



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
apresentadas em 11 de dezembro de 2019¹

Processo C-667/18

**Orde van Vlaamse Balies,
Ordre des barreaux francophones et germanophone
contra
Ministerraad**

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional, Bélgica)]

«Reenvio prejudicial — Diretiva 2009/138/CE — Seguro de proteção jurídica — Liberdade de escolha do advogado ou de um representante pelo tomador do seguro — Processo judicial ou administrativo — Conceito — Mediação judicial ou extrajudicial»

I. Introdução

1. O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 201.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2009/138/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2009, relativa ao acesso à atividade de seguros e resseguros e ao seu exercício (Solvência II)².

2. Este pedido foi apresentado no âmbito de um recurso interposto pela Orde van Vlaamse Balies e pela Ordre des barreaux francophones et germanophone (a seguir «Ordres des barreaux») com vista à anulação da wet tot wijziging van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen en ertoe strekkende de vrije keuze van een advocaat of iedere andere persoon die krachtens de op de procedure toepasselijke wet de vereiste kwalificaties heeft om zijn belangen te verdedigen in elke fase van de rechtspleging te waarborgen in het kader van een rechtsbijstandsverzekeringsovereenkomst (Lei que altera a Lei, de 4 de abril de 2014, relativa aos seguros e que visa garantir a liberdade de escolha de um advogado ou de qualquer outra pessoa com as qualificações exigidas pela lei aplicável ao processo para defender os seus interesses em qualquer fase judicial, no âmbito de um contrato de seguro de proteção jurídica)³, de 9 de abril de 2017.

3. O recurso das Ordres des barreaux diz respeito ao alargamento, pelo legislador belga, da liberdade de escolha de um advogado ou de um representante pelo tomador de um seguro de proteção jurídica ao processo arbitral, e não ao processo de mediação.

4. Com a sua questão prejudicial, o Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional, Bélgica) pretende saber se o processo de mediação, judicial ou extrajudicial, previsto pelo direito belga, se enquadra no conceito de «processo judicial» na aceção do artigo 201.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2009/138.

1 Língua original: francês.

2 JO 2009, L 335, p. 1.

3 *Belgisch Staatsblad*, 25 de abril de 2017, p. 53207, a seguir «Lei de 9 de abril de 2017».

5. No final da minha exposição, proporei ao Tribunal de Justiça que responda afirmativamente a esta questão. Começarei por recordar o caráter autónomo do artigo 201.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2009/138, que trata da liberdade de escolha do advogado pelo segurado, em relação ao artigo 198.º, n.º 1, desta diretiva, que prevê a assunção das despesas daí decorrentes. Em seguida, identificarei na jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa aos direitos do tomador de um seguro de proteção jurídica e, mais especificamente, da jurisprudência relativa ao conceito de «processo administrativo», os elementos úteis para a interpretação do conceito de «processo judicial». Por último, retirarei daqui as consequências, tendo em consideração as características da mediação, em conformidade com os objetivos prosseguidos pela mesma diretiva.

II. Quadro jurídico

A. Direito da União

1. Diretiva 87/344/CEE revogada

6. A Diretiva 87/344/CEE do Conselho, de 22 de junho de 1987, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao seguro de proteção jurídica⁴, que foi revogada pela Diretiva 2009/138⁵, previa, no seu artigo 4.º, n.º 1, alínea a):

«1. Qualquer contrato de proteção jurídica deve reconhecer explicitamente que:

- a) Sempre que se fizer apelo a um advogado, ou a qualquer outra pessoa com qualificações aceites pela legislação nacional, para defender, representar ou servir os interesses do segurado, em qualquer processo judicial ou administrativo, o segurado tem plena liberdade para o escolher.»

2. Diretiva 2009/138

7. O considerando 16 da Diretiva 2009/138 enuncia:

«O principal objetivo da regulamentação e supervisão dos seguros e dos resseguros é uma proteção adequada dos tomadores de seguros e beneficiários. O termo “beneficiário” inclui qualquer pessoa singular ou coletiva que beneficie de um direito por força de um contrato de seguro. A estabilidade financeira e a equidade e estabilidade dos mercados são também objetivos da regulamentação e supervisão dos seguros e dos resseguros que é necessário ter em conta, mas que não deverão comprometer o objetivo principal.»

8. O título II desta diretiva, com a epígrafe «Disposições especiais relativas aos seguros e resseguros», contém um capítulo II, relativo às «[d]isposições específicas dos seguros não vida», cuja secção 4, intitulada «Seguro de proteção jurídica», inclui os artigos 198.º a 205.º⁶.

4 JO 1987, L 185, p. 77.

5 V. artigo 310.º da Diretiva 2009/138.

6 Estas disposições entraram em vigor em 1 de janeiro de 2016, por efeito da Diretiva 2012/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de setembro de 2012, que altera a Diretiva 2009/138/CE (Solvência II), no que respeita aos prazos de transposição e de entrada em aplicação e à data de revogação de certas diretivas (JO 2012, L 249, p. 1), e posteriormente da Diretiva 2013/58/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, que altera a Diretiva 2009/138/CE (Solvência II) no que respeita às suas datas de transposição e de aplicação e à data de revogação de certas diretivas (Solvência I) (JO 2013, L 341, p. 1).

9. O artigo 198.º da referida diretiva, intitulado «Âmbito da presente secção», dispõe, no seu n.º 1:

«A presente secção aplica-se ao seguro de proteção jurídica, referido no ramo 17 da Parte A do anexo I, pelo qual uma empresa de seguros aceita, mediante o pagamento de um prémio, o compromisso de assumir as custas judiciais e de prestar outros serviços diretamente ligados à cobertura do seguro, tendo em vista, nomeadamente:

[...]

b) Defender ou representar o segurado em processo civil, penal, administrativo ou outro, ou de reclamação contra o segurado.»

10. O artigo 200.º, n.ºs 1 e 4, da Diretiva 2009/138 prevê:

«1. O Estado-Membro de origem assegura que as empresas de seguros adotem, de acordo com a opção efetuada pelo Estado-Membro, ou à sua escolha, se o Estado-Membro o autorizar, pelo menos um dos métodos de gestão de sinistros enunciados nos n.ºs 2, 3 e 4.

Qualquer que seja a opção escolhida, o interesse dos segurados cobertos pela proteção jurídica é considerado garantido de forma equivalente por força do disposto na presente secção.

[...]

4. O contrato concede aos segurados o direito de confiarem a um advogado por si escolhido ou, na medida em que a legislação nacional o permita, a qualquer outra pessoa com as qualificações necessárias a defesa dos seus interesses, desde que os segurados tenham o direito de reclamar a intervenção do segurador ao abrigo da apólice.»

11. O artigo 201.º desta diretiva, intitulado «Liberdade de escolha do advogado», dispõe, no seu n.º 1, alínea a):

«1. Os contratos de proteção jurídica devem estipular expressamente que:

a) Caso se recorra a um advogado ou a qualquer outra pessoa com qualificações aceites pela legislação nacional para defender, representar ou servir os interesses do segurado em qualquer processo judicial ou administrativo, o segurado tem plena liberdade de o escolher.»

B. Direito belga

1. Lei relativa aos seguros antes da entrada em vigor da Lei de 9 de abril de 2017

12. Até à entrada em vigor da Lei de 9 de abril de 2017, o artigo 156.º, n.º 1, da wet betreffende de verzekeringen (Lei relativa aos seguros)⁷, de 4 de abril de 2014, tinha a seguinte redação:

«Qualquer contrato de seguro de proteção jurídica deve estipular expressamente, pelo menos, que:

1.º quando haja necessidade de recorrer a um processo judicial ou administrativo, o segurado tem a liberdade de escolher para defender, representar ou servir os seus interesses, um advogado ou qualquer outra pessoa com as qualificações exigidas pela lei aplicável ao processo.»

⁷ *Belgisch Staatsblad*, 30 de abril de 2014, p. 35487.

