CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL F. G. JACOBS

apresentadas em 15 de Novembro de 2001 [1]

1. No presente processo, a Cour d'appel de Bruxelles pergunta ao Tribunal de Justiça se o direito comunitário, em especial a Terceira Directiva sobre o seguro de vida [2], se opõe a uma legislação nacional que prevê que a proposta de seguro de vida ou, na ausência de proposta, a apólice, deve informar o tomador de seguros que a rescisão, a redução ou o resgate de um contrato de seguro de vida em vigor, para subscrição de um outro contrato de seguro de vida, são geralmente prejudiciais para o tomador de seguros.

A legislação comunitária

2. A Terceira Directiva sobre o seguro de vida visa concluir o mercado interno no sector do seguro directo de vida, a fim de tornar mais fácil às empresas de seguros que têm a sua sede na Comunidade assumir compromissos no interior da Comunidade [3].

3. O preâmbulo da directiva contém os seguintes considerandos:

«(9) Considerando que certas disposições da presente directiva definem normas mínimas; que o Estado-Membro de origem [4] pode estipular regras mais estritas em relação às empresas de seguros autorizadas pelas suas próprias autoridades competentes;

[...]

1 — Língua original: inglês.

2 — Directiva 92/96/CEE do Conselho, de 10 de Novembro de 1992, que estabelece a coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas relativas ao seguro directo vida e que altera as Directivas 79/267/CEE e 90/619/CEE (Terceira Directiva sobre o seguro de vida) (JO L 360, p. 1).

3 — Primeiro considerando. Já haviam sido feitos progressos nesse sentido pela Primeira e Segunda Directivas relativas ao seguro directo de vida [Primeira Directiva 79/267/CEE do Conselho, de 5 de Março de 1979, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas, respeitantes ao acesso à actividade de seguro directo de vida e ao seu exercício (JO L 63, p. 1; EE 06 F2 p. 62), e Segunda Directiva 90/619/CEE do Conselho, de 8 de Novembro de 1990, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao seguro directo de vida, que fixa as disposições destinadas a facilitar o exercício efectivo da livre prestação de serviços e altera a Directiva 79/267/CEE (JO L 330, p. 50)].

4 — Definido no artigo 1.°, alínea d), da directiva como o Estado-Membro no qual se situa a sede social da empresa de seguros que assume o compromisso.

(19) Considerando que a harmonização do direito do contrato de seguro não constitui condição prévia para a realização do mercado interno dos seguros; que, por conseguinte, a possibilidade facultada aos Estados-Membros de imporem a aplicação do seu próprio direito interno aos contratos de seguro no âmbito dos quais sejam assumidos compromissos no seu território é susceptível de prestar garantias suficientes aos tomadores de seguros;

(20) Considerando que, no âmbito do mercado interno, é do interesse do tomador de seguros ter acesso à mais vasta gama possível de produtos de seguro oferecidos na Comunidade para poder escolher entre eles o mais adequado às suas necessidades; que incumbe ao Estado-Membro onde o compromisso é assumido [5] garantir que não haja quaisquer obstáculos à comercialização no seu território de todos os produtos de seguro oferecidos na Comunidade, desde que estes não sejam contrários às disposições legais de interesse geral em vigor no Estado-Membro onde o compromisso é assumido e na medida em que esse interesse geral não seja salvaguardado pelas regras do Estado-Membro de origem, entendendo-se que essas disposições devem aplicar-se de forma não discriminatória a qualquer empresa que opere nesse Estado-Membro e ser objectivamente necessárias e proporcionais ao objectivo prosseguido;

[...]

(23) Considerando que, no âmbito de um mercado único dos seguros, o consumidor terá uma possibilidade de escolha dos contratos maior e mais diversificada; que, para beneficiar completamente dessa diversidade e de uma concorrência acrescida, deve ter ao seu dispor as informações necessárias para escolher o contrato que melhor se adapte às suas necessidades; que esta necessidade de informações é tanto mais importante quanto maior for a duração dos compromissos, que poderá ser muito longa; que, por conseguinte, convém coordenar as disposições mínimas para que o consumidor receba uma informação clara e precisa sobre as características essenciais dos produtos que lhe são propostos, bem como as indicações relevantes relativas aos organismos competentes em matéria de reclamações dos tomadores, segurados ou beneficiários do contrato;»

4. O artigo 31.º da directiva dispõe que:

«1. Antes da celebração do contrato de seguro, devem ser comunicadas ao tomador pelo menos as informações enunciadas no ponto A do anexo II.

5 — Definido no artigo 2.º, alínea e), da Segunda Directiva sobre o seguro de vida como o Estado-Membro onde o segurando reside habitualmente ou, caso se trate de pessoa colectiva, o Estado-Membro onde está situado o estabelecimento da pessoa colectiva a que o contrato diz respeito.

2. Enquanto vigorar o contrato, o tomador deve ser informado de todas as alterações às informações enunciadas no ponto B do anexo II.

3. O Estado-Membro do compromisso só pode exigir às empresas de seguros a prestação de informações suplementares em relação às enumeradas no anexo II se essas informações forem necessárias para a compreensão efectiva pelo tomador dos elementos essenciais do compromisso.

4. As regras de execução do presente artigo e do anexo II serão adoptadas pelo Estado-Membro do compromisso.»

5. O anexo II tem como título «Informação aos tomadores». Aí vem enunciado, a título preliminar, que:

«As seguintes informações, que devem ser comunicadas ao tomador, quer (A) antes da celebração do contrato quer (B) durante a sua vigência, devem ser formuladas, por escrito, de modo preciso e prestadas na ou numa das línguas oficiais do Estado-Membro do compromisso. [...]»

6. No ponto A, o anexo II elabora uma lista pormenorizada das informações relativas a empresas de seguros e ao contrato, nomeadamente:

«a.4 Definição de cada garantia e opção

a.5 Duração do contrato

a.6 Modalidade de rescisão do contrato

a.7 Modalidades e período de pagamento dos prémios

a.8 Modalidades de cálculo e de atribuição das participações nos lucros

a.9 Indicação dos valores de resgate e de redução e natureza das respectivas garantias

a.10 Informações sobre os prémios relativos a cada garantia [...]»

7. O ponto B do anexo II prevê que ao tomador devem ser comunicadas (1) informações pormenorizadas sobre toda e qualquer alteração relativa à empresa de seguro, (2) todas as informações relativas ao contrato previstas no ponto A em caso de aditamento ao contrato ou de alteração da legislação que lhe é aplicável e (3) anualmente, informações sobre a situação da participação nos lucros.

8. Poderá ser útil, nesta fase, recordar as diferentes possibilidades existentes para pôr termo a uma apólice (ou contrato, segundo a terminologia usada na directiva) de seguro de vida como o que está em causa no processo vertente. O tomador que queira deixar de pagar prémios no âmbito de uma apólice de seguro de vida tem ao seu dispor várias opções. Quando a apólice não tem qualquer valor de resgate, pode, pura e simplesmente, rescindi-lo, deixando de pagar os prémios. Pelo contrário, quando a apólice tiver um valor de resgate, pode proceder ao seu resgate e a empresa de seguros pagar-lhe-á o montante correspondente. De igual modo, o tomador pode desejar interromper o pagamento dos prémios, mantendo, porém, a apólice, sendo, nesse caso, reduzido o montante assegurado, para se ter em conta o facto de o montante dos prémios efectivamente pagos ser inferior ao que estava previsto; trata-se então de uma redução.

A legislação nacional

9. A legislação nacional em causa é o artigo 4.°, n.° 2, alínea b), do Decreto real de 17 de Dezembro de 1992, relativo à actividade dos seguros de vida. Nos termos desta disposição, «a proposta ou, na ausência de proposta, a apólice, deve informar o tomador do seguro que a rescisão, a redução ou o resgate de um contrato de seguro de vida em vigor, para subscrição de um outro contrato de seguro de vida, são geralmente prejudiciais para o tomador de seguro».

10. O órgão jurisdicional nacional precisa, no despacho de reenvio, que o Decreto real de 17 de Dezembro de 1992, relativo à actividade dos seguros de vida, foi adoptado tendo em vista a transposição da Terceira Directiva sobre o seguro de vida. No entanto, a Comissão declarou, nas suas alegações, que as autoridades belgas lhe haviam comunicado que a directiva tinha sido transposta por três decretos reais de 1994 [6]. O artigo 31.° e o anexo II da directiva foram, em especial, textualmente transpostos por dois destes diplomas [7].

O litígio no processo principal

11. O despacho de reenvio apenas precisa que a Axa Royale Belge SA (a seguir

6 — Decreto real de 12 de Agosto de 1994, que altera a Lei de 9 de Julho de 1975 relativa à fiscalização das empresas de seguros; Decreto real de 12 de Agosto de 1994, que altera o Decreto real de 22 de Fevereiro de 1991 que aprova o regulamento geral da fiscalização das empresas de seguros; e Decreto real de 22 de Novembro de 1994, que altera o Decreto real de 22 de Fevereiro de 1991 que aprova o regulamento geral da fiscalização das empresas de seguros.

7 — Artigo 2.°, n.° 2, da Lei de 9 de Julho de 1975, na sua última versão, e artigo 15.° do Decreto real de 22 de Fevereiro de 1991, na sua última versão.

«AXA») apresentou, no processo principal, um pedido tendo por objectivo (i) que seja declarado que, ao violar o disposto no artigo 4.°, n.° 2, alínea b), do Decreto real de 17 de Dezembro de 1992, a Stratégie Finance Sprl (a seguir «Stratégie Finance») violou o direito nacional em matéria de práticas leais de comércio [8] e (ii) que seja ordenada a cessação dessa prática. Resulta dos autos que o litígio teve origem no comportamento de um corretor de seguros que eliminava, nas apólices de seguro de vida, a menção com a advertência prevista no artigo 4.°, n.° 2, alínea b), e assim incentivava os tomadores de seguros a substituírem as suas apólices em vigor subscritas com a Axa.

12. Antes de se pronunciar sobre esse pedido, a Cour d'appel de Bruxelles deseja obter do Tribunal de Justiça alguns esclarecimentos sobre a questão de saber se, à luz dos objectivos da Terceira Directiva 92/96/CEE, os Estados-Membros podem exigir que o consumidor que pretende efectuar a rescisão, a redução ou o resgate de um contrato de seguro de vida em vigor, para subscrição de um outro contrato de seguro de vida, seja informado que tal acto lhe é geralmente prejudicial.

13. A Axa refere que a Cour d'appel de Bruxelles não tem razão ao declarar que o artigo 4.°, n.° 2, alínea b), do decreto real é aplicável ao consumidor que pretenda efectuar a rescisão, a redução ou o resgate de um contrato de seguro de vida em vigor, visto que, de facto, este artigo se aplica, textualmente, a qualquer pessoa que pretenda pôr termo a um contrato de seguro de vida. Esta interpretação pode ser correcta, mas não consigo ver em que é que isto interfere com a análise da Cour d'appel, uma vez que é manifesto que o artigo 4.°, n.° 2, alínea b), só produz efeitos, na prática, quando o consumidor pretenda pôr termo a um contrato em vigor para o substituir por um novo contrato.

14. No despacho de reenvio, a Cour d'appel coloca a questão da compatibilidade com a directiva do artigo 4.°, n.° 2, alínea b), do decreto real, na medida em que:

— o consumidor, uma vez informado «do carácter geralmente prejudicial» da rescisão, da remissão ou da redução do seu contrato de seguro de vida em vigor, não é levado a comparar os diferentes produtos de seguros oferecidos na Comunidade para escolher dentre eles o que melhor convém às suas necessidades mas é, em vez disso, encorajado a manter o seu contrato em vigor, quando resulta precisamente do preâmbulo da directiva que esta tem por objectivo garantir ao tomador do seguro o acesso à mais larga gama de produtos de seguros proporcionados na

8 — Artigos 93.° e 94.° da Lei de 14 de Julho de 1991 relativa às práticas do comércio e à protecção e informação do consumidor.

Comunidade, a fim de lhe permitir escolher dentre eles o que melhor convém às suas necessidades velando, nomeadamente, no sentido de o tomador do seguro receber uma informação clara e precisa sobre as características essenciais dos produtos que lhe são oferecidos;

— a obrigação de informar o tomador do seguro do carácter geralmente prejudicial da rescisão, da remissão ou da redução de um contrato de seguro de vida em vigor para a subscrição de um outro contrato de seguro de vida, é susceptível de dar uma vantagem concorrencial aos seguradores que operam no território nacional no momento da entrada em vigor do referido decreto real, quando resulta do preâmbulo da directiva que compete ao Estado-Membro o compromisso de velar para que não haja qualquer obstáculo no seu território à comercialização de todos os produtos de seguros oferecidos na Comunidade; e

— o interesse geral que haveria de informar o consumidor das consequências que podem ter a rescisão, a redução ou a remissão de um contrato de seguro de vida em vigor, para a subscrição de um outro contrato de seguro de vida não parece ser salvaguardado pela simples advertência do carácter geralmente prejudicial de tal operação, quando, como o recorda o preâmbulo da directiva, as disposições de interesse geral devem ser objectivamente necessárias e proporcionadas ao objectivo prosseguido.

15. A Cour d'appel de Bruxelles decidiu então colocar a questão prejudicial referida no n.º 1.

16. Foram apresentadas observações escritas pelas duas partes no litígio principal, bem como pelos Governos austríaco, belga, grego e espanhol e pela Comissão. As partes e a Comissão fizeram-se representar na audiência.

Compatibilidade do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), do decreto real com a directiva

17. No essencial, a Axa e os Governos austríaco, belga e grego sustentam que a legislação nacional em causa é compatível com o direito comunitário e que a questão prejudicial deve, assim, ter uma resposta negativa. A Stratégie Finance e a Comissão são de opinião contrária. O Governo espanhol adopta uma posição intermédia

e considera que a legislação nacional é simultaneamente compatível com o direito comunitário na parte em que evoca, em geral, as consequências prejudiciais da rescisão ou da redução, mas incompatível na parte em que se refere às consequências do resgate.

18. A Comissão defende que o artigo 4.°, n.° 2, alínea b), do decreto real está formulado em termos muito gerais e abstractos. Enquanto as exigências da directiva se aplicam a todas as hipóteses de um contrato de seguro de vida poder ser objecto de uma rescisão, redução ou resgate, o artigo 4.°, n.° 2, alínea b), apenas se aplica quando o tomador de seguros efectua essas operações tendo em vista celebrar um novo contrato de seguro de vida. A Comissão duvida de que essa advertência seja suficiente para garantir a protecção dos tomadores de seguros, os quais beneficiam de uma muito maior protecção ao abrigo da Terceira Directiva. Embora o Estado-Membro possa tomar todas as medidas para melhorar a informação dos consumidores nos termos do artigo 31.° da directiva, esta informação não deve privilegiar as empresas de seguros já instaladas ou os contratos em vigor. No entanto, a informação exigida no artigo 4.°, n.° 2, alínea b), não é uma informação suplementar na acepção do artigo 31.°, visto que, se o tomador de seguros já está na posse das informações precisas exigidas na directiva (e no direito belga que a transpõe), a mera advertência prevista no artigo 4.°, n.° 2, alínea b), do decreto real não parece ser um complemento de informações que vá facilitar a compreensão efectiva dos elementos essenciais do contrato nos termos do artigo 31.°

19. A Comissão considera também que o artigo 4.°, n.° 2, alínea b), é incompatível com os objectivos da directiva: pode ter o efeito de dissuadir os tomadores de seguros de mudarem de seguro de vida e, assim, impedi-los de beneficiar da mais vasta gama possível de produtos de seguro propostos, e isso através de uma advertência redigida em termos muito genéricos, que não permite aos tomadores de seguros avaliar as consequências que adviriam da mudança de contrato.

20. Os Governos austríaco, belga, grego e espanhol fazem referência ao vigésimo considerando da directiva para sustentar que o artigo 4.°, n.° 2, alínea b), do decreto real, sendo uma disposição de interesse geral, não discriminatória e objectivamente necessária e proporcional, é compatível com a directiva [9]. O Governo austríaco defende que o objectivo do artigo 4.°, n.° 2, alínea b), é de proteger o consumidor e que esta disposição retoma assim uma das finalidades da directiva, isto é, de permitir ao consumidor pesar os prós e os contras resultantes de um novo contrato de seguro e escolher o contrato que melhor se adapte às suas necessidades [10]; o Tribunal de Justiça já aceitou que a legislação em matéria de protecção dos consumidores possa constituir uma norma imperativa de interesse geral que pode justificar restrições às liberdades fundamentais [11]. O Governo belga defende que esta disposição é objectivamente necessária para assegurar a protecção dos consumidores num sector em

9 — Este argumento só em parte é sustentado pelo Governo espanhol.

10 — V. vigésimo terceiro considerando.

11 — Acórdão de 4 de Dezembro de 1986, Comissão/Alemanha (205/84, Colect., p. 3755).

que a terminologia é técnica e o consumidor a parte mais frágil no contrato. Além disso, a mera prestação de informações constitui o meio menos restritivo para proteger os consumidores. O Governo grego considera que o consumidor informado nos termos do artigo 4.°, n.° 2, alínea b), do decreto real está em condições de comparar as vantagens e os inconvenientes de pôr termo a um contrato em vigor. Do mesmo modo, o Governo espanhol considera que disposições como as do artigo 4.°, n.° 2, alínea b), são lícitas, desde que não restrinjam o acesso do tomador de seguros à mais vasta gama possível de produtos de seguro oferecidos na Comunidade para escolher de entre eles o mais adequado às suas necessidades.

21. Uma disposição de direito nacional pode obviamente destinar-se a proteger os consumidores, com um objectivo de interesse geral [12] e, assim, uma restrição nacional no mercado dos produtos de seguros de vida pode ser compatível com a directiva, desde que ela se aplique de modo não discriminatório e que seja proporcional. É o que prevê expressamente o artigo 28.° da directiva, o qual determina que o Estado-Membro do compromisso não pode impedir que o tomador do seguro subscreva um contrato celebrado com uma empresa de seguros autorizada nas condições previstas na Primeira Directiva relativa ao seguro directo de vida, «desde que tal contrato não colida com as disposições jurídicas de interesse geral em vigor no Estado-Membro do compromisso». Esta fórmula é muito parecida com a do vigésimo considerando da directiva, o qual é invocado pelos governos em apoio das suas alegações e daí deduzo eu que este considerando está ligado ao artigo 28.° Isto, aliás, é corroborado pela estrutura do preâmbulo da directiva. O décimo oitavo considerando está claramente associado ao artigo 27.°, os vigésimo primeiro e vigésimo segundo considerandos ao artigo 29.°, o vigésimo terceiro ao artigo 31.° e o vigésimo quarto ao artigo 41.°

22. No entanto, em meu entender, o caso vertente diz mais respeito ao âmbito de aplicação do artigo 31.° da directiva do que ao artigo 28.°, na medida em que se refere a um tipo específico de restrição regulado pelo artigo 31.° É pacífico que o artigo 4.°, n.° 2, alínea b), do decreto real exige que, antes da celebração do contrato, devam ser comunicadas ao potencial tomador de seguros informações mais extensas do que as previstas no artigo 31.°, n.° 1, da directiva. O artigo 31.°, n.° 1, é manifestamente uma disposição de harmonização mínima: o artigo 31.°, n.° 3, permite ao Estado-Membro do compromisso exigir às empresas de seguros a prestação de informações suplementares em relação às enumeradas no n.° 1 do mesmo artigo. No entanto, essas informações só podem ser exigidas se forem «necessárias para a compreensão efectiva pelo tomador dos elementos essenciais do compromisso». Em minha opinião, é, portanto, com base no artigo 31.°, n.° 3, que se deve proceder à fiscalização da legalidade do artigo 4.°, n.° 2, alínea b), do decreto real.

12 — Acórdão Comissão/Alemanha, já referido na nota 11, n.os 30 a 33.

23. A questão da compatibilidade com a directiva do artigo 4.°, n.° 2, alínea b), do decreto real depende, pois, da de saber se as informações exigidas nas propostas ou nas apólices de seguros de vida são «necessárias para a compreensão efectiva pelo tomador dos elementos essenciais do compromisso», nos termos do artigo 31.°, n.° 3.

24. Resulta claramente deste preceito que a exigência de informações suplementares só é permitida se estas forem particularmente relevantes para efeitos do compromisso em causa. Em meu entender, uma advertência geral relativa às consequências eventualmente nefastas do resgate, redução ou rescisão de um contrato de seguro em vigor, para o substituir, não pode fazer parte dessas informações.

25. O vigésimo terceiro considerando conforta esta interpretação ao prever «que, por conseguinte, convém coordenar as disposições mínimas para que o consumidor receba uma informação clara e precisa sobre as características essenciais *dos produtos que lhe são propostos*» [13].

26. Esta interpretação é também corroborada pela exposição dos motivos da primeira versão dada ao artigo 31.°, isto é, a constante do artigo 27.° da proposta inicial da Terceira Directiva relativa ao seguro directo de vida [14]. A redacção dos n.os 1, 2 e 3 do artigo 27.° é idêntica à do artigo 31.° da directiva; de igual modo, o anexo II da proposta é semelhante ao anexo II da directiva. Na exposição dos motivos, a Comissão declara:

«A lista constante do anexo II é uma lista mínima que os Estados-Membros podem completar no que se refere aos compromissos respeitantes aos seus residentes, ficando no entanto claro que o objectivo da obrigação de prestar informações é o de proteger os consumidores através de uma melhor compreensão pelo tomador dos elementos essenciais do seu contrato, e não o de limitar a escolha dos produtos propostos.»

27. Há que reconhecer que uma advertência como a que o artigo 4.°, n.° 2, alínea b), do decreto real exige parece ir ao encontro do interesse de protecção dos consumidores. No entanto, mesmo que essa advertência geral seja correctamente considerada uma autêntica medida de protecção dos consumidores, ela apenas se refere a um dos aspectos dos interesses dos consumido-

13 — O sublinhado é meu.

14 — Proposta da Terceira Directiva do Conselho relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao seguro directo de vida e que altera as Directivas 79/267/CEE e 90/619/CEE [COM (91)57 final] (JO 1991, C 99, p. 2).

res. Na falta de informações sobre as outras possibilidades capazes de permitir ao consumidor avaliar as vantagens e os inconvenientes das diferentes escolhas que lhe são oferecidas, a protecção do consumidor assegurada pelo artigo 4.°, n.° 2, alínea b), está, portanto, manifestamente incompleta. É óbvio que, ao regulamentar as informações a prestar aos tomadores de seguros, a directiva não só expressa o que o legislador comunitário considera um justo equilíbrio entre a protecção dos consumidores, por um lado, e a abertura do mercado dos produtos de seguro de vida, por outro, mas também o faz em termos que excluem uma exigência como a imposta pelo artigo 4.°, n.° 2, alínea b), do decreto real.

Conclusão

28. Por conseguinte, considero que, à questão colocada no presente processo pela Cour d'appel de Bruxelles, deve ser dada a seguinte resposta:

«A Directiva 92/96/CEE do Conselho, de 10 de Novembro de 1992, que estabelece a coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas relativas ao seguro directo vida e que altera as Directivas 79/267/CEE e 90/619/CEE, opõe-se a uma legislação nacional que prevê que a proposta de seguro de vida ou, na ausência da proposta, a apólice deve informar o tomador de seguros que a rescisão, a redução ou o resgate de um contrato de seguro de vida em vigor, para subscrição de um outro contrato de seguro de vida, são geralmente prejudiciais para o tomador de seguros.»