



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Parecer

Proposta de Lei n.º 326/XII/4.ª (GOV)

Autor: Deputado Nuno
Serra

Aprova o novo Regime Jurídico do Acesso e Exercício da Atividade Seguradora e Resseguradora, bem como os regimes processuais aplicáveis aos crimes especiais do sector segurador e dos fundos de pensões e às contraordenações cujo processamento compete à Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, transpondo a Diretiva n.º 2009/138/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2009.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. Nota preliminar

O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 326/XII/4.^a – *“Aprova o novo Regime Jurídico do Acesso e Exercício da Atividade Seguradora e Resseguradora, bem como os regimes processuais aplicáveis aos crimes especiais do sector segurador e dos fundos de pensões e às contraordenações cujo processamento compete à Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, transpondo a Diretiva n.º 2009/138/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2009”*.

A presente iniciativa deu entrada no dia 12 de maio de 2015, tendo sido admitida no dia seguinte e baixado, na mesma data, à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP), comissão competente, para elaboração do respetivo parecer. Em reunião da Comissão ocorrida em 13 de maio, foi o signatário designado para a elaboração do presente parecer.

A discussão na generalidade da Proposta de Lei n.º 326/XII/4.^a encontra-se agendada para a sessão plenária de 22 de maio.

2. Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

A Proposta de Lei n.º 326/XII/4.^a procede à transposição da Diretiva n.º 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, designada por Solvência II, alterada pelas Diretivas n.ºs 2011/89/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, 2012/23/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de setembro de 2012, 2013/23/UE, do Conselho, de 13 de maio de 2013, 2013/58/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, e 2014/51/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014.

A Diretiva Solvência II tem como objetivo *“reforçar a solidez financeira das empresas de seguros e de resseguros, a estabilidade e competitividade do setor segurador e o bom funcionamento do mercado interno, tendo como corolário a proteção dos tomadores de seguros, segurados e beneficiários”*. Para tal, procedeu à reformulação e consolidação de 13 diretivas aplicáveis ao setor segurador, revogando-as com efeitos a 1 de janeiro de 2016.

Refere a exposição de motivos da proposta de lei que, *“a transposição em apreço justifica e impõe uma revisão geral do regime jurídico do acesso e exercício da atividade seguradora e resseguradora, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 94-B/98, de 17 de abril”*, e que *“a presente lei constitui, assim, um marco na consolidação de um novo regime jurídico aplicável ao setor segurador, pese embora a legislação e regulamentação em vigor tenham já antecipado e introduzido faseadamente, no ordenamento jurídico português, alguns dos princípios inerentes ao regime Solvência II”*.

Neste sentido, é proposta a aprovação de um novo regime jurídico do acesso e exercício da atividade seguradora e resseguradora (RJASR), baseado em três pilares distintos:

- No âmbito do pilar I, relativo aos requisitos quantitativos, prevê-se a avaliação económica dos elementos do ativo e do passivo e estabelece-se dois requisitos de capital – o requisito de capital de solvência e o requisito de capital mínimo.
- No que se refere ao pilar II, prevê-se, em matéria de requisitos qualitativos, que as empresas de seguros e de resseguros implementem sistemas de governação eficazes, incluindo sistemas de gestão de riscos e de controlo interno, de forma a garantir uma gestão sã e prudente das suas atividades. Estabelece-se a autoavaliação do risco e da solvência e a comunicação dos respetivos resultados à Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF), a realizar pelas empresas de seguros e de resseguros, periodicamente e sempre que se verifique uma alteração significativa do perfil de risco. Estabelece-se, ainda, que os investimentos sejam realizados de acordo com o «princípio do gestor prudente».

Ainda no âmbito do pilar II, dispõe-se que o processo de supervisão assuma um carácter essencialmente preventivo, abrangendo a avaliação dos requisitos quantitativos, dos requisitos qualitativos e dos procedimentos de prestação de informação das empresas de seguros e de resseguros. Como reflexo da importância atribuída às matérias relativas à conduta de mercado, mantém-se o regime de verificação da atuação daquelas empresas no seu relacionamento com os tomadores de seguros, segurados e beneficiários. Ainda no que concerne à supervisão, prevê-se que a ASF determine, como medida de último recurso em determinados casos, um acréscimo do requisito de capital de solvência. Destaca-se o facto de o regime em causa promover a convergência de procedimentos, instrumentos e práticas de supervisão a nível europeu.

- O pilar III remete para o processo de reporte à autoridade de supervisão e divulgação pública de informação, definindo-se as obrigações de reporte perante a ASF para efeitos de supervisão e estipulando-se que as empresas