2. Lei de 9 de abril de 2017

13. O artigo 2.º da Lei de 9 de abril de 2017 prevê:

«No artigo 156.º da Lei [...] relativa aos seguros, o n.º 1 passa a ter a seguinte redação:

“1.º o segurado tem liberdade de escolher, quando haja necessidade de recorrer a um processo judicial, administrativo ou arbitral, um advogado ou qualquer outra pessoa com as qualificações exigidas pela lei aplicável ao processo, para defender, representar e servir os seus interesses, e, no caso de arbitragem, de mediação ou de outro modo extrajudicial reconhecido de resolução de conflitos, uma pessoa com as qualificações exigidas e designada para esse efeito;”»

3. Código Judiciário

14. Resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que o Gerechtshof te Wetboek (Código Judiciário), conforme alterado em último lugar pela wet houdende diverse bepalingen inzake burgerlijk recht en bepalingen met het oog op de bevordering van alternatieve vormen van geschillenoplossing (Lei que estabelece disposições diversas em matéria de direito civil e disposições com vista a promover formas alternativas de resolução de conflitos)⁸, de 18 de junho de 2018, prevê duas formas de mediação, a saber, extrajudicial ou judicial, reguladas, a primeira, nos artigos 1730.º a 1733.º deste código, e, a segunda, nos artigos 1734.º a 1737.º do referido código. Os princípios gerais são enunciados nos artigos 1723.º/1 a 1729.º do Código Judiciário.

a) Princípios gerais

15. Nos termos do artigo 1723.º/1 do Código Judiciário:

«A mediação é um processo confidencial e estruturado de concertação voluntária entre as partes em conflito, que se desenrola com a participação de um terceiro independente, neutro e imparcial que facilita a comunicação e tenta conduzir as partes a alcançar elas próprias uma solução.»

16. O artigo 1729.º do Código Judiciário prevê:

«Qualquer das partes pode, em qualquer momento, pôr termo à mediação, sem que isso lhe possa causar prejuízo.»

b) Mediação extrajudicial

17. O artigo 1730.º, n.º 1, do Código Judiciário dispõe:

«Qualquer parte pode propor às outras partes, independentemente de qualquer processo judicial ou arbitral, antes, durante ou após a tramitação de um processo judicial, o recurso ao processo de mediação. As partes designam o mediador de comum acordo ou encarregam um terceiro dessa designação.»

⁸ *Belgisch Staatsblad*, 2 de julho de 2018, p. 53455. Esta lei entrou em vigor, no que respeita à mediação, em 12 de julho de 2018.

18. Nos termos do artigo 1731.º, n.ºs 1 e 3, deste código:

«1. As partes definem entre si, com a assistência do mediador, as modalidades de organização da mediação e a duração do processo. Este acordo é consignado por escrito num protocolo de mediação assinado pelas partes e pelo mediador. As despesas e os honorários da mediação são suportados pelas partes, em partes iguais, salvo se decidirem de outra forma.

[...]

3. A assinatura do protocolo suspende a prescrição durante a mediação.»

19. O artigo 1732.º do referido código prevê:

«Quando as partes chegarem a um acordo de mediação, este deverá ser registado por escrito, datado e assinado por elas e pelo mediador. Sendo caso disso, é feita referência à aprovação do mediador.

Este documento escrito contém os compromissos precisos que cada uma das partes assumiu.»

20. O artigo 1733.º do Código Judiciário enuncia:

«Em caso de acordo, e se o mediador que conduziu a mediação estiver autorizado pela Comissão a que se refere o artigo 1727.º [do Código Judiciário], as partes ou uma delas podem submeter o acordo de mediação obtido em conformidade com os artigos 1731.º e 1732.º [deste código] à homologação ao tribunal competente. [...].

O juiz só pode recusar a homologação do acordo se este for contrário à ordem pública ou se o acordo obtido no termo de uma mediação familiar for contrário aos interesses dos filhos menores.

O despacho de homologação tem os efeitos de uma sentença na aceção do artigo 1043.º do [referido código] [9].»

21. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, se o mediador que conduziu a mediação não estiver autorizado pela comissão federal de mediação, o acordo de mediação não pode ser homologado e a sua força de caso julgado deve ser estabelecida de outro modo, como, por exemplo, por ato notarial.

c) Mediação judicial

22. O artigo 1734.º do Código Judiciário dispõe:

«1. Salvo no Hot van Cassatie [Tribunal de Cassação, Bélgica] e no Arrondissementsrechtbank te van Cassatie [Tribunal de Primeira Instância em matéria de conflitos de competência jurisdicional, Bélgica], em qualquer fase do processo, bem como em processo de medidas provisórias, o tribunal chamado a decidir um litígio pode, a pedido conjunto das partes ou por sua própria iniciativa mas com o acordo destas, ordenar uma mediação, enquanto a causa não tiver passado à fase da deliberação.

[...]

9 O órgão jurisdicional de reenvio precisou que a homologação pelo juiz confere ao ato homologado a força de caso julgado de uma decisão judicial.

2. A decisão que ordena às partes que tentem resolver o conflito através de mediação [...] mencionará o nome e a qualidade do mediador autorizado ou dos mediadores autorizados, estabelecerá a duração da diligência, sem que esta possa exceder seis meses, e fixará a audiência para a primeira data útil após o termo desse prazo.

3. O mais tardar na audiência referida no n.º 2, as partes informarão o tribunal do resultado da mediação. Se não tiverem chegado a acordo, podem solicitar de comum acordo um novo prazo ou requerer o prosseguimento do processo.

[...]

5. Quando as partes solicitarem conjuntamente que seja ordenada uma mediação, os prazos processuais que lhes tenham sido fixados ficam suspensos a partir do dia em que formulem esse pedido.

Sendo caso disso, as partes ou uma delas podem requerer novos prazos para efeitos de remessa dos autos para audiência a que se refere o n.º 2 ou o artigo 1735.º, n.º 5.»

23. Nos termos do artigo 1735.º, n.ºs 2 e 3, do Código Judiciário:

«2. A mediação pode ter por objeto a totalidade ou parte do conflito.

3. O juiz permanece como titular do processo durante a mediação e pode, a todo o tempo, adotar qualquer medida que entenda necessária. Também pode, a pedido do mediador ou de uma das partes, pôr termo à mediação antes de expirar o prazo fixado.»

24. O artigo 1736.º do Código Judiciário enuncia:

«[...]

No termo da sua diligência, o mediador informará por escrito o tribunal de que as partes conseguiram ou não chegar a um acordo.

Se a mediação der lugar à celebração de um acordo de mediação, mesmo que parcial, as partes ou uma delas podem, nos termos do artigo 1043.º [do Código Judiciário], pedir a sua homologação ao tribunal.

O juiz só pode recusar a homologação do acordo se este for contrário à ordem pública ou se o acordo obtido na sequência de uma mediação familiar for contrário aos interesses dos filhos menores.

Se a mediação não der lugar à celebração de um acordo de mediação integral, o processo prosseguirá na data fixada, sem prejuízo da possibilidade de o juiz, se considerar oportuno e com o acordo de todas as partes, prorrogar a diligência do mediador por um prazo que considere necessário.»

III. Tramitação do processo principal e questão prejudicial

25. As Ordres des barreaux interpuseram, em 23 de outubro de 2017, no Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional), um recurso de anulação da Lei de 9 de abril de 2017. Invocam dois fundamentos de recurso, um dos quais relativo à violação dos artigos 10.º e 11.º da Grondwet (Constituição), que consagram os princípios da igualdade e da não discriminação, lidos em conjugação com o artigo 201.º da Diretiva 2009/138.

26. As recorrentes sustentam que a Lei de 9 de abril de 2017, que não prevê que o tomador do seguro de proteção jurídica disponha da liberdade de escolher o seu advogado no âmbito de um processo de mediação, não está em conformidade com o artigo 201.º da Diretiva 2009/138. Alegam que se pode deduzir, designadamente, da jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao conceito de «processo judicial ou administrativo» que figura nesse artigo que o conceito de «processo judicial» não deve ser interpretado restritivamente. Alegam também que, em vários aspetos, tanto a mediação voluntária como a mediação judicial podem ser consideradas parte integrante do processo judicial, na aceção do artigo 201.º da Diretiva 2009/138.

27. O órgão jurisdicional de reenvio recorda que a Lei de 9 de abril de 2017 controvertida alargou a liberdade do tomador de um seguro de proteção jurídica de escolher um advogado ou qualquer outra pessoa qualificada, anteriormente prevista para qualquer processo judicial ou administrativo, ao processo de arbitragem, e não ao processo de mediação. Esta opção do legislador belga assenta em duas considerações. Por um lado, a presença de um advogado não seria propícia à mediação, e, por outro, a mediação não assenta necessariamente num raciocínio jurídico, ao contrário da arbitragem.

28. O órgão jurisdicional de reenvio considera que resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça¹⁰ que o conceito de «processo judicial» na aceção do artigo 201.º da Diretiva 2009/138 deve ser interpretado em sentido lato e que se pode deduzir do n.º 19 do Acórdão AK que não deve ser feita nenhuma distinção, inclusive no caso do «processo judicial», entre a fase preparatória e a fase decisória desse processo.

29. No entanto, esta jurisprudência não permite determinar com certeza se este direito também é aplicável num processo de mediação. A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que um processo de mediação tem características que se assemelham tanto às de um processo de resolução amigável do conflito como às de um processo judicial. Em especial, na medida em que pretende levar as partes a chegar a um acordo de mediação entre elas, o processo de mediação difere de um processo judicial e assemelha-se a uma resolução amigável do conflito. No entanto, o processo de mediação deve ser diferenciado da resolução amigável do conflito na medida em que geralmente se segue à concertação amigável, é regulado pelo Código Judiciário e um acordo alcançado no termo de uma mediação conduzida por um mediador autorizado pode ser homologado pelo juiz competente, tendo o despacho de homologação os efeitos de uma sentença.

30. Devido às dúvidas do Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional) quanto à interpretação do artigo 201.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2009/138, suscitadas por todos estes elementos, esse órgão jurisdicional decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Deve o conceito de “processo judicial” previsto no artigo 201.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva [2009/138] ser interpretado no sentido de que abrange os processos de mediação judicial e extrajudicial regulados nos artigos 1723.º/1 a 1737.º do [Código Judiciário]?»

31. Foram apresentadas observações pelas Ordres des barreaux, pelo Governo belga e pela Comissão Europeia. Estes apresentaram as suas observações orais na audiência de 2 de outubro de 2019.

¹⁰ O órgão jurisdicional de reenvio cita os fundamentos dos Acórdãos de 10 de setembro de 2009, Eschig (C-199/08, a seguir «Acórdão Eschig», EU:C:2009:538, n.ºs 38 a 58), e de 7 de abril de 2016, AK (C-5/15, a seguir «Acórdão AK», EU:C:2016:218, n.ºs 16 a 23). Refere igualmente os Acórdãos de 7 de novembro de 2013, Sneller (C-442/12, EU:C:2013:717, n.ºs 24 e 25), e de 7 de abril de 2016, Massar (C-460/14, a seguir «Acórdão Massar», EU:C:2016:216, n.ºs 18 a 25).

IV. Análise

32. Com a sua questão prejudicial, o Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional) convida o Tribunal de Justiça a esclarecer o sentido e o alcance do conceito de «processo judicial» previsto no artigo 201.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2009/138, perguntando, no essencial, se esta disposição deve ser interpretada no sentido de que se opõe a que uma legislação nacional exclua a liberdade de escolha de um advogado ou de um representante pelo tomador de um seguro de proteção jurídica em caso de mediação judicial ou extrajudicial.

33. O princípio da liberdade de escolha pelo segurado, que contratou um seguro de proteção jurídica, do advogado ou de qualquer outra pessoa autorizada para defender os seus interesses «num processo judicial ou administrativo», enunciado no artigo 201.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2009/138, não é novo.

34. Era expresso em termos análogos no artigo 4.º n.º 1, alínea a), da Diretiva 87/344, revogada pela Diretiva 2009/138, que procedeu à reformulação de diversas diretivas em matéria de seguros, incluindo esta¹¹. Por conseguinte, deve ser feita referência à interpretação dada pelo Tribunal de Justiça a este artigo.

35. Assim, proponho-me expor detalhadamente os ensinamentos que podem ser retirados da jurisprudência do Tribunal de Justiça e, em seguida, as consequências que me parecem daí resultar quanto à interpretação do conceito de «processo judicial» e à mediação.

36. No entanto, antes de mais, devido aos debates na audiência sobre a articulação entre as disposições aplicáveis em matéria de seguro de proteção jurídica, parece-me útil apresentar, de forma sucinta, a organização destas disposições, tal como aparece mais claramente na Diretiva 2009/138.

A. Apresentação das disposições aplicáveis em matéria de seguro de proteção jurídica

37. Na Diretiva 2009/138, as disposições aplicáveis em matéria de seguro de proteção jurídica estão agrupadas numa secção específica que inclui os artigos 198.º a 205.º

38. Nesta secção figuram os três artigos, a saber, os artigos 198.º, 200.º e 201.º da Diretiva 2009/138, relevantes para a análise do Tribunal de Justiça, que correspondem, respetivamente, e no essencial, aos artigos 2.º a 4.º da Diretiva 87/344¹².

39. Ao acrescentar títulos, o legislador da União clarificou o objeto dessas disposições e salientou a sua autonomia¹³. Assim, o artigo 198.º da Diretiva 2009/138 define o seguro de proteção jurídica e o seu âmbito de aplicação, enquanto o seu artigo 200.º trata da gestão dos sinistros pelas empresas de seguros e o artigo 201.º da mesma diretiva determina os casos em que o segurado dispõe da liberdade de escolha de um advogado.

40. Portanto, importa distinguir a lógica das disposições do artigo 198.º da Diretiva 2009/138 relativas às *obrigações da empresa de seguros*, a saber, «o compromisso de assumir as custas judiciais e [...] de prestar outros serviços diretamente ligados à cobertura do seguro, tendo em vista, nomeadamente [...] [d]efender ou representar o segurado em processo civil, penal, administrativo ou outro, ou de

¹¹ V. considerando 1 da Diretiva 2009/138.

¹² V. quadro correspondente que consta do anexo VII da Diretiva 2009/138.

¹³ V., a este respeito, conclusão do Tribunal de Justiça no Acórdão Eschig (n.º 46, relativo aos artigos 3.º a 5.º da Diretiva 87/344, atuais artigos 199.º a 202.º da Diretiva 2009/138, e n.º 49, relativo ao artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 87/344, atual artigo 200.º da Diretiva 2009/138).

reclamação contra o segurado»¹⁴ da lógica do artigo 200.º desta diretiva, que define os *três métodos de gestão dos sinistros dos segurados cobertos em proteção jurídica*, nomeadamente o que consta do n.º 4 e que consiste em prever contratualmente que «[os] segurados [têm] o direito de confiarem a um advogado por si escolhido ou, na medida em que a legislação nacional o permita, a qualquer outra pessoa com as qualificações necessárias a defesa dos seus interesses»¹⁵.

41. Deve igualmente distinguir-se das outras disposições da secção relativa ao seguro de proteção jurídica o objeto preciso do artigo 201.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2009/138, que define os direitos dos segurados ou as «garantias específicas a favor dos segurados»¹⁶ quanto à liberdade de escolha de um advogado ou de um representante.

42. Por conseguinte, na minha opinião, não há dúvida de que o artigo 198.º, n.º 1, da Diretiva 2009/138 tem apenas como efeito incluir a assunção das despesas resultantes da liberdade de escolha do advogado, prevista no artigo 201.º, n.º 1, alínea a), desta diretiva, entre as prestações devidas pelo segurador¹⁷ nos limites fixados no seu n.º 2. Este artigo não se destina a determinar as condições em que o segurado pode escolher um advogado ou um representante.

43. Do mesmo modo, não se pode deduzir do objeto distinto do artigo 201.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2009/138 que este se limita a enunciar o princípio da liberdade de escolha do advogado sem a assunção das despesas pelo segurador, o que constitui uma evidência. É efetivamente esse compromisso pecuniário previsto no artigo 198.º, n.º 1, desta diretiva que justifica a intervenção do legislador da União quanto às condições da escolha de um advogado ou de um representante por um tomador de um seguro de proteção jurídica.

44. Além disso, pode observar-se que, quando o Tribunal de Justiça clarificou o alcance dos direitos conferidos ao segurado pelo artigo 4.º da Diretiva 87/344, atual artigo 201.º da Diretiva 2009/138, não considerou necessário interpretar as disposições do artigo 2.º da Diretiva 87/344, atual artigo 198.º da Diretiva 2009/138¹⁸.

45. Uma vez que a articulação entre o artigo 198.º, n.º 1, alínea b), e o artigo 201.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2009/138 está clarificada, vou prosseguir a minha análise procurando na jurisprudência do Tribunal de Justiça os elementos que podem ser úteis à reflexão, relativos às condições de aplicação da liberdade de escolha do advogado pelo segurado.

14 O sublinhado é meu. V., para uma análise das disposições do artigo 2.º da Diretiva 87/344, de que deriva o artigo 198.º da Diretiva 2009/138, Cerveau, B., e Margeat, H., «Commentaire de la directive du Conseil des communautés européennes portant coordination des dispositions législatives réglementaires et administratives concernant l'assurance[-]protection juridique», Gazette du Palais, Lextenso Éditions, Issy-les-Moulineaux, 12 de setembro de 1987, pp. 580-586, nomeadamente p. 582, segundo o qual «a redação [deste artigo] permite abrir um amplo campo de ação ao seguro de proteção jurídica» e a expressão «outros serviços» «englob[a] simultaneamente a fase do aconselhamento prestado por ocasião da ocorrência de um litígio e a do acompanhamento amigável, e, seguidamente, judicial do caso». V, também, no que respeita à dualidade da prestação do segurador, Bruyr, B., e Dambly, P., «Médiation e assurances», Revue générale des assurances et des responsabilités, Larcier, Bruxelas, 2014, vol. 7, n.º 15.

15 Quanto à articulação entre este método de gestão dos sinistros e os direitos do segurado quanto à liberdade de escolha do advogado, v. Acórdão Eschig (n.º 50).

16 V. Acórdão Eschig (n.º 40 e também n.º 44). O sublinhado é meu.

17 V., no mesmo sentido, Bruyr, B., e Dambly, P., *op. cit.*, n.º 16.

18 V. n.º 49 das presentes conclusões.

B. Ensinaamentos retirados da jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à liberdade de escolha do advogado pelo segurado

46. O Tribunal de Justiça pronunciou-se sobre o alcance dos direitos do segurado decorrentes do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 87/344, atual artigo 201.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2009/138, em+ casos em que este pretendia exercer os seus direitos quer em processos judiciais quer perante órgãos administrativos. Essa jurisprudência serve de referência para a interpretação do artigo 201.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2009/138¹⁹.

1. No caso do exercício de direitos pelo segurado no âmbito de processos judiciais

47. No Acórdão Eschig²⁰, o Tribunal de Justiça, por um lado, adotou três princípios que constituem a base da jurisprudência em matéria de seguro de proteção jurídica, doravante regulada pela Diretiva 2009/138.

48. Primeiro, o objetivo prosseguido pela Diretiva 87/344, em especial pelo seu artigo 4.º, consiste em proteger amplamente os interesses dos segurados²¹. Segundo, o n.º 1 deste artigo tem um alcance geral e um valor obrigatório²². Terceiro, a Diretiva 87/344 não visa uma harmonização completa das regras aplicáveis aos contratos de seguro de proteção jurídica dos Estados-Membros, pelo que, no estado atual do direito da União, estes últimos permanecem livres de determinar o regime aplicável aos referidos contratos, desde que os Estados-Membros exerçam as suas competências neste domínio no respeito do direito da União, em especial do artigo 4.º da Diretiva 87/344²³.

49. Por outro lado, o Tribunal de Justiça sublinhou que o direito do segurado de escolher «o seu representante» está «limitado aos processos judiciais e administrativos»²⁴ e corresponde ao «nível mínimo de liberdade que deve ser concedido ao segurado, qualquer que seja a opção prevista no artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva [87/344] com a qual a empresa seguradora se tenha conformado»²⁵. O Tribunal de Justiça esclareceu que «a solução prevista no artigo 3.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva 87/344 confere direitos mais amplos aos segurados do que o artigo 4.º, n.º 1, alínea a), desta diretiva. Assim, esta última disposição só prevê o direito de escolher livremente o seu representante caso seja intentado um processo judicial ou administrativo. Em contrapartida, segundo a solução prevista no artigo 3.º, n.º 2, alínea c), da referida diretiva, o segurado tem o direito de confiar a defesa dos seus interesses a um representante, desde que tenha o direito de reclamar a intervenção do segurador ao abrigo do contrato de seguro, por conseguinte também antes de qualquer processo judicial ou administrativo»²⁶.

19 V. n.º 34 das presentes conclusões.

20 A questão submetida ao Tribunal de Justiça consistia em saber se a liberdade de escolha de um representante legal por um tomador de um seguro de proteção jurídica podia ser restringida pelo segurador em caso de sinistro coletivo ou de ocorrências que lesassem simultaneamente várias pessoas, no caso em apreço investidores financeiros. O segurado nesse processo pretendia ser representado por advogados escolhidos por ele em diversos processos, entre os quais a falência de sociedades de investimento, o processo penal contra os órgãos destas sociedades e um processo intentado contra o Estado por falhas na supervisão dos mercados financeiros.

21 V. Acórdão Eschig (n.º 45). Este princípio foi recordado no Acórdão de 7 de novembro de 2013, Sneller (C-442/12, EU:C:2013:717, n.º 24).

22 V. Acórdãos Eschig (n.º 47) e de 26 de maio de 2011, Stark (C-293/10, EU:C:2011:355, n.º 29), bem como a síntese no n.º 25 do Acórdão de 7 de novembro de 2013, Sneller (C-442/12, EU:C:2013:717).

23 V. Acórdãos Eschig (n.ºs 65 e 66) e de 26 de maio de 2011, Stark (C-293/10, EU:C:2011:355, n.º 31).

24 V. Acórdão Eschig [n.º 58, v., no mesmo sentido, n.º 47, no qual figura a expressão «processo judicial ou administrativo» (o sublinhado é meu)].

25 V. Acórdão Eschig (n.º 48).

26 V. Acórdão Eschig (n.º 50). O sublinhado é meu.

50. Em dois Acórdãos posteriores, de 26 de maio de 2011, Stark²⁷, e de 7 de novembro de 2013, Sneller²⁸, o Tribunal de Justiça recordou os princípios enunciados no Acórdão Eschig e concluiu, no primeiro acórdão, que o segurado pode estar sujeito a limites geográficos na escolha do seu advogado desde que a sua liberdade não seja esvaziada da sua substância²⁹, e, no segundo acórdão, que essa liberdade não pode ser limitada apenas às situações em que o segurador decida que se deve recorrer a um consultor jurídico externo à empresa de seguros³⁰.

51. Assim, nestes três primeiros acórdãos, o Tribunal de Justiça pronunciou-se sobre o alcance dos direitos do segurado no âmbito de processos judiciais, sem ter de interpretar os conceitos de «processo judicial» ou de «processo administrativo»³¹.

52. Em dois Acórdãos posteriores, proferidos em 7 de abril de 2016, Massar e AK, o Tribunal de Justiça interpretou o conceito de «processo administrativo» na aceção do artigo 4.º n.º 1, alínea a), da Diretiva 87/344, atual artigo 201.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2009/138.

2. No caso do exercício de direitos pelo segurado perante um órgão administrativo

53. No processo que deu origem ao Acórdão Massar, o pedido do órgão jurisdicional de reenvio visava determinar se o princípio da liberdade de escolha do advogado ou do representante podia ser aplicado quando o tomador de um seguro de proteção jurídica pretendesse defender-se durante o exame, por um organismo público independente, do pedido de autorização de um despedimento apresentado pelo seu empregador, uma vez que esse processo não era judicial³².

54. No processo que deu origem ao Acórdão AK, colocava-se a mesma questão relativamente a um tomador de um seguro de proteção jurídica que pretendia apresentar uma reclamação junto de um centro, investido por lei para fiscalizar as despesas médicas especiais, na sequência do indeferimento, por esse centro, do seu pedido de autorização de cuidados médicos especiais. Neste segundo caso, o processo também não era judicial.

55. No entanto, deve-se sublinhar, desde já, uma diferença importante entre esses dois processos. Enquanto a decisão administrativa no processo que deu origem ao Acórdão AK era suscetível de recurso para um órgão jurisdicional administrativo competente em matéria de segurança social e de função pública³³, tal não acontecia no processo em causa que deu origem ao Acórdão Massar. A decisão administrativa não podia ser objeto de recurso ou de reclamação. Só podia ser intentada uma ação de indemnização num tribunal cível³⁴.

27 C-293/10, EU:C:2011:355.

28 C-442/12, EU:C:2013:717.

29 V. Acórdão de 26 de maio de 2011, Stark (C-293/10, EU:C:2011:355, n.º 36).

30 V. Acórdão de 7 de novembro de 2013, Sneller (C-442/12, EU:C:2013:717, n.º 23).

31 Deve salientar-se que, no Acórdão de 26 de maio de 2011, Stark (C-293/10, EU:C:2011:355), o Tribunal de Justiça decidiu, à luz da legislação austríaca, recordada no n.º 11 deste acórdão, que prevê a liberdade de escolha do advogado pelo segurado «[p]ara sua defesa em tribunais ou serviços administrativos».

32 O Tribunal de Justiça esclareceu, nos Acórdãos Massar (n.º 20) e AK (n.º 18), que a expressão «processos judiciais» abrange os processos «tramitados num órgão jurisdicional propriamente dito».

33 V. Acórdão AK (n.º 13).

34 V. Acórdão Massar (n.º 14).

56. No Acórdão Massar, o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 4.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 87/344 deve ser interpretado no sentido de que o conceito de «processo administrativo» previsto nessa disposição abrange «um procedimento no termo do qual um organismo público autoriza o empregador a proceder ao despedimento do trabalhador coberto por um seguro de proteção jurídica»³⁵, e, no Acórdão AK, «a fase de reclamação para um organismo público, no âmbito da qual esse organismo emite uma decisão suscetível de recurso judicial»³⁶.

57. É à luz destas decisões, mais especificamente dos seus fundamentos, que, no processo principal, o Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional) admite que o conceito de «processo judicial» possa ser interpretado no sentido de que a mediação está abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 201.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2009/138.

58. No entanto, uma vez que o conceito de «processo judicial» deve ser interpretado de acordo com o método habitual do Tribunal de Justiça, considero que a análise do alcance dos Acórdãos Massar e AK é apenas um elemento complementar dos habitualmente considerados pelo Tribunal de Justiça para a interpretação de uma disposição do direito da União.

C. Conceito de «processo judicial» na aceção do artigo 201.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2009/138

59. De acordo com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, na interpretação de uma disposição do direito da União deve atender-se não apenas aos termos desta, mas também ao seu contexto e aos objetivos prosseguidos pela regulamentação em que se integra³⁷.

60. No caso em apreço, parece-me que devem ser retirados elementos de contexto dos Acórdãos Massar e AK.

1. Os termos do artigo 201.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2009/138

61. Importa recordar que o Tribunal de Justiça declarou que da redação do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 87/344 «decorre [...] que o conceito de “processo administrativo” deve ser interpretado por oposição ao de “processo judicial”»³⁸. Esta conclusão deve ser alargada ao artigo 201.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2009/138, redigida em termos idênticos neste aspeto.

62. Com efeito, a única diferença de redação na versão em língua francesa³⁹ diz respeito a esses conceitos de «procédure», que incide sobre o determinante «*toute* procédure». substituído por «*une* procédure», não tem, por si só, na minha opinião, nenhuma relevância⁴⁰. Além disso, o Tribunal de Justiça utilizou a expressão «*no âmbito*» de um ou de *qualquer* processo judicial ou administrativo ao referir-se ao décimo primeiro considerando da Diretiva 87/344⁴¹.

35 V. Acórdão Massar (n.º 28).

36 V. Acórdão AK (n.º 26).

37 V. Acórdãos Massar (n.º 22 e jurisprudência referida) e AK (n.º 20 e jurisprudência referida).

38 Acórdãos Massar (n.º 19) e AK (n.º 17).

39 As versões em línguas alemã e inglesa estão inalteradas e empregam, respetivamente, as expressões «*in einem*» e «*in any*». Além disso, a evolução da única versão em língua francesa não pode ser invocada em apoio de uma leitura restritiva do artigo 201.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2009/138. V., por analogia, Acórdão Eschig.

40 O sublinhado é meu. V., a título de exemplo, numa situação semelhante, Acórdão de 3 de outubro de 2019, Glawischnig-Piesczek (C-18/18, EU:C:2019:821, n.º 30).

41 V. Acórdãos Eschig (n.º 52 e jurisprudência referida) e de 7 de novembro de 2013, Sneller (C-442/12, EU:C:2013:717, n.º 22 e jurisprudência referida). O sublinhado é meu.

63. A expressão «processo judicial ou administrativo» só consta do artigo 201.º, n.º 1, alínea a), desta diretiva, relativo à escolha do advogado pelo segurado. O artigo 198.º da Diretiva 2009/138, idêntico ao artigo 2.º da Diretiva 2009/138, no qual figura a expressão «processo judicial», está redigido diferentemente.

64. Com efeito, embora esta última disposição enuncie que o segurador aceita o compromisso de assumir as «custas judiciais», este compromisso é definido de forma muito ampla, como resulta da seguinte redação: «tendo em vista, nomeadamente: [...] [d]efender ou representar o segurado *em processo civil, penal, administrativo*», expressão seguida de «*ou outro*»⁴².

65. Esta diferença de redação entre estas duas disposições também pode ser observada nas suas diferentes versões linguísticas. A título de exemplo, na versão inglesa do artigo 198.º da Diretiva 2009/138, os termos utilizados são «legal proceedings» e «defending or representing the insured person in civil, criminal, administrative or other proceedings», enquanto no artigo 201.º, n.º 1, alínea a), desta diretiva, a tradução é a seguinte: «in any inquiry or proceedings».

66. Do mesmo modo, em língua alemã, no artigo 198.º da Diretiva 2009/138 são utilizadas as expressões «die Kosten des Gerichtsverfahrens» e «den Versicherten in einem Zivil-, Straf-, Verwaltungs- oder anderen Verfahren», e, no artigo 201.º, n.º 1, alínea a), desta diretiva, «in einem Gerichts- oder Verwaltungsverfahren».

67. Deduzo da análise dos documentos relativos à elaboração da Diretiva 87/344, que pude consultar, que a falta de harmonização das redações não resulta de uma vontade específica do legislador da União. Com efeito, nem a proposta de diretiva do Conselho relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao seguro de proteção jurídica⁴³ nem os outros atos preparatórios⁴⁴ contêm explicações a este respeito. Só se pode constatar, no que respeita à génese do artigo 4.º da Diretiva 87/344, que, por um lado, na exposição de motivos da Comissão, se explica, no essencial, que «[o]s contratos de seguro de proteção jurídica preveem a assunção, pelo segurador, das despesas e honorários do advogado encarregado da defesa dos interesses do segurado. Parece pouco indicado que este advogado seja o advogado habitual da companhia de seguros, sobretudo se esta for generalista. Isso seria colocar o advogado numa situação difícil. A diretiva também dispõe que o segurado deve poder ele próprio escolher o seu advogado». Por outro lado, o Comité Económico e Social tinha pedido que «fossem esclarecidas de forma explícita as modalidades de recurso a um advogado», mas não tinha proposto alterações de redação para esclarecer a natureza dos processos⁴⁵.

68. Só no relatório do grupo *ad hoc* dos conselheiros no Comité dos Representantes Permanentes, de 26 de maio de 1987, sobre a proposta alterada de diretiva do Conselho relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao seguro de proteção jurídica⁴⁶ é explicado que «o nível mínimo de liberdade de escolher livremente o advogado é definido por referência aos processos judiciais e administrativos», sem outros esclarecimentos quanto à escolha de uma redação diferente do artigo 2.º da Diretiva 87/344 e especialmente sobre o alcance dos termos «nomeadamente» e «ou outro», utilizados nesta última disposição.

42 O sublinhado é meu. V., também, n.º 42 das presentes conclusões. V., entre outros, Bruyr, B., e Dambly, P., *op. cit.*, n.º 16, a respeito da sua interpretação de assunção das despesas de mediação.

43 Proposta da Comissão de 18 de julho de 1979 [COM(79) 396 final].

44 V., para um historial detalhado, Cerveau, B., e Margeat, H., *op. cit.*, p. 581, bem como, para uma referência a esse historial, Eschig (n.ºs 57 e 58).

45 No seu parecer sobre uma proposta de diretiva do Conselho relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao seguro de proteção jurídica (JO 1980, C 348, p. 22), o Comité Económico e Social tinha proposto substituir a expressão «sempre que seja necessário confiar a um advogado» pela expressão «na medida em que seja necessário confiar a um advogado».

46 Documento n.º 6767/87 SURE 20.

69. Este historial legislativo vem, na minha opinião, confirmar a possibilidade de se conceber o conceito de «processo judicial» de forma ampla, como o Tribunal de Justiça já declarou nos Acórdãos Massar e AK, no que se refere ao conceito de «processo administrativo». O Tribunal de Justiça considerou que este conceito não pode ser limitado apenas aos processos judiciais em matéria administrativa, ou seja, aos que correram os seus trâmites num órgão jurisdicional propriamente dito⁴⁷, e que o enunciado do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 87/344 não contém qualquer distinção entre a fase preparatória e a fase decisória de um processo judiciário ou administrativo⁴⁸.

70. Por conseguinte, passo à análise do alcance desses acórdãos, que é determinante para a interpretação do artigo 201.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2009/138, como sublinhou o órgão jurisdicional de reenvio.

2. Alcance dos Acórdãos Massar e AK

71. Tendo em conta a letra dos fundamentos destes acórdãos, deve-se deduzir daí que o conceito de «processo judicial» na aceção do artigo 201.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2009/138 é um conceito autónomo que inclui uma fase prévia a uma fase judicial, a qual pode ser o prolongamento da primeira.

72. Por conseguinte, na minha opinião, é possível deduzir liminarmente que a mediação está abrangida por este conceito⁴⁹, enquanto método de resolução de conflitos.

73. Assim, não partilho as opiniões de que o alcance dos Acórdãos Massar e AK se deve limitar às circunstâncias específicas com base nas quais foram proferidos, das quais resulta a aplicação de um critério orgânico baseado no poder da administração de tomar decisões que afetam os direitos do tomador de um seguro de proteção jurídica. O conceito de «processo judicial» visa apenas os processos no termo dos quais um juiz decide de forma definitiva sobre a situação jurídica do interessado.

74. Saliento, em primeiro lugar, que, se essa análise fosse acolhida, tinha como efeito excluir a mediação em matéria administrativa⁵⁰ do âmbito de aplicação do artigo 201.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2009/138, o que me parece contrário à interpretação do Tribunal de Justiça resultante dos Acórdãos Massar e AK.

75. Em segundo lugar, o Tribunal de Justiça não limitou a sua interpretação adotando um critério orgânico, uma vez que confirmou a necessidade de proteger de forma ampla os interesses dos tomadores de seguros⁵¹ e aplicou este princípio em casos específicos em que a diferença deve ser sublinhada.

76. Com efeito, como o Tribunal de Justiça declarou no Acórdão AK, o «procedimento [...] constitu[ia] uma condição prévia *indispensável* para a interposição de um recurso perante o órgão jurisdicional administrativo»⁵², sem especificar se este era obrigatório ou não, enquanto no Acórdão Massar a decisão administrativa não podia ser objeto de recurso. Podia quando muito servir de base a um processo destinado a obter a reparação de um prejuízo num órgão jurisdicional *cível*⁵³.

47 V. Acórdãos Massar (n.º 20) e AK (n.º 18).

48 V. Acórdãos Massar (n.º 21) e AK (n.º 19).

49 Na minha opinião, o mesmo se pode afirmar em caso de «processo de produção de prova autónomo». V. Acórdão de 4 de maio de 2017, HanseYachts (C-29/16, EU:C:2017:343, n.º 35).

50 V. Bruyr, B., e Dambly, P., *op. cit.*, n.º 1, alínea b), i). Observe-se que as notas 12, 14, e 22 remetem para disposições revogadas.

51 Acórdãos Massar (n.º 23) e AK (n.º 21).

52 N.º 23 deste acórdão. O sublinhado é meu.

53 N.º 24 deste acórdão. O sublinhado é meu.

77. Além disso, nesse acórdão, o Tribunal de Justiça pronunciou-se sobre um processo de autorização administrativa de despedimento solicitada pelo empregador⁵⁴ em que o trabalhador em causa não apresenta nenhuma reclamação. É apenas ouvido⁵⁵ e não pode interpor nenhum recurso. São diferenças significativas com o processo que deu origem ao Acórdão AK.

78. Esta análise comparada dos Acórdãos Massar e AK permite, na minha opinião, determinar os critérios essenciais aplicados pelo Tribunal de Justiça. Trata-se, é certo, da necessidade de proteger os interesses do segurado cujos direitos são afetados⁵⁶, mas, de acordo com os termos desses acórdãos, numa «fase»⁵⁷ ou num «processo»⁵⁸ suscetíveis de ter uma relação com uma fase judicial posterior.

79. Não é referida nenhuma condição relativa ao carácter obrigatório da assistência por um advogado ou da fase prévia.

80. Por outras palavras, o Tribunal de Justiça decidiu no mesmo sentido em circunstâncias que tinham como ponto comum a vontade do tomador de um seguro de proteção jurídica de obter uma decisão administrativa que lhe fosse favorável, antes de um juiz decidir uma eventual impugnação que não se limitasse à fiscalização do mérito da decisão administrativa.

81. Deduzo daqui que o termo «processo» não abrange apenas a fase de recurso para «um órgão jurisdicional propriamente dito»⁵⁹, ou seja, a fase judicial logo que o processo esteja em curso ou em vias de ser intentado, mas também a fase que precede essa, ou, dito de outra forma, a fase extrajudicial⁶⁰.

82. Esta interpretação tem por efeito tornar concordantes as diferentes versões linguísticas da expressão «processo judicial ou administrativo» com o sentido geral do termo «inquiry» que consta da versão inglesa das Diretivas 87/344 e 2009/138, respetivamente nos artigos 4.º e 201.º⁶¹.

83. Resta verificar se esta interpretação é conforme com os objetivos prosseguidos pelas disposições da Diretiva 2009/138 relativas ao seguro de proteção jurídica.

3. *Objetivos prosseguidos pelas disposições relativas ao seguro de proteção jurídica*

84. A questão a decidir é saber em que medida os objetivos a alcançar, fixados na secção específica da Diretiva 2009/138 consagrada ao seguro de proteção jurídica, justificam que se interprete o conceito de «processo judicial» no mesmo sentido que o adotado pelo Tribunal de Justiça para o conceito de «procedimento administrativo» nos Acórdãos Massar e AK.

54 V. Acórdão Massar (n.º 2 e 13).

55 Tanto quanto sei, de acordo com o processo aplicável, regulado por um decreto sobre o despedimento, o trabalhador pode defender-se contra o pedido do empregador perante o organismo público competente. Este tem, em seguida, a possibilidade de permitir sucessivamente ao empregador e ao trabalhador que apresentem mais uma vez o seu ponto de vista. V., também, Holthinrichs, B., « Free choice of a lawyer: the ECJ judgments of 7 April 2016 and the concept of “administrative proceedings” », *European Journal of Commercial Contract Law*, Paris Legal Publishers, Zutphen, vol. 8, n.º 2, 2016, pp. 21 a 27, em especial p. 22.

56 Acórdãos Massar (n.º 25) e AK (n.º 22).

57 A expressão «fase administrativa» é utilizada no n.º 22 do Acórdão AK.

58 Acórdão Massar (n.º 25).

59 Acórdãos Massar (n.º 20) e AK (n.º 18).

60 V., neste sentido, Acórdãos Massar (n.º 25) e AK (n.º 23).

61 Quanto ao método de interpretação adotado pelo Tribunal de Justiça em caso de divergência das versões redigidas nas línguas oficiais, v. Acórdão Eschig. V., quanto à aproximação das versões linguísticas, Holthinrichs, B., *op. cit.*, p. 25, bem como notas 11 e 16, relativamente às versões em línguas alemã e neerlandesa. Esta última é concordante, segundo as minhas verificações, com as versões em línguas espanhola, dinamarquesa e italiana.

85. Importa lembrar que o Tribunal de Justiça tem reafirmado constantemente a obrigação de não interpretar de forma restritiva o artigo 4.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 87/344 quanto à liberdade de escolha do advogado ou do representante, tendo em conta o objetivo que esta prossegue⁶², e recordado que esta disposição tem um alcance geral e um valor obrigatório⁶³.

86. Na minha opinião, como demonstraram as circunstâncias dos Acórdãos Massar e AK que justificaram que, com base naqueles princípios, o termo «processo» seja entendido, não no seu sentido estrito, a saber, de instância em curso, mas como qualquer fase que preceda uma fase decisória, a liberdade de escolha do advogado ou do representante por um tomador de um seguro de proteção jurídica deve ser garantida em todas as situações em que esteja em causa regular questões relativas aos interesses dos segurados sem recurso à justiça estatal.

87. O método pouco importa, uma vez que se trata de uma fase suscetível de conduzir a um ato judicial, a saber, um ato que fixa os direitos de cada pessoa, transitado em julgado, ou vinculativo ou ainda suscetível de execução coerciva.

88. Ora, é precisamente devido às consequências dessa fase prévia, na qual, como sublinharam as Ordres des barreaux, são apresentadas ao segurado as diversas opções processuais à sua disposição em caso de violação dos seus direitos e a avaliação das suas hipóteses de sucesso de direito e de facto, que a liberdade de escolha do advogado responde à preocupação de proteger os interesses do segurado em sentido amplo⁶⁴.

89. Por conseguinte, quer diga respeito a relações entre pessoas singulares ou àquelas em que a administração exerce as suas prerrogativas e as formaliza numa decisão, essa fase prévia deve ser caracterizada pelo recurso, com vista à proteção dos direitos do segurado, a um meio que vise, num primeiro momento, evitar o processo judicial, mas que, num eventual segundo momento, seja útil à instauração desse processo, tal como, além da reclamação, o envio de cartas de notificação ou, de uma forma mais geral, qualquer ato suscetível de interromper a prescrição.

90. Assim, uma vez que o âmbito de aplicação do artigo 201.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2009/138 é definido em conformidade com o objetivo prosseguido pela diretiva, que consequências se podem extrair dele no que respeita à mediação?

D. Mediação e conceito de «processo judicial»

91. A questão mais delicada a tratar incide sobre o processo de mediação que ocorre fora de qualquer processo judicial já instaurado.

92. Com efeito, quando um juiz é chamado a pronunciar-se, a mediação apenas constitui, na minha opinião, uma fase do processo judicial em curso. Por conseguinte, seria contrário aos objetivos prosseguidos pelas disposições da Diretiva 2009/138 relativas ao seguro de proteção jurídica que o tomador desse seguro não continuasse a beneficiar da assistência do advogado que inicialmente escolheu.

62 V. Acórdãos Massar (n.º 23 e jurisprudência referida) e AK (n.º 21 e jurisprudência referida).

63 V. Acórdão de 7 de novembro de 2013, Sneller (C-442/12, EU:C:2013:717, n.º 25 e jurisprudência referida). Cerveau, B., e Margeat, H., *op. cit.* (p. 584) sublinharam, antes destas decisões do Tribunal de Justiça, que «esse requisito de liberdade de escolha deve ser considerado como uma das realizações fundamentais da Diretiva [87/344]. De resto, tinha sido previsto desde o primeiro projeto de diretiva de 1979».

64 V., no mesmo sentido, Bruyr, B., e Dambly, P., *op. cit.*, n.º 19.

93. Em todos os outros casos, a mediação também se enquadra, em meu entender, no conceito de «processo judicial» na aceção do artigo 201.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2009/138⁶⁵, quanto à liberdade de escolha de um advogado ou de outro representante, por seis razões essenciais.

94. Primeiro, a mediação, que parece oportuno definir por referência ao artigo 3.º, alínea a), da 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 comercial⁶⁶, aplicável aos litígios transfronteiriços⁶⁷, constitui uma fase durante a qual as partes procuram um método de resolução amigável do seu diferendo⁶⁸.

95. Ao recorrerem a esse processo de mediação, os interessados pretendem obter uma solução conforme aos seus interesses⁶⁹, à semelhança daqueles que apresentam uma reclamação junto de uma pessoa ou de um serviço para obter ganho de causa. Do meu ponto de vista, a mediação constitui apenas outro meio de chegar ao mesmo fim.

96. Além disso, ao abrigo de algumas leis nacionais, a fase de mediação pode ser obrigatória⁷⁰, tal como a fase de reclamação junto de uma administração, prevista em determinados casos pelo direito nacional. Por conseguinte, não se pode argumentar que a mediação depende unicamente da vontade das partes⁷¹.

97. Segundo, no processo de mediação, como em caso de reclamação, o papel do advogado é análogo. Consiste em fornecer ao segurado todas as informações úteis que lhe permitam, por um lado, avaliar o interesse das diligências efetuadas numa fase prévia à instauração de um processo num órgão jurisdicional e, por outro, assisti-lo para alcançar um resultado satisfatório, sem comprometer a possibilidade de instaurar um processo judicial, se se verificar necessário, no caso de não ser possível alcançar um acordo duradouro⁷².

98. Terceiro, a mediação tem um efeito sobre o processo judicial pelo menos equivalente, ou mesmo superior, ao da reclamação, dado que a mediação é suscetível de suspender o prazo da prescrição, o que acontece, nomeadamente, no direito belga, a partir do momento da assinatura do protocolo de mediação extrajudicial⁷³.

99. Assim, na fase de mediação, as partes interessadas encontram-se numa fase, no mínimo, prévia a um processo judicial, na qual é satisfeita, com a assistência de um advogado, uma «[necessidade] de proteção jurídica» do segurado, segundo os termos do Acórdão AK⁷⁴ e, com uma formulação diferente, do Acórdão Massar⁷⁵. Só por esta razão, é indiferente que um terceiro intervenha, após acordo das partes, e que a solução encontrada não seja necessariamente a que corresponde estritamente aos direitos de cada um.

65 Recorde-se que esta problemática não se coloca em relação ao artigo 198.º, n.º 1, desta diretiva, aplicável à assunção das despesas. Além disso, o aditamento dos termos «ou outro» autoriza uma ampla assunção das despesas. V. n.ºs 42 e 64 das presentes conclusões.

66 JO 2008, L 136, p. 3. Este artigo 3.º, alínea a), enuncia que se entende por mediação «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. Abrange a mediação conduzida por um juiz que não seja responsável por qualquer processo judicial relativo ao litígio em questão. Não abrange as tentativas do tribunal ou do juiz no processo para solucionar um litígio durante a tramitação do processo judicial relativo ao litígio em questão».

67 Para recordar o âmbito de aplicação dessa diretiva e da possibilidade de os Estados-Membros a alargarem aos processos de mediação internos, v. Acórdão de 14 de junho de 2017, Menini e Rampanelli (C-75/16, EU:C:2017:457, n.ºs 31 e 33).

68 Sobre a distinção com a conciliação, v. Acórdão de 18 de março de 2010, Alassini e o. (C-317/08 a C-320/08, EU:C:2010:146, n.ºs 34 a 36).

69 Comparar com o Acórdão de 14 de junho de 2017, Menini e Rampanelli (C-75/16, EU:C:2017:457, n.º 50).

70 V., a título de exemplo, Acórdão de 14 de junho de 2017, Menini e Rampanelli (C-75/16, EU:C:2017:457, n.ºs 48 e 49).

71 Comparar com o considerando 19 da Diretiva 2008/52, nos termos do qual «[a] mediação não deverá ser considerada uma alternativa inferior ao processo judicial pelo facto de o cumprimento dos acordos resultantes da mediação depender da boa vontade das partes».

72 V., no mesmo sentido, Bruyr, B., e Dambly, P., *op. cit.*, n.º 19.

73 V. artigo 1731.º, n.º 3, do Código Judiciário. V. também considerando 24 e artigo 8.º da Diretiva 2008/52.

74 N.º 23 deste acórdão.

75 No n.º 25 deste acórdão, a redação é a seguinte «[...] os seus interesses, enquanto segurado, necessitam de proteção».

100. Quarto, esta conceção da mediação como sendo uma fase prévia a uma fase decisória impõe-se ainda mais porquanto, diversamente da reclamação, que não será seguida de uma sentença se for dado ressarcimento à pessoa que se considerava lesada, a fase da mediação conduzirá a um processo de natureza judicial se o conteúdo do acordo alcançado entre as partes for tornado executório⁷⁶. Este acordo deverá em seguida ser reconhecido e declarado executório nos outros Estados-Membros com base, nomeadamente, nos regulamentos relativos à execução das decisões em matéria civil e comercial⁷⁷, tal como qualquer decisão proferida por um órgão jurisdicional destinada a circular na União.

101. Além disso, também se pode invocar um argumento prático. Como conceber que o advogado ou o representante escolhido nessa segunda fase judicial não seja o mesmo que assistiu o segurado durante a fase prévia? A liberdade de escolha do advogado ou do representante impõe-se, na minha opinião, como garantia de eficácia e de redução dos custos.

102. Quinto, também considero que o facto de garantir ao tomador de seguro a liberdade de escolha de um advogado ou de um representante, em caso de mediação, contribui de forma eficaz para a realização do objetivo de «facilitar o acesso à resolução alternativa de litígios e em promover a resolução amigável de litígios», enunciado no artigo 1.º, n.º 1, da Diretiva 2008/52⁷⁸.

103. Por conseguinte, proponho ao Tribunal de Justiça que considere, sob esta nova perspetiva, a interpretação das disposições relativas à liberdade de escolha de um advogado ou representante por um tomador de seguro de proteção jurídica. Com efeito, na elaboração da Diretiva 87/344, o objetivo de promover métodos alternativos de resolução de litígios, enunciado no artigo 81.º, n.º 2, alínea g), TFUE⁷⁹, não tinha o mesmo grau de importância.

104. Atualmente, a situação é diferente devido ao contexto do aumento exponencial do contencioso, verificado em muitos Estados-Membros nos últimos dez anos⁸⁰.

105. Idêntica constatação pode ser feita no que diz respeito aos conflitos em matéria de consumo. Com efeito, a mesma preocupação em melhorar o acesso à justiça, que leva a promover os métodos amigáveis de resolução de conflitos, conduziu à elaboração 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 (Diretiva RAL)⁸¹.

76 V., a este respeito, artigo 6.º da Diretiva 2008/52, e, no processo principal, artigos 1733.º e 1736.º do Código Judiciário, bem como nota 9 das presentes conclusões.

77 V. artigo 6.º da Diretiva 2008/52, lido à luz do seu considerando 20, que refere, a título de exemplo, nomeadamente, o Regulamento (CE) n.º 44/2001 do Conselho, de 22 de dezembro de 2000, relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial (JO 2001, L 12, p. 1), atualmente Regulamento (UE) n.º 1215/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2012, relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial (JO 2012, L 351, p. 1).

78 Importa observar que a expressão «processo judicial», que figura neste artigo, deve ser lida à luz dos Acórdãos Massar e AK, cujo alcance é aquele que proponho ao Tribunal de Justiça que adote.

79 Antigo artigo 65.º TCE. O texto da alínea g) foi aditado pelo Tratado de Lisboa, que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia, no artigo 2.º, ponto 66 (JO 2007, C 306, p. 1).

80 V., relativamente ao objetivo de des congestionamento dos tribunais prosseguido em determinados Estados-Membros, nomeadamente, Acórdão de 18 de março de 2010, Alassini e o. (C-317/08 a C-320/08, EU:C:2010:146, n.º 64), relativo aos recursos judiciais em determinados litígios entre fornecedores e utilizadores finais abrangidos pela Diretiva 2002/22/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de março de 2002, relativa ao serviço universal e aos direitos dos utilizadores em matéria de redes e serviços de comunicações eletrónicas (diretiva «serviço universal») (JO 2002, L 108, p. 51). Nos termos do artigo 34.º dessa diretiva, os Estados-Membros devem garantir a disponibilidade de procedimentos extrajudiciais transparentes, simples e pouco dispendiosos que permitam resolver os litígios que envolvam consumidores e que se refiram a questões abrangidas por essa diretiva de modo rápido e equitativo (Acórdão de 18 de março de 2010, Alassini e o., C-317/08 a C-320/08, EU:C:2010:146, n.º 38).

81 JO 2013, L 165, p. 63. V., quanto ao âmbito de aplicação desta diretiva, Acórdão de 14 de junho de 2017, Menini e Rampanelli (C-75/16, EU:C:2017:457, n.ºs 39 e 40).

106. Por conseguinte, não permitir ao tomador de um seguro de proteção jurídica escolher livremente um advogado ou um representante não seria coerente com o sistema que resulta, por um lado, da Diretiva 2009/138, que visa proteger de forma ampla os direitos dos segurados, e, por outro, das diretivas relativas aos modos amigáveis de resolução de conflitos que prosseguem o mesmo objetivo recorrendo a alternativas ao recurso a um órgão jurisdicional estatal.

107. O âmbito privilegiado do recurso à mediação que é o dos litígios da vida corrente, como os conflitos de vizinhança, familiares ou de relações de trabalho, milita igualmente nesse sentido.

108. Sexto, numa perspetiva ainda mais ampla, considero que uma interpretação do conceito de «processo judicial» limitada apenas aos «processos judiciais» poderia apresentar, no futuro, riscos sobre os quais quero chamar a atenção do Tribunal de Justiça. Com efeito, será que é preciso ter em atenção o facto de que a procura constante de meios destinados a favorecer o acesso à justiça nos Estados-Membros pode levar à adoção de medidas legislativas nacionais que consistam em transferir atribuições exercidas tradicionalmente pelo juiz para órgãos civis ou administrativos encarregados de obter o acordo das partes? Ora, uma vez que é conferida natureza jurisdicional a tal acordo, a questão da escolha do advogado reveste a mesma acuidade⁸².

109. Por conseguinte, o âmbito judicial em que o processo ou o ato é suscetível de ser inscrito constitui, na minha opinião, o critério de aplicação do artigo 201.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2009/138⁸³. Assim, não concebo que possa integrar o âmbito de aplicação desta disposição tudo o que é de ordem contratual, como a transação, ou o que constitua serviços⁸⁴, prévios à revelação de um conflito, como a investigação ou a troca de informações, ou ainda o aconselhamento.

110. Esta limitação constitui, do meu ponto de vista, uma resposta adequada às legítimas preocupações que as consequências de uma conceção demasiado extensiva do princípio da liberdade de escolha do advogado ou do representante garantido ao tomador de um seguro de proteção jurídica poderiam suscitar, bem como ao risco de reduzir a nada o alcance do artigo 200.º, n.º 4, da Diretiva 2009/138.

111. Por todas estas razões, considero que, na linha dos Acórdãos Massar e AK, não se deve interpretar de modo diferente o conceito de «processo judicial» e o conceito de «processo administrativo», o que leva a considerar que a mediação constitui uma fase prévia à fase decisória, como qualquer reclamação em processo administrativo, e pode, em certos casos, ser uma fase do processo judicial.

112. Esta interpretação não é, do meu ponto de vista, suscetível de ser posta em causa à luz do conteúdo do direito belga em matéria de mediação conduzida por um mediador autorizado⁸⁵.

113. Com efeito, em primeiro lugar, à semelhança das Ordres des barreaux, saliento que as regras aplicáveis à mediação judicial ou extrajudicial, isto é, quer tenha sido ou não ordenada por um juiz, foram codificadas no Código judiciário.

82 V., a este respeito, nota 64 das minhas Conclusões de 14 de setembro de 2017 no processo Sahyouni (C-372/16, EU:C:2017:686), nas quais citava Hammje, P., «Le nouveau règlement [n.º 1259/2010]», *Revue critique de droit international privé*, 2011, n.º 2, pp. 291 a 338, em especial, p. 299, n.º 7, segundo o qual «[t]anto os tribunais em sentido estrito como as autoridades administrativas, incluindo os notários, serão levados a aplicar as novas regras, que abrangerão por isso mesmo diversas formas de divórcio, desde um processo judicial a um ato voluntário particular simplesmente autenticado, ou mesmo um divórcio privado. O que conta é o objeto do processo, não as suas modalidades». V., também, Cimamonti, S., «La déjudiciarisation, une notion ambiguë», *La médiation, expériences, évaluations et perspectives*, Atas do colóquio de quinta-feira 5 de julho de 2018, organizado pela Mission de recherche Droit et Justice no Auditorium do Ministério da Justiça, pp. 6 a 9, em especial p. 7, último parágrafo, e p. 8, «definição».

83 Comparar com a redação do décimo primeiro considerando do preâmbulo da Diretiva 87/344. V. n.º 62 das presentes conclusões.

84 Quanto a esta distinção, v. artigo 198.º da Diretiva 2009/138, n.º 1, *ab initio*, que prevê o compromisso de assumir as despesas relativas a esses serviços. V., também nota 14 das presentes conclusões.

85 V. n.º 20 das presentes conclusões.

114. Em segundo lugar, a homologação do acordo alcançado entre as partes atribui-lhe força executiva. Contrariamente ao Governo belga e à Comissão, é minha opinião, que a fiscalização da contrariedade à ordem pública e ao interesse da criança⁸⁶ se reveste de caráter jurisdicional, na medida em que implica uma apreciação do mérito que vai além de uma simples análise formal, como demonstra a nossa jurisprudência na matéria⁸⁷.

115. Em terceiro lugar, a questão do caráter não obrigatório da homologação não me parece pertinente, uma vez que a mera possibilidade de recorrer a ela é determinante, à semelhança da fase de recurso a um órgão jurisdicional que pode suceder a uma fase de reclamação⁸⁸.

116. Por conseguinte, o alargamento da liberdade de escolha do advogado ou do representante pelo tomador de um seguro de proteção jurídica, conforme prevista pelo legislador belga, não pode, na minha opinião, ser limitada à arbitragem, uma vez que se baseia no conceito de «processo», no seu sentido estrito, a saber, aquele que é instaurado num tribunal para resolver um conflito. Ora, considero que essa liberdade deve ser entendida em sentido amplo e, além disso, independentemente de qualquer consideração financeira⁸⁹, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça.

V. Conclusão

117. Tendo em atenção todas as considerações anteriores, proponho ao Tribunal de Justiça que responda à questão prejudicial submetida pelo Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional, Bélgica) do seguinte modo:

O artigo 201.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2009/138/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2009, relativa ao acesso à atividade de seguros e resseguros e ao seu exercício (Solvência II), deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que uma legislação nacional exclua a liberdade de escolha do advogado ou do representante pelo tomador de um seguro de proteção jurídica em caso de mediação judicial ou extrajudicial.

i — O nome nos pontos 28, 52, 54 a 56, 58, 60, 69, no título 2 (p. 17), nos pontos 73 a 74, 76 a 78, 84, 86, 99, 111, bem como nas notas de rodapé n.ºs 10, 32 a 33, 36 a 38, 47 a 48, 51, 56 a 57, 59 a 60, 62, 78 e 89 foi substituído por letras na sequência de um pedido de anonimato.

86 V. artigo 1733.º, segundo parágrafo do Código Judiciário.

87 V., a título de exemplo, em caso de recurso ao conceito de «ordem pública» para não reconhecer uma decisão de outro Estado-Membro, Acórdãos de 23 de outubro de 2014, flyLAL-Lithuanian Airlines (C-302/13, EU:C:2014:2319, n.º 47), e de 16 de julho de 2015, Diageo Brands (C-681/13, EU:C:2015:471, n.º 42).

88 V., a este respeito, n.º 100 das presentes conclusões.

89 V. Acórdãos Massar (n.º 27 e jurisprudência referida) e AK (n.º 25 e jurisprudência referida), visto que os princípios recordados para a interpretação da Diretiva 87/344 são válidos para a Diretiva 2009/138, como foi referido no n.º 34 das presentes conclusões.