAL» designa, segundo o artigo 4.º, n.º 1, alínea h), desta diretiva, «uma entidade, independentemente da sua designação ou referência, que esteja estabelecida com caráter duradouro, que faculte a resolução de litígios através de procedimentos de RAL e que figure na lista a que se refere o artigo 20.º, n.º 2».

11. O artigo 5.º, n.º 1, da referida diretiva dispõe que «[o]s Estados-Membros [...] asseguram que os litígios abrangidos pela presente diretiva e que envolvam comerciantes estabelecidos no seu território possam ser apresentados a uma entidade de RAL que satisfaça os requisitos previstos na presente diretiva».

12. O artigo 8.º, alínea b), da mesma diretiva insta os Estados-Membros a assegurar às partes o acesso aos procedimentos de RAL «sem ser obrigadas a recorrer a um advogado ou a um conselheiro jurídico».

13. Nos termos do artigo 9.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2013/11, «[e]m procedimentos de RAL que visem a resolução do litígio propondo uma solução, os Estados-Membros asseguram que as partes tenham a possibilidade de se retirar do procedimento em qualquer momento se não estiverem satisfeitas com o desempenho ou com o funcionamento do procedimento. Devem ser informadas desse direito antes do início do procedimento. Caso as regras nacionais prevejam a participação obrigatória do comerciante em procedimentos de RAL, a presente alínea aplica-se apenas ao consumidor».

14. Nos termos do artigo 20.º desta diretiva:

«1. As autoridades competentes devem avaliar, sobretudo com base nas informações recebidas nos termos do artigo 19.º, n.º 1, se as entidades de resolução de litígios que lhes foram notificadas podem ser consideradas como entidades de RAL no âmbito da presente diretiva e satisfazem os requisitos de qualidade previstos no Capítulo II e nas disposições nacionais que a transpõem, nomeadamente as disposições nacionais que vão para além dos requisitos da presente diretiva, de acordo com a legislação da União.

2. As autoridades competentes devem, com base na avaliação referida no n.º 1, elaborar uma lista de todas as entidades de RAL que lhes tenham sido notificadas e que satisfaçam as condições previstas no n.º 1.

[...]»

B – *Direito italiano*

1. *Decreto legislativo n.º 28/2010*

15. O artigo 5.º do Decreto legislativo 4 marzo 2010, n.º 28, recante attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n.º 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali [Decreto legislativo de 4 de março de 2010, n.º 28, adotado para a aplicação do artigo 60.º da Lei de 18 de junho de 2009, n.º 69, relativa à mediação destinada à conciliação de litígios civis e comerciais (a seguir «Decreto legislativo n.º 28/2010 »)]⁴, que transpõe a Diretiva 2008/52, dispõe:

«1 *bis* Quem pretender intentar uma ação judicial num litígio em matéria de compropriedade, de direitos reais, de partilha, de sucessões, de pactos familiares, de locação, de comodato, de locação de empresas, de responsabilidade civil na sequência de um ato médico ou de saúde, ou por difamação através da imprensa ou de qualquer meio de comunicação, de contratos de seguros, de contratos bancários e financeiros, deve previamente, com a assistência do seu advogado, promover o procedimento de mediação previsto pelo presente decreto, ou o procedimento de conciliação previsto pelo Decreto legislativo de 8 de outubro de 2007 n.º 179, ou o procedimento instituído em aplicação do artigo 128.º A do Texto único das leis em matéria bancária e de crédito previsto no Decreto legislativo de 1 de setembro de 1993, n.º 385, conforme posteriormente alterado, quanto aos domínios por ele regidos. A instauração do procedimento de mediação constitui uma condição de admissibilidade da ação judicial. [...]

2 *bis* Quando a instauração do procedimento de mediação constituir uma condição de admissibilidade da ação judicial, considera-se que esta condição está satisfeita [se a] primeira reunião perante o mediador terminar sem acordo.

[...]

4. Os n.ºs 1 *bis* e 2 não se aplicam:

1) Nos processos de injunção, incluindo a oposição, até ser proferida a decisão quanto aos pedidos de concessão e de suspensão da execução provisória [...]

16. Segundo o artigo 8.º, n.º 1, deste decreto, «[n]a primeira reunião e nas reuniões seguintes [das partes com o mediador], e até ao termo do procedimento, as partes devem participar acompanhadas de um advogado». O n.º 4 *bis* desta disposição prevê que, «[d]a falta de participação no procedimento de mediação sem motivo justificado, o juiz pode inferir elementos de prova para efeitos da posterior decisão, nos termos do artigo 116.º, n.º 2, do Código de Processo Civil. O juiz condenará a parte que, nos casos previstos no artigo 5.º, não tenha participado no procedimento sem motivo justificado, no pagamento ao Tesouro Público de uma quantia de valor correspondente à taxa de justiça unificada devida pelo processo judicial.»

2. *Decreto legislativo n.º 130/2015*

17. O decreto legislativo 6 agosto 2015, n.º 130, recante attuazione della direttiva 2013/11/UE sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori [Decreto legislativo de 6 de agosto de 2015, n.º 130, que transpõe a Diretiva 2013/11/UE sobre a resolução alternativa de litígios de consumo (a seguir «Decreto legislativo n.º 130/2015 »)]⁵, alterou certas disposições do Decreto legislativo 6

4 — GURI n.º 53, de 5 de março de 2010.

5 — GURI n.º 191, de 19 de agosto de 2015.

settembre 2005, n.º 206, «Codice del consumo» [Decreto legislativo de 6 de setembro de 2005, n.º 206, que aprova o Código do Consumo (a seguir «Decreto legislativo n.º 206/2005»)]⁶. O artigo 1.º do Decreto legislativo n.º 130/2015 substituiu, nomeadamente, o artigo 141.º do Decreto legislativo n.º 206/2005, cujos n.ºs 4 e 6 preveem desde então:

«4. As disposições referidas no presente título são aplicáveis aos procedimentos voluntários de resolução extrajudicial, também por via telemática, de litígios nacionais e transfronteiriços, entre consumidores e comerciantes residentes e estabelecidos na União Europeia, no âmbito dos quais a entidade de RAL propõe uma solução ou reúne as partes com o objetivo de facilitar uma solução amigável e, em especial, às entidades de mediação para o tratamento dos assuntos em matéria de consumo registadas na secção especial a que se refere o artigo 16.º, n.ºs 2 e 4, do Decreto legislativo de 4 de março de 2010, n.º 28, e às outras entidades de RAL instituídas ou inscritas nas listas elaboradas e controladas pelas autoridades a que se refere o n.º 1, alínea i), após verificação da existência das condições e da conformidade da sua organização e dos seus procedimentos com as disposições do presente título.

[...]

6. O presente texto não prejudica as seguintes disposições que preveem a obrigatoriedade dos procedimentos de resolução extrajudicial dos litígios:

a) Artigo 5.º, n.º 1 *bis*, do Decreto legislativo de 4 de março de 2010, n.º 28, [...]»

III – Litígio no processo principal, questões prejudiciais e tramitação processual no Tribunal de Justiça

18. Em 15 de junho de 2015, a Banco Popolare — Società Cooperativa obteve, por via judicial, uma injunção de pagamento contra Livio Menini e Maria Antonia Rampanelli, no montante de 991 848,21 euros. Este montante correspondia ao saldo em dívida em resultado de um contrato de abertura de crédito em conta corrente com garantia hipotecária celebrado entre estes últimos e o Banco Popolare. L. Menini e M. A. Rampanelli deduziram oposição, perante o Tribunale Ordinario di Verona (Tribunal de Verona), contra a decisão de injunção de pagamento e requereram a suspensão da sua execução provisória.

19. Em apoio da sua oposição, estes últimos alegaram que, apesar dos seus modestos rendimentos, o Banco Popolare lhes tinha reiteradamente concedido créditos nos termos de vários contratos sucessivos. Estes créditos destinavam-se a permitir-lhes a aquisição de uma quantidade exorbitante de ações, em grande parte do próprio Banco Popolare ou de outras sociedades do seu grupo. Segundo os demandantes, o Banco Popolare apresentou, além disso, estes investimentos como investimentos seguros.

20. O órgão jurisdicional de reenvio considera que o pedido de suspensão da execução provisória deverá ser indeferido. Depois de esse órgão jurisdicional ter proferido tal decisão de indeferimento, as partes oponentes deverão, sob pena de inadmissibilidade da oposição, promover um procedimento de mediação, nos termos do artigo 5.º, n.ºs 1 *bis* e 4, do Decreto legislativo n.º 28/2010, que transpõe a Diretiva 2008/52 para o direito italiano.

6 — GURI n.º 235, de 8 de outubro de 2005.

21. Esse órgão jurisdicional observa que o litígio é igualmente abrangido pelo âmbito de aplicação do Decreto legislativo n.º 130/2015, que assegura a transposição para o direito italiano da Diretiva 2013/11. Com efeito, as partes oponentes têm a qualidade de «consumidores», na aceção do artigo 4.º, alínea a), desta diretiva, que celebraram com um «comerciante», conforme definido no artigo 4.º, alínea b), da referida diretiva, um «contrato de serviços», na aceção do artigo 4.º, alínea d), da mesma.

22. O referido órgão jurisdicional pressupõe, em substância, que a Diretiva 2013/11 se opõe à instituição de um sistema de mediação obrigatório para os litígios de consumo — o que é permitido, contudo, pelo artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 2008/52 — como o previsto pelo Decreto legislativo n.º 28/2010.

23. Em primeiro lugar, o considerando 16 da Diretiva 2013/11 imporia aos Estados-Membros a instituição de um regime de RAL unificado para todos os litígios de consumo. Opor-se-ia, portanto, a que certos litígios de consumo fossem sujeitos a um sistema de mediação obrigatória, sendo o recurso à mediação voluntário para os outros litígios de consumo. Ora, o artigo 5.º, n.º 1 *bis*, do Decreto legislativo n.º 28/2010 prevê um sistema de mediação obrigatória apenas para os litígios de consumo que respeitem a contratos bancários e financeiros ou a contratos de seguro.

24. Em segundo lugar, a Diretiva 2013/11, embora permita impor ao comerciante a participação num procedimento de mediação, proibiria os Estados-Membros de fazer recair tal obrigação sobre o consumidor.

25. Consequentemente, o artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 2008/52 seria contrário ao sistema estabelecido pela Diretiva 2013/11. O órgão jurisdicional de reenvio sugere que este pretense conflito seja resolvido interpretando o artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2013/11 de modo a evitar qualquer sobreposição dos âmbitos de aplicação destas duas diretivas. Assim, a Diretiva 2008/52 regeria apenas os litígios aos quais a Diretiva 2013/11 não é aplicável, a saber, os litígios que não dizem respeito aos consumidores, os que respeitam a obrigações decorrentes de contratos diferentes dos de compra e venda e de prestação de serviços, bem como os litígios excluídos do âmbito de aplicação desta diretiva nos termos do artigo 2.º, n.º 2, da mesma (tais como os procedimentos instaurados por um comerciante).

26. Este órgão jurisdicional salienta, por outro lado, que o artigo 5.º, n.º 1 *bis*, e o artigo 8.º, n.º 1, do Decreto legislativo n.º 28/2010 preveem a assistência obrigatória do consumidor por um advogado durante o procedimento de mediação. Ora, o artigo 8.º, alínea b), da Diretiva 2013/11 opor-se-ia a esta exigência.

27. O referido órgão jurisdicional tem igualmente dúvidas quanto à conformidade com o artigo 9.º, n.º 2, alínea a), desta diretiva, do artigo 8.º, n.º 4 *bis*, desse decreto, na medida em que só permite ao consumidor retirar-se do procedimento de mediação sem sofrer consequências desfavoráveis no âmbito do processo judicial posterior no caso de existir um motivo justificado. Na opinião do órgão jurisdicional de reenvio, o conceito de «motivo justificado» refere-se a razões objetivas e não abrange a insatisfação do consumidor quanto ao procedimento de mediação.

28. Neste contexto, o Tribunale Ordinario di Verona (Tribunal de Verona) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Deve o artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2013/11, na medida em que prevê que a diretiva é aplicável ‘sem prejuízo da Diretiva 2008/52’, ser interpretado no sentido de que se mantém a possibilidade de os Estados-Membros preverem a mediação obrigatória unicamente nos casos abrangidos pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2013/11, isto é, nos casos a que se refere o artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2013/11, os litígios contratuais resultantes de contratos diferentes dos de compra e venda e de prestação de serviços e litígios não respeitantes aos consumidores?

2) Deve o artigo 1.º da Diretiva 2013/11, na parte em que assegura aos consumidores a possibilidade de apresentarem reclamações contra os comerciantes nas entidades de resolução alternativa de litígios, ser interpretado no sentido de que essa disposição se opõe a uma norma nacional que prevê o recurso à mediação, num litígio ao abrigo do artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 2013/11, como requisito de admissibilidade processual do pedido judicial apresentado pela parte qualificada de consumidor, e, em qualquer caso, a uma disposição nacional que preveja a assistência obrigatória de advogado, com os respetivos custos para o consumidor que participa na mediação relativa a um dos referidos litígios, bem como a possibilidade de não participar na mediação apenas no caso de haver um motivo justificado?»

29. Os Governos alemão e italiano, bem como a Comissão Europeia, apresentaram observações escritas. O Governo italiano e a Comissão fizeram-se representar na audiência de 24 de novembro de 2016.

IV – Análise

A – Quanto à competência do Tribunal de Justiça

30. Nas suas observações escritas e orais, os intervenientes invocaram dois argumentos suscetíveis de colocar em questão a aplicabilidade da Diretiva 2013/11 ao litígio no processo principal bem como, conseqüentemente, a pertinência das questões prejudiciais para a resolução deste litígio e a competência do Tribunal de Justiça para lhes dar resposta.

31. Em primeiro lugar, o Governo italiano alegou, na audiência, que o litígio no processo principal se inscreve no prolongamento de um procedimento de injunção de pagamento iniciado por um comerciante contra consumidores. Conseqüentemente, este litígio é abrangido pela exclusão do âmbito de aplicação da diretiva prevista no seu artigo 2.º, n.º 2, alínea g).

32. Em segundo lugar, o Governo alemão e a Comissão observaram que a decisão de reenvio não indica se o procedimento de mediação instituído pelo Decreto legislativo n.º 28/2010 constitui efetivamente um «procedimento de RAL», que decorre numa «entidade de RAL», na aceção destes conceitos que decorre do artigo 4.º, n.º 1, alíneas g) e h), da Diretiva 2013/11. Na audiência, o Governo italiano alegou que não é esse o caso. Ora, uma vez que o procedimento de mediação previsto por esse decreto não corresponde a estas definições, não seria abrangido, segundo os intervenientes, pelo âmbito de aplicação desta diretiva, conforme é definido no seu artigo 2.º, n.º 1.

33. Responderei sucessivamente a estes dois argumentos, tendo presente a presunção de pertinência de que gozam as questões prejudiciais.

34. A este respeito, recorro que esta presunção só pode ser ilidida se for manifesto que a interpretação do direito da União solicitada não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou quando o Tribunal de Justiça não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para responder utilmente às questões que lhe são submetidas⁷. Assim, a referida presunção pode ser ilidida, nomeadamente, se essas questões não forem manifestamente pertinentes para a resolução do litígio no processo principal⁸. Em particular, o Tribunal de Justiça não tem competência para responder a uma questão prejudicial quando é manifesto que a disposição de direito da União cuja interpretação lhe é pedida não é aplicável⁹.

7 — V., nomeadamente, acórdão de 8 de dezembro de 2016, *Eurosanemientos e o.* (C-532/15 e C-538/15, EU:C:2016:932, n.º 28 e jurisprudência referida).

8 — V. acórdão de 24 de outubro de 2013, *Stoilov i Ko* (C-180/12, EU:C:2013:693, n.º 38 e jurisprudência referida).

9 — Acórdãos de 18 de outubro de 1990, *Dzodzi* (C-297/88 e C-197/89, EU:C:1990:360, n.º 40), bem como de 21 de junho de 2012, *Susisalo e o.* (C-84/11, EU:C:2012:374, n.º 17 e jurisprudência referida).

1. Quanto ao alcance da exclusão do âmbito de aplicação da Diretiva 2013/11 prevista no seu artigo 2.º, n.º 2, alínea g)

35. Nos termos do artigo 2.º, n.º 2, alínea g), da Diretiva 2013/11, esta não é aplicável «[a]os procedimentos iniciados por um comerciante contra um consumidor». O considerando 16 desta diretiva precisa, a este respeito, que a mesma não deverá aplicar-se «às queixas apresentadas por comerciantes contra consumidores».

36. Esta exclusão reflete o objetivo da referida diretiva que, como decorre do seu artigo 1.º, consiste em contribuir para o bom funcionamento do mercado interno, com a garantia de um elevado nível de defesa do consumidor, assegurando que os consumidores possam aceder, em toda a União, a procedimentos de RAL que respeitem determinados requisitos de qualidade, para apresentarem queixas contra comerciantes. A Diretiva 2013/11 não visa, em contrapartida, assegurar a disponibilidade desses procedimentos para os comerciantes de modo a que possam fazer valer as suas pretensões contra os consumidores.

37. Na minha opinião, esta exclusão implica igualmente que, no caso de um comerciante apresentar uma queixa contra um consumidor e obter vencimento nos tribunais, esta diretiva não exige que o consumidor que pretenda impugnar essa sentença tenha a possibilidade de o fazer perante uma entidade de RAL, em vez de interpor recurso da mesma ou de deduzir oposição.

38. Consequentemente, a exclusão prevista no artigo 2.º, n.º 2, alínea g), da Diretiva 2013/11 abrange, na minha opinião, uma situação em que um consumidor impugna uma decisão de injunção de pagamento proferida contra si a pedido de um comerciante.

39. Contudo, poderia não ser assim na hipótese de o consumidor, na fase da oposição a tal decisão, apresentar uma pretensão autónoma contra o comerciante que pudesse, enquanto tal, ser objeto de uma ação judicial distinta. Em particular, quando o consumidor invoca, no âmbito da oposição, a invalidade do contrato ou de algumas das suas cláusulas, o pedido destinado a obter a declaração de tal invalidade (bem como, eventualmente, a obter uma indemnização por esse facto) constitui, além de um meio de defesa invocado no âmbito do processo de injunção de pagamento, uma pretensão autónoma do consumidor contra o comerciante¹⁰. A Diretiva 2013/11 exige, na minha opinião, que o consumidor possa submeter essa pretensão a uma entidade de RAL¹¹. A exclusão prevista no artigo 2.º, n.º 2, alínea g), desta diretiva não seria aplicável, portanto, no que respeita a tal pretensão.

40. A questão de saber se o consumidor que deduz oposição contra uma sentença invoca, nesse âmbito, uma pretensão autónoma contra o comerciante que poderia ter sido objeto, enquanto tal, de uma ação judicial, é uma questão do direito interno de cada Estado-Membro. Esta apreciação é, portanto, da competência exclusiva do órgão jurisdicional nacional.

41. No caso em apreço, a matéria de facto descrita na decisão de reenvio e retomada no n.º 19 das presentes conclusões sugere que L. Menini e M. A. Rampanelli alegaram, em apoio da sua oposição, que o Banco Popolare violou o direito aplicável ao conceder-lhes os créditos controvertidos. Compete ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar se tal alegação constitui ou não uma reclamação autónoma dos consumidores contra o comerciante.

10 — O Governo italiano salientou na audiência que, nos termos do direito italiano, o procedimento destinado a obter uma injunção de pagamento não tem caráter contraditório, dado que o devedor não participa no mesmo. Inversamente, o procedimento de oposição a tal injunção, iniciado pelo devedor, implica a citação do credor. Se assim for, esta circunstância indica que, neste contexto, é só na fase da oposição que o consumidor pode invocar as suas eventuais pretensões contra o comerciante.

11 — Esta exigência decorre, mais precisamente, do artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 2013/11.

42. Nestas condições, considero que, embora o referido litígio se inscreva no prolongamento de um processo de injunção de pagamento proposto por um comerciante contra consumidores, não é manifesto que as disposições da Diretiva 2013/11 cuja interpretação é pedida não sejam aplicáveis ao litígio no processo principal e, conseqüentemente, que as questões prejudiciais não sejam pertinentes para resolver esse litígio.

2. Quanto à qualidade de «entidade de RAL» na aceção do artigo 4.º, n.º 1, alínea h), da Diretiva 2013/11 e às consequências que daí decorrem

43. O artigo 4.º, n.º 1, alínea g), da Diretiva 2013/11 define o «procedimento de RAL» como um procedimento efetuado por uma «entidade de RAL». A «entidade de RAL» é, por sua vez, definida no artigo 4.º, n.º 1, alínea h), desta diretiva, por referência à lista elaborada nos termos do seu artigo 20.º, n.º 2. Esta lista, que deve ser elaborada pelas autoridades competentes de cada Estado-Membro e comunicada à Comissão, enumera todas as entidades que lhe foram notificadas e que, após a verificação prevista no n.º 1 deste artigo, satisfazem os requisitos de qualidade estabelecidos pela referida diretiva e pelas disposições nacionais que a transpõem¹².

44. Ora, como decorre do artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 2013/11, esta só é aplicável aos procedimentos «através da intervenção de uma entidade de RAL». O considerando 37 desta diretiva precisa, a este respeito, que os requisitos de qualidade que prescreve se destinam a ser aplicados aos «procedimentos de RAL [...] que tenham sido notificad[o]s à Comissão». Por outras palavras, a referida diretiva rege apenas os procedimentos que decorram numa entidade de RAL, conforme definida no seu artigo 4.º, alínea h).

45. Esta limitação do âmbito de aplicação material da Diretiva 2013/11, longe de consagrar uma definição formalista do mesmo, explica-se pela economia geral do sistema que institui.

46. Saliento, a este respeito, que o artigo 5.º, n.º 1, desta diretiva, lido à luz do seu artigo 4.º, n.º 1, alínea h), obriga cada um dos Estados-Membros a garantir, quanto a qualquer litígio abrangido pelo âmbito de aplicação da referida diretiva e que implique um comerciante estabelecido no seu território, o acesso dos consumidores a (pelo menos) uma entidade extrajudicial que tenha as qualidades exigidas pela mesma diretiva e que conste da lista nacional elaborada nos termos do seu artigo 20.º, n.º 2.

47. Desde que cumpram esta obrigação, os Estados-Membros são livres de instituir outras entidades extrajudiciais que não tenham necessariamente tais qualidades e não constem, portanto, dessa lista. A Diretiva 2013/11 não harmoniza a totalidade dos procedimentos extrajudiciais nacionais, visando apenas assegurar que cada Estado-Membro prevê pelo menos um procedimento de RAL que preencha os requisitos nela estabelecidos.

48. No caso em apreço, a decisão de reenvio não esclarece se o procedimento de mediação previsto pelo Decreto legislativo n.º 28/2010 decorre numa «entidade de RAL», na aceção do artigo 4.º, n.º 1, alínea h), da Diretiva 2013/11, a saber, uma entidade constante da lista elaborada pelas autoridades italianas em conformidade com o artigo 20.º, n.º 2, desta diretiva. Também não indica se os consumidores dispõem da possibilidade de submeter um litígio de consumo previsto no artigo 5.º,

12 — Os trabalhos preparatórios da Diretiva 2013/11 revelam que estas obrigações de notificação e de inscrição visam instituir um «rótulo de qualidade» ao nível da União para permitir aos consumidores identificar as entidades que cumprem os requisitos mínimos estabelecidos por esta diretiva [v. relatório da Comissão do Mercado Interno e da Proteção dos Consumidores do Parlamento Europeu de 16 de outubro de 2012 (A7-0280/2012, pp. 34 e 80), bem como parecer do Comité Económico e Social europeu de 28 de março de 2012 (INT/609 — CESE 803/2012, pp. 4 e 5)]. Nesta perspetiva, o artigo 20.º, n.º 2, quarto parágrafo, da referida diretiva dispõe que, se uma entidade inserida na lista nacional de entidades de RAL deixar de cumprir os requisitos previstos pela mesma diretiva, essa entidade deve, decorrido certo prazo, ser retirada dessa lista.

n.º 1 *bis*, do Decreto legislativo n.º 28/2010, a outras entidades que constem, eventualmente, dessa lista¹³. Na audiência, o Governo italiano afirmou que o organismo de mediação competente no âmbito do procedimento instituído pelo Decreto legislativo n.º 28/2010 não está inscrito na referida lista.

49. Admitindo que tal inscrição não exista — o que compete ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar — considero, atendendo ao que precede e à semelhança dos intervenientes, que este procedimento de mediação não é abrangido pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2013/11¹⁴.

50. Contudo, estas considerações não colocam em questão a competência do Tribunal de Justiça. Com efeito, atendendo à incerteza destacada no n.º 48 das presentes conclusões, não se afigura manifesta a inaplicabilidade ao litígio no processo principal das disposições da Diretiva 2013/11 cuja interpretação é pedida e, conseqüentemente, a falta de pertinência das questões prejudiciais para a resolução desse litígio.

51. Em qualquer caso, ainda que o procedimento de mediação previsto pelo Decreto legislativo n.º 28/2010 não fosse abrangido pelo âmbito de aplicação desta diretiva, essa circunstância não implicaria a incompetência do Tribunal de Justiça, dado que haveria então que considerar que o legislador italiano, ao abrigo do seu direito interno, alargou a esse procedimento o regime previsto pela referida diretiva.

52. A este respeito, recordo que, quando o direito nacional de um Estado-Membro torna aplicável, de modo direto e incondicional, disposições de direito da União a situação que não são abrangidas pelo âmbito de aplicação destas, a fim de assegurar um tratamento idêntico a essas situações e às abrangidas pelo âmbito de aplicação do direito da União, o Tribunal de Justiça considera-se competente, todavia, para interpretar tais disposições nos termos do artigo 267.º TFUE. Esta abordagem justifica-se pelo interesse em assegurar que as disposições do direito da União são interpretadas de modo uniforme¹⁵.

53. No caso em apreço, a decisão de reenvio fornece indicações suficientemente precisas de tal remissão para o direito da União¹⁶. Com efeito, decorre desta decisão que a legislação italiana que transpõe a Diretiva 2013/11 inclui expressamente o procedimento de mediação previsto pelo Decreto legislativo n.º 28/2010 no seu âmbito de aplicação¹⁷. Deste modo, mesmo admitindo que este procedimento implica um organismo que não consta da lista elaborada nos termos do artigo 20.º, n.º 2, da Diretiva 2013/11, o legislador italiano pretendeu, pelo menos, reger esse procedimento da mesma forma que os procedimentos que decorrem em entidades de RAL devidamente inscritas, através das disposições nacionais de transposição da referida diretiva.

13 — A este respeito, a decisão de reenvio não esclarece nem se os dois outros procedimentos mencionados no artigo 5.º, n.º 1 *bis*, do Decreto Legislativo n.º 28/2010 correm junto de entidades inscritas na lista elaborada pelas autoridades italianas nem se esses procedimentos são acessíveis aos consumidores numa situação como a que está em causa no processo principal.

14 — Na hipótese de um litígio abrangido pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2013/11 não poder ser submetido, num Estado-Membro, a nenhuma entidade contida na lista nos termos do artigo 20.º, n.º 2, desta diretiva, esta consideração não prejudica a possibilidade de declarar que esse Estado-Membro não cumpriu a sua obrigação de assegurar o acesso dos consumidores a um procedimento de RAL nos termos do artigo 5.º, n.º 1, da referida diretiva.

15 — V., nomeadamente, acórdãos de 18 de outubro de 2012, Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638, n.ºs 46 e 47 e jurisprudência referida), e de 16 de junho de 2016, Rodríguez Sánchez (C-351/14, EU:C:2016:447, n.ºs 61 e 62). Esta jurisprudência desenvolveu-se a partir do acórdão de 18 de outubro de 1990, Dzodzi (C-297/88 e C-197/89, EU:C:1990:360, n.ºs 35 a 37), em que o Tribunal de Justiça declarou que tinha competência para interpretar, no âmbito de um reenvio prejudicial, uma disposição do direito da União quando o direito nacional do Estado-Membro em questão remete para o conteúdo dessa disposição para regular uma situação puramente interna desse Estado.

16 — O processo em questão distingue-se, assim, daqueles em que o Tribunal de Justiça se declarou incompetente ou julgou as questões prejudiciais inadmissíveis em razão da falta de indicações de uma remissão direta e incondicional para o direito da União [v., nomeadamente, acórdãos de 21 de dezembro de 2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, n.ºs 23 a 30), e de 16 de junho de 2016, Rodríguez Sánchez (C-351/14, EU:C:2016:447, n.ºs 65 a 67), bem como despachos de 9 de setembro de 2014, Parva Investitsionna Banka e o. (C-488/13, EU:C:2014:2191, n.ºs 30 a 36), e de 12 de maio de 2016, Sahyouni (C-281/15, EU:C:2016:343, n.ºs 30 a 33)].

17 — Artigo 141.º, n.º 4, do Decreto Legislativo n.º 206/2005, na sua versão resultante do artigo 1.º do Decreto Legislativo n.º 130/2015.

54. À luz de todas as considerações anteriores, considero que o Tribunal de Justiça é competente para responder às questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio.

B – Quanto à articulação entre a Diretiva 2008/52 e a Diretiva 2013/11

55. Através da sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio interroga o Tribunal de Justiça sobre a interpretação do artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2013/11, nos termos do qual esta diretiva é aplicável «sem prejuízo da Diretiva 2008/52/CE». Este órgão jurisdicional pretende saber se o âmbito de aplicação material destas diretivas se sobrepõe ou se, pelo contrário, a Diretiva 2008/52 rege apenas os litígios aos quais a Diretiva 2013/11 não é aplicável.

56. Não há qualquer dúvida, na minha opinião, que o artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2013/11 permite uma certa sobreposição dos âmbitos de aplicação respetivos desta e da Diretiva 2008/52. A este respeito, o considerando 19, *in fine*, da Diretiva 2013/11 precisa que esta «[se destina] a ser aplicada horizontalmente a todos os tipos de procedimentos de RAL, incluindo os [...] abrangidos pela Diretiva 2008/52/CE». Como o Governo italiano salientou, estas duas diretivas podem reger o mesmo litígio de modo concomitante na medida em que, embora a Diretiva 2008/52 abranja já os procedimentos de mediação, a Diretiva 2013/11 harmoniza de modo mais pormenorizado o conjunto dos procedimentos de RAL. Rege, portanto, muitos aspetos destes procedimentos que não são abordados na Diretiva 2008/52¹⁸.

57. Dito isto, resulta da decisão de reenvio que a primeira questão prejudicial se baseia na premissa segundo a qual o litígio no processo principal revela um conflito entre estas duas diretivas. Se assim fosse, seria necessário, para dar uma resposta útil ao órgão jurisdicional de reenvio, esclarecê-lo igualmente sobre as regras aplicáveis na hipótese de as disposições da Diretiva 2008/52 e as da Diretiva 2013/11 entrarem em conflito.

58. Duvido, contudo, da exatidão dessa premissa. Como a Comissão observou, tal conflito só pode surgir se um litígio for abrangido, simultaneamente, pelo âmbito de aplicação destas duas diretivas e se, além disso, as disposições das mesmas forem efetivamente incompatíveis. Ora, nenhuma destas duas condições está preenchida no caso em apreço.

59. Em primeiro lugar, o litígio no processo principal não é abrangido pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2008/52, o qual, nos termos do seu artigo 1.º, n.º 2, abrange apenas os litígios transfronteiriços¹⁹. Estes abrangem, em substância, nos termos do artigo 2.º, n.º 1, da referida diretiva, os litígios em que pelo menos duas das partes tenham domicílio ou residência habitual em Estados-Membros diferentes. Uma vez que os oponentes têm domicílio em Itália e que o Banco Popolare aí está também estabelecido, o litígio no processo principal não corresponde a esta definição.

60. É certo que, como se indica no considerando 8 da Diretiva 2008/52, nada impede os Estados-Membros de aplicarem as disposições dessa diretiva aos processos de mediação internos. O legislador italiano exerceu esta faculdade ao alargar a aplicação das disposições do Decreto legislativo n.º 28/2010 aos litígios nacionais. Este considerando não pode, contudo, ter o efeito de alargar o âmbito de aplicação desta diretiva a tais litígios, de modo contrário à redação explícitas do seu artigo 1.º, n.º 2. Como a Comissão observou na audiência, o referido considerando limita-se a constatar a faculdade dos Estados-Membros de aplicarem, ao abrigo do seu direito interno, disposições do direito da União a situações que não são abrangidas pelo âmbito de aplicação de tais disposições²⁰.

18 — V., em particular, artigos 5.º a 17.º da Diretiva 2013/11.

19 — Por força do artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 2013/11, esta é aplicável, pelo contrário, tanto aos litígios transfronteiriços como aos litígios nacionais.

20 — V., a este respeito, n.º 52 das presentes conclusões.

61. Em segundo lugar, e em qualquer caso, não partilho da análise do órgão jurisdicional de reenvio segundo a qual o artigo 3.º, alínea a), e o artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 2008/52, ao permitirem aos Estados-Membros imporem o recurso a um procedimento de mediação antes do início de um processo judicial, seriam inconciliáveis com o regime estabelecido pela Diretiva 2013/11. Na medida em que esta problemática é objeto da primeira parte da segunda questão, desenvolverei o meu raciocínio mais adiante²¹.

62. Uma vez que o litígio no processo principal não implica, portanto, nenhum conflito entre as disposições da Diretiva 2008/52 e as da Diretiva 2013/11, não há que determinar quais destas disposições têm primazia.

63. Para ser exaustivo, acrescento, contudo, que, admitindo que tal conflito existisse, a Diretiva 2008/52 deveria prevalecer. Com efeito, o artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2013/11 confere a esta última primazia sobre os outros atos da União que contenham disposições relativas a procedimentos extrajudiciais de reparação iniciados por um consumidor contra um comerciante, «salvo disposição explícita em contrário». O artigo 3.º, n.º 2, desta diretiva, lido à luz do seu considerando 19, constitui uma derrogação explícita desse tipo ao prever que a referida diretiva «é aplicável sem prejuízo da Diretiva 2008/52». Este considerando, além de afirmar o primado desta diretiva sobre a Diretiva 2013/11, indica que tal se deve ao facto de a Diretiva 2008/52 definir já um quadro aplicável especificamente aos sistemas de mediação para os litígios transfronteiriços.

C – Quanto à compatibilidade com a Diretiva 2013/11 de uma obrigação de instaurar um procedimento de mediação

64. Nos termos da primeira parte da sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se o artigo 1.º da Diretiva 2013/11 se opõe a uma disposição legislativa nacional, como o artigo 5.º, n.º 1 *bis*, do Decreto legislativo n.º 28/2010, que subordina a admissibilidade de uma ação judicial proposta por um consumidor contra um comerciante, relativa a um contrato de prestação de serviços, à instauração prévia de um procedimento de mediação, por iniciativa do consumidor.

1. Quanto à inexistência de uma proibição de princípio de prever uma obrigação do consumidor de dar início a um procedimento de mediação

65. O Tribunale Ordinario di Verona (Tribunal de Verona) tem dúvidas quanto à compatibilidade do artigo 5.º, n.º 1 *bis*, do Decreto legislativo n.º 28/2010 com o artigo 1.º da Diretiva 2013/11 por duas razões distintas.

66. Por um lado, este órgão jurisdicional pretende saber se esta diretiva não impõe aos Estados-Membros que prevejam um regime único e uniforme de RAL para todos os litígios de consumo. Ora, o referido artigo 5.º, n.º 1 *bis*, teria como efeito a fragmentação dos regimes de RAL aplicáveis a estes litígios, na medida em que prevê um regime de mediação obrigatória para certos litígios de consumo (a saber, segundo o referido órgão jurisdicional, os relativos a contratos bancários e financeiros ou a contratos de seguro), ao passo que os outros litígios de consumo estão apenas sujeitos a um regime de mediação voluntária²².

21 — N.ºs 64 a 78 das presentes conclusões.

22 — V. n.º 23 das presentes conclusões.

67. Nem a redação nem a finalidade da Diretiva 2013/11 servem de suporte a esta exigência²³. Como já recordei no n.º 36 das presentes conclusões, esta diretiva destina-se, em substância, a assegurar ao consumidor o acesso, em toda a União, a procedimentos de RAL que respondam a certas exigências de qualidade harmonizadas para a apresentação de queixas contra um comerciante. Estes procedimentos devem ser «independentes, imparciais, transparentes, eficazes, céleres e equitativos». A referida diretiva não visa, de modo algum, assegurar a unicidade ou a uniformidade das modalidades destes procedimentos dentro do mesmo Estado-Membro para todos os litígios de consumo. Esta conclusão decorre igualmente do caráter mínimo da harmonização operada pela mesma diretiva, o qual resulta do seu artigo 2.º, n.º 3.

68. Por outro lado, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a questão de saber se é só o comerciante, ou também o consumidor, que pode ser obrigado a participar num procedimento de mediação com vista à resolução de um litígio abrangido pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2013/11²⁴.

69. A este respeito, como esse órgão jurisdicional observou, a redação do artigo 1.º desta diretiva encerra uma certa ambiguidade, pelo menos aparentemente. A primeira frase deste artigo salienta o caráter *voluntário* do recurso dos consumidores a procedimentos de RAL para fazerem valer os seus direitos contra comerciantes. A segunda frase do referido artigo reserva, por seu lado, a faculdade dos Estados-Membros de adotarem legislação que torne *obrigatória* a participação nesses procedimentos, desde que essa legislação «não impeça as partes de exercer o seu direito de acesso ao sistema judicial». O texto desta disposição não esclarece se o conceito de «participação» se refere apenas à participação do comerciante num procedimento de RAL iniciado pelo consumidor, ou visa igualmente a promoção de tal procedimento por parte do comerciante.

70. A utilização dos termos «as partes» sugere que este conceito abrange tanto a implicação do consumidor como a do comerciante no procedimento de RAL. Contudo, o considerando 49 da Diretiva 2013/11 está mais focalizado na implicação do comerciante, ao precisar que, embora esta diretiva não exija que a participação do comerciante nos procedimentos de RAL seja obrigatória, não impede os Estados-Membros de preverem tal obrigação, sob reserva do respeito do direito das partes de acederem ao sistema judicial.

71. Uma vez que a letra do artigo 1.º da Diretiva 2013/11, lido à luz do considerando 49 desta, não permite, portanto, uma interpretação unívoca, importa tomar em conta os objetivos e o contexto desta disposição e da regulamentação de que faz parte²⁵.

72. Nesta perspetiva, observo, em primeiro lugar, que o contexto legislativo mais amplo em que se insere esta diretiva confirma a compatibilidade entre o caráter voluntário da mediação e a imposição ao consumidor de uma obrigação de a ela recorrer. A Diretiva 2008/52 fornece, a este respeito, um esclarecimento que se revela pertinente para a interpretação do artigo 1.º da Diretiva 2013/11²⁶.

73. O artigo 3.º, alínea a), da Diretiva 2008/52 define a mediação como um processo voluntário, esclarecendo que este processo pode não só ser iniciado pelas partes, como também ordenado por um tribunal, ou imposto pelo direito de um Estado-Membro. O artigo 5.º, n.º 2, desta diretiva mantém, nesta mesma linha, a faculdade dos Estados-Membros de tornarem obrigatório, por força das suas legislações nacionais, o «recurso» à mediação. Esta formulação indica, sem qualquer ambiguidade, que

23 — Em particular, o considerando 16 da Diretiva 2013/11, que o órgão jurisdicional de reenvio invocou em apoio de tal tese, não justifica nem a existência de uma obrigação de cada Estado-Membro de prever um regime único e uniforme de RAL para todos os litígios de consumo nem sequer a alegada preferência do legislador da União por tal regime. Este considerando indica, simplesmente, que esta diretiva se aplica a todos os litígios de consumo (com exceção dos que são excluídos do seu âmbito de aplicação por força do seu artigo 2.º, n.º 2).

24 — V. n.º 24 das presentes conclusões.

25 — V., nomeadamente, acórdão de 16 de julho de 2015, Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, n.º 35).

26 — Como decorre do acórdão de 6 de outubro de 1982, Cilfit e o. (283/81, EU:C:1982:335, n.º 20), o conjunto das disposições do direito da União pode fazer parte do contexto em que se insere uma das disposições desse direito.

estes últimos podem prever que o consumidor é obrigado a instaurar um procedimento de mediação²⁷. Como decorre do considerando 13 da referida diretiva, o carácter voluntário da mediação não reside na liberdade das partes de recorrerem ou a não a esse processo, mas no facto de «as próprias partes [serem] as responsáveis pelo processo, podendo organizá-lo como quiserem e terminá-lo a qualquer momento».

74. Não vislumbro nenhum elemento que justifique a atribuição de um sentido distinto ao carácter voluntário dos procedimentos de RAL consagrado no artigo 1.º da Diretiva 2013/11. Consequentemente, esta disposição não pode ser interpretada no sentido de proibir os Estados-Membros de subordinarem a admissibilidade de uma ação judicial proposta pelo consumidor ao recurso prévio a um procedimento de RAL.

75. Ora, saliento, em segundo lugar, que, no que respeita às modalidades e às características dos procedimentos de RAL que não são regidos pela Diretiva 2013/11, os Estados-Membros mantêm a sua plena autonomia legislativa, desde que seja respeitado o efeito útil desta diretiva²⁸. Esta consideração decorre do carácter mínimo da harmonização a que a diretiva procede²⁹. O considerando 15 da referida diretiva precisa, por outro lado, que o sistema de RAL que visa estabelecer deve «apoiar-se nos procedimentos de RAL existentes nos Estados-Membros e deverá respeitar as suas tradições jurídica».

76. Nada sugere que uma obrigação do consumidor de instaurar um procedimento de RAL entrave a realização do objetivo da Diretiva 2013/11, conforme definido no seu artigo 1.º, e, consequentemente, o efeito útil desta diretiva. Pelo contrário, tal legislação tende a reforçá-lo, garantindo o carácter sistemático do recurso a este procedimento extrajudicial³⁰. Além disso, na medida em que esta obrigação visa, supostamente, descongestionar os tribunais — objetivo cuja legitimidade o Tribunal de Justiça, de resto, reconheceu³¹ — fomenta também indiretamente o acesso dos consumidores à justiça, cuja importância é confirmada pelo referido artigo 1.º Nesta perspetiva, seria contraproduzitivo interpretar esta disposição de modo a proibir os Estados-Membros de imporem tal obrigação ao consumidor.

77. Recordo, além disso, que as disposições da Diretiva 2013/11 devem ceder perante as da Diretiva 2008/52 em caso de conflito entre estas disposições³². Ora, no que respeita aos litígios transfronteiriços, o artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 2008/52 autoriza os Estados-Membros a tornar obrigatório o recurso à mediação. Seria paradoxal que os mesmos Estados-Membros estivessem, em contrapartida, impedidos de o fazer no âmbito dos litígios nacionais, aos quais só a Diretiva 2013/11 é aplicável.

78. À luz de todas estas considerações, considero que o artigo 1.º da Diretiva 2013/11 deve ser interpretado no sentido de que os Estados-Membros são livres não só de exigir a participação do comerciante num procedimento de RAL, como também de obrigar o consumidor a dar início a tal procedimento antes de recorrerem a um órgão jurisdicional. Esta faculdade é limitada, contudo, pela condição, enunciada no artigo 1.º, *in fine*, desta diretiva, segundo a qual tal obrigação não pode privar as partes do seu direito de acesso à justiça — condição cujo alcance examinarei seguidamente.

27 — V., a este respeito, resolução do Parlamento Europeu, de 13 de setembro de 2011, sobre a aplicação da diretiva sobre mediação nos Estados-Membros [2011/2026 (INI), pontos 7 e 8]. O Parlamento reconhece, referindo-se expressamente ao exemplo italiano, que o artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 2008/52 permite aos Estados-Membros condicionar a admissibilidade de uma ação judicial à realização de uma tentativa prévia de mediação.

28 — V., por analogia, acórdãos de 18 de março de 2010, Alassini e o. (C-317/08 a C-320/08, EU:C:2010:146, n.º 44), e de 12 de julho de 2012, SC Volksbank România (C-602/10, EU:C:2012:443, n.ºs 94 e 95).

29 — Artigo 2.º, n.º 3, da Diretiva 2013/11.

30 — V. acórdão de 18 de março de 2010, Alassini e o. (C-317/08 a C-320/08, EU:C:2010:146, n.º 45).

31 — Acórdão de 18 de março de 2010, Alassini e o. (C-317/08 a C-320/08, EU:C:2010:146, n.º 64).

32 — V. n.º 63 das presentes conclusões.

2. Quanto ao alcance da condição segundo a qual o recurso obrigatório à mediação não pode impedir o acesso ao sistema judicial

79. Os considerandos 45 e 49 da Diretiva 2013/11 esclarecem o alcance da condição acima referida, recordando que, atendendo aos direitos à ação e a um tribunal imparcial garantidos pelo artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), os procedimentos de RAL não devem impedir as partes de acederem a um tribunal. O considerando 45 precisa que, se um litígio não puder ser dirimido através de um procedimento de RAL cujo resultado não seja vinculativo, as partes devem poder posteriormente instaurar um processo judicial.

80. Já antes da adoção da Diretiva 2013/11, o Tribunal de Justiça tinha declarado, no acórdão Alassini e o.³³, que uma obrigação de dar início a um procedimento de conciliação, como condição de admissibilidade de uma ação judicial, era compatível com o princípio da proteção jurisdicional efetiva consagrado no artigo 47.º da Carta, na medida em que esse procedimento:

- não conduzia a uma decisão vinculativa para as partes³⁴;
- não implicava um atraso substancial para efeitos da propositura de uma ação judicial;
- suspendia a prescrição dos direitos em questão³⁵;
- não gerava custos substanciais para as partes³⁶;
- não era acessível unicamente por via eletrónica³⁷ (o que competia, contudo, ao órgão jurisdicional nacional verificar), e
- não impedia a aplicação de medidas cautelares nos casos excecionais que as exigissem em função da urgência da situação (o que esse órgão jurisdicional devia igualmente verificar).

81. Embora este acórdão respeitasse a uma legislação nacional que impunha o recurso a um procedimento de conciliação, o raciocínio adotado pelo Tribunal de Justiça é transponível para as legislações nacionais que tornem obrigatório o recurso a outros procedimentos extrajudiciais, tais como o procedimento de mediação em causa no processo principal. Tais legislações levantam questões semelhantes do ponto de vista do direito à proteção jurisdicional efetiva, na medida em que introduzem uma «introduz uma etapa adicional para o acesso ao tribunal»³⁸. São também, todas elas, suscetíveis de prosseguir objetivos legítimos de interesse geral, tais como uma resolução rápida e pouco dispendiosa de litígios, bem como o descongestionamento dos tribunais³⁹.

33 — Acórdão de 18 de março de 2010 (C-317/08 a C-320/08, EU:C:2010:146, n.º 67).

34 — Observo, a este respeito, que, se a admissibilidade de uma ação judicial estivesse subordinada à instauração prévia de um procedimento de RAL cujo resultado vinculasse as partes, este procedimento substituiria efetivamente os processos judiciais e impediria, assim, as partes de fazerem valer os seus direitos perante os tribunais.

35 — O artigo 12.º da Diretiva 2013/11 opõe-se atualmente a que as partes fiquem privadas de uma ação judicial por ter expirado o prazo de prescrição durante o procedimento de RAL.

36 — O artigo 8.º, alínea c), da Diretiva 2013/11 impõe atualmente que os procedimentos de RAL sejam acessíveis aos consumidores gratuitamente ou mediante uma taxa nominal.

37 — O artigo 8.º, alínea a), da Diretiva 2013/11 exige atualmente que os procedimentos de RAL sejam acessíveis tanto em linha como por meios convencionais.

38 — V. acórdão de 18 de março de 2010, Alassini e o. (C-317/08 a C-320/08, EU:C:2010:146, n.º 62).

39 — V. acórdão de 18 de março de 2010, Alassini e o. (C-317/08 a C-320/08, EU:C:2010:146, n.º 64).

82. Por outro lado, como o considerando 45 da Diretiva 2013/11 destaca, a condição estabelecida no artigo 1.º, *in fine*, da mesma visa, precisamente, assegurar a conformidade dos procedimentos de RAL com o artigo 47.º da Carta. Por conseguinte, as circunstâncias tomadas em conta pelo Tribunal de Justiça no acórdão Alassini e o.⁴⁰ são igualmente pertinentes para avaliar a compatibilidade de uma obrigação de recorrer a um procedimento de RAL com o artigo 1.º desta diretiva⁴¹.

83. Embora caiba ao órgão jurisdicional de reenvio proceder a tal avaliação, parece-me útil, todavia, expor aqui certas considerações suscetíveis de o ajudar nessa tarefa.

84. Em primeiro lugar, observo que o artigo 141.º, n.º 4, do Decreto legislativo n.º 206/2005, na sua versão decorrente do artigo 1.º do Decreto legislativo n.º 130/2015, prevê que os procedimentos abrangidos pelo seu âmbito de aplicação — entre os quais se encontra o procedimento de mediação previsto pelo Decreto legislativo n.º 28/2010 — se destinam a alcançar um acordo amigável ou uma proposta de solução por parte do mediador ou de qualquer outra entidade envolvida. Sob reserva de confirmação pelo órgão jurisdicional de reenvio, o resultado deste procedimento não é, portanto, vinculativo para as partes.

85. Em segundo lugar, nos termos do artigo 5.º, n.º 4, do Decreto legislativo n.º 28/2010, a obrigação de recorrer à mediação só se impõe, no âmbito de um processo de injunção, depois de ter sido proferida uma decisão sobre os eventuais pedidos de concessão e de suspensão provisória. Esta obrigação também não impede, sendo caso disso, a aplicação de medidas cautelares, sempre sob reserva de verificação por parte do órgão jurisdicional de reenvio.

86. Acrescento que a legislação italiana em questão no processo principal, ao associar sanções à retirada do procedimento de mediação sem motivo justificado, apresenta uma característica específica — que não estava em causa no processo que deu origem ao acórdão Alassini e o.⁴² — que é suscetível de comprometer a possibilidade das partes de fazerem efetivamente valer os seus direitos em tribunal após esse procedimento. Esta problemática será examinada no âmbito da terceira parte da segunda questão prejudicial⁴³.

D – Quanto à compatibilidade das modalidades do procedimento de mediação com a Diretiva 2013/11

1. Quanto à obrigação de ser assistido por um advogado

87. A segunda parte da segunda questão respeita, em substância, à compatibilidade com os artigos 1.º e 8.º, alínea b), da Diretiva 2013/11, de uma disposição legislativa nacional, como a do artigo 8.º, n.º 1, do Decreto legislativo n.º 28/2010⁴⁴, que impõe que as partes sejam assistidas por um advogado no âmbito de um procedimento de mediação.

88. A resposta a esta questão decorre inequivocamente da redação do artigo 8.º, alínea b), desta diretiva, que dispõe que os Estados-Membros não podem prever tal obrigação no quadro dos procedimentos de RAL abrangidos pelo âmbito de aplicação da referida diretiva. Basta esta consideração para dar uma resposta útil à segunda parte da segunda questão.

40 — Acórdão de 18 de março de 2010 (C-317/08 a C-320/08, EU:C:2010:146, n.º 67).

41 — Algumas destas circunstâncias correspondem, de resto, a requisitos que decorrem de outras disposições da Diretiva 2013/11 (v. notas 35 a 37 das presentes conclusões).

42 — Acórdão de 18 de março de 2010 (C-317/08 a C-320/08, EU:C:2010:146).

43 — V. n.ºs 90 a 99 das presentes conclusões.

44 — O artigo 5.º, n.º 1 *bis*, do Decreto Legislativo n.º 28/2010 prevê igualmente que o demandante deve ser assistido por um advogado para dar início ao procedimento de mediação.

89. Consequentemente, não há que examinar o argumento, invocado pelo Governo italiano, segundo o qual a obrigação de assistência por um advogado durante o procedimento de mediação, embora restrinja os direitos consagrados no artigo 47.º da Carta, é necessária e proporcionada para a realização de um objetivo de interesse geral. Uma vez que tal obrigação viola o artigo 8.º, alínea b), da Diretiva 2013/11, não é necessário verificar a sua conformidade com o artigo 47.º da Carta e com o artigo 1.º desta diretiva.

2. Quanto às sanções associadas à retirada do procedimento de mediação

90. Com a terceira parte da sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, essencialmente, se o artigo 1.º e o artigo 9.º, n.º 2, da Diretiva 2013/11 se opõem a uma disposição legislativa nacional, como o artigo 8.º, n.º 4 *bis*, do Decreto legislativo n.º 28/2010, que só permite às partes deixarem de participar no procedimento de mediação em caso de motivo justificado, sob pena de sanções no âmbito do processo judicial subsequente.

91. Conforme se indicou na decisão de reenvio, o artigo 8.º, n.º 4 *bis*, deste decreto penaliza, nomeadamente, a retirada do procedimento de mediação por uma das partes⁴⁵, quando não haja motivo justificado, associando-lhe consequências desfavoráveis, para a parte que se retira, no âmbito do processo judicial subsequente. O tribunal pode, assim, caso uma das partes se retire sem motivo justificado, extrair daí argumentos para a sua decisão. Deve, além disso, aplicar uma sanção financeira à parte que se retirou.

92. Conforme expostos na decisão de reenvio, o artigo 5.º, n.ºs 1 *bis* e 2 *bis* do Decreto legislativo n.º 28/2010, em conjugação com o artigo 8.º, n.º 4 *bis*, do mesmo, instituem, portanto, o seguinte regime:

- O demandante (ou, como no caso em apreço, o oponente) só pode intentar uma ação judicial depois de ter dado início a um procedimento de mediação, sob pena de inadmissibilidade (artigo 5.º, n.º 1 *bis*).
- Para preencher esta condição, basta que as partes tenham uma primeira e única reunião com o mediador, ainda que esta redunde em fracasso (artigo 5.º, n.º 2 *bis*).
- Contudo, embora baste, portanto, ter assim iniciado uma tentativa de mediação para aceder ao tribunal, a retirada do procedimento de mediação numa fase posterior implica, no âmbito do processo judicial, consequências desfavoráveis para a parte que se tenha retirado sem motivo justificado (artigo 8.º, n.º 4 *bis*).

93. Ora, o artigo 9.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2013/11 prevê que, no caso de um procedimento que resulte numa decisão proposta pela entidade de RAL, as partes devem poder retirar-se do procedimento a qualquer momento «se não estiverem satisfeitas com o desempenho ou com o funcionamento do procedimento»⁴⁶. Esta disposição acrescenta, contudo, que, quando o direito

45 — Na audiência, o Governo italiano alegou que, tendo em conta o artigo 5.º, n.º 2 *bis*, do Decreto Legislativo n.º 28/2010, a «falta de participação» não abrangia a hipótese em que o demandante, depois de ter iniciado um procedimento de mediação, dele se retirasse. Este conceito referia-se, pelo contrário, à situação em que essa parte se abstém de dar início a tal procedimento, recusando-se a começar até uma primeira reunião. Sob reserva de confirmação pelo órgão jurisdicional de reenvio, esta leitura parece-me dificilmente conciliável com o artigo 5.º, n.º 1 *bis*, deste decreto, que prevê que a ação judicial é inadmissível se o demandante não tiver iniciado um procedimento de mediação. Consequentemente, não me parece que o artigo 8.º, n.º 4 *bis*, do referido decreto possa penalizar tal comportamento, sem que a questão seja validamente submetida a um órgão jurisdicional.

46 — Uma vez que o procedimento de mediação previsto no artigo 141.º, n.º 4, do Decreto Legislativo n.º 206/2005 se destina a alcançar uma proposta de solução para as partes (v. n.º 84 das presentes conclusões), este procedimento inscreve-se efetivamente na hipótese prevista no artigo 9.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2013/11. Os procedimentos de RAL cujo resultado é vinculativo para as partes são, por sua vez, visados pelo n.º 3 deste artigo, que prevê que os direitos previstos no n.º 2 do referido artigo, designadamente o direito de retirada, beneficiam apenas o consumidor. Este último tem, portanto, em qualquer caso, o direito de se retirar do procedimento a qualquer momento se não estiver satisfeito com o seu desempenho ou com o seu funcionamento.

interno de um Estado-Membro prevê a participação obrigatória do comerciante em procedimentos de RAL, esse direito de retirada aplica-se apenas ao consumidor⁴⁷. A decisão de reenvio não esclarece, neste caso, se o Decreto legislativo n.º 28/2010 obriga o comerciante a participar no procedimento de mediação.

94. A referida disposição vem, portanto, consagrar a liberdade total das partes — ou, pelo menos, do consumidor — de se retirarem do procedimento, a qualquer momento, ainda que por motivos meramente subjetivos. Uma legislação nacional que associa à retirada do procedimento de mediação consequências desfavoráveis, no âmbito da ação judicial subsequente, para a parte que se retirou, tais como as previstas no artigo 8.º, n.º 4 *bis*, deste decreto, restringe essa liberdade e viola, portanto, o artigo 9.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2013/11.

95. Por outro lado, considero que tal legislação, ao impor o recurso a um procedimento extrajudicial, penalizando simultaneamente a retirada do mesmo, limita de tal modo o direito de acesso à justiça das partes que não satisfaz a condição estabelecida no artigo 1.º, *in fine*, da Diretiva 2013/11.

96. Esta condição ficaria, efetivamente, privada de efeito útil caso se permitisse que os Estados-Membros, reconhecendo embora, formalmente, o direito das partes de acederem aos tribunais, colocassem em perigo a possibilidade de as mesmas invocarem utilmente os seus direitos através da via judicial. Por conseguinte, a referida condição implica, na minha opinião, que o facto de uma parte se retirar do procedimento de RAL não pode implicar consequências desfavoráveis para essa parte — pelo menos quando se trate do consumidor⁴⁸ — no âmbito de uma ação judicial subsequente.

97. A Comissão salientou, todavia, que, antes de declarar a incompatibilidade do artigo 8.º, n.º 4 *bis*, do referido decreto com o artigo 1.º e o artigo 9.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2013/11, o órgão jurisdicional de reenvio deve verificar se essa disposição não poderá ser interpretada de modo a evitar tal incompatibilidade.

98. A este respeito, recordo que, segundo jurisprudência assente, os órgãos jurisdicionais nacionais são obrigados a interpretar o direito nacional, na medida do possível, de modo a assegurar a sua conformidade com o direito da União⁴⁹. Esta obrigação de interpretação conforme não pode, contudo, obrigar esses órgãos jurisdicionais a fazer uma interpretação *contra legem* do seu direito nacional⁵⁰.

99. Em particular, a Comissão alegou, com razão, que a conformidade do artigo 8.º, n.º 4 *bis*, do Decreto legislativo n.º 28/2010 com as disposições acima referidas da Diretiva 2013/11 poderia ser assegurada interpretando o conceito de «motivo justificado» de modo a abranger a insatisfação das partes (ou, pelo menos, do consumidor⁵¹) quanto ao desempenho ou ao funcionamento do procedimento de mediação. Embora decorra da decisão de reenvio que esse órgão jurisdicional considerou, *a priori*, que o conceito de «motivo justificado» visava apenas considerações objetivas⁵², compete-lhe verificar se o referido artigo 8.º, n.º 4 *bis*, não poderá, contudo, ser objeto de uma interpretação mais ampla.

47 — Assim, se um Estado-Membro obrigar o comerciante a participar no procedimento de RAL, esse Estado-Membro pode exigir a participação contínua do comerciante nesse procedimento. Pelo contrário, se um Estado-Membro não impõe ao comerciante que participe no procedimento de RAL, mas aquele participa voluntariamente no mesmo, não pode o comerciante ficar «cativo» desse procedimento. O Estado-Membro deve, portanto, garantir-lhe o direito de retirada previsto no artigo 9.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2013/11.

48 — V. n.º 93 das presentes conclusões.

49 — V., nomeadamente, acórdãos de 5 de outubro de 2004, Pfeiffer e o. (C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584, n.º 113 e jurisprudência referida) e de 15 de janeiro de 2014, Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, n.ºs 38 e 39).

50 — V., nomeadamente, acórdão de 19 de abril de 2016, DI (C-441/14, EU:C:2016:278, n.º 32 e jurisprudência referida).

51 — V. n.º 93 das presentes conclusões.

52 — V. n.º 27 das presentes conclusões.

V – Conclusão

100. À luz de todas as considerações anteriores, proponho ao Tribunal de Justiça que responda do seguinte modo às questões submetidas pelo Tribunale Ordinario di Verona (Tribunal de Verona, Itália):

1. O artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2013/11/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, sobre a resolução alternativa de litígios de consumo, que altera o Regulamento (CE) n.º 2006/2004 e a Diretiva 2009/22/CE, deve ser interpretado no sentido de que a Diretiva 2008/52/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2008, relativa a certos aspetos da mediação em matéria civil e comercial, é aplicável a todos os litígios abrangidos pelo seu âmbito de aplicação, conforme delimitado no seu artigo 1.º, n.º 2, ainda que sejam igualmente abrangidos pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2013/11, conforme delimitado no artigo 2.º desta diretiva.
2. O artigo 1.º da Diretiva 2013/11 não se opõe a uma legislação nacional que subordine a admissibilidade de uma ação judicial intentada por um consumidor contra um comerciante e relativa a um contrato de prestação de serviços à promoção prévia, por parte do consumidor, de um procedimento de resolução alternativa de litígios, como um procedimento de mediação, desde que tal legislação não tenha como efeito impedir as partes de acederem ao sistema judicial, o que compete ao órgão jurisdicional nacional verificar.
3. O artigo 8.º, alínea b), da Diretiva 2013/11 opõe-se a uma legislação nacional que, quanto aos litígios abrangidos pelo âmbito de aplicação desta diretiva, conforme delimitado no seu artigo 2.º, obriga as partes a serem assistidas por um advogado no âmbito de um procedimento de resolução alternativa dos litígios, tal como um procedimento de mediação.
4. O artigo 1.º e o artigo 9.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2013/11 opõem-se a uma legislação nacional que penaliza a retirada, sem motivo justificado, de um procedimento de resolução alternativa, como um procedimento de mediação, dos litígios abrangidos pelo âmbito de aplicação desta diretiva, conforme delimitado pelo seu artigo 2.º, ao associar a tal retirada consequências desfavoráveis, para a parte que se retirou, no âmbito de um processo judicial subsequente, salvo se o conceito de motivo justificado incluir a insatisfação da parte que se retirou quanto ao desempenho ou ao funcionamento do procedimento de resolução alternativo, o que compete ao órgão jurisdicional nacional verificar.

Quando o direito nacional prevê a participação obrigatória do comerciante num procedimento de resolução alternativa de litígios, o artigo 1.º e o artigo 9.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2013/11 só se opõem a tal legislação na medida em que a mesma penalizar a retirada do consumidor desse procedimento sem motivo justificado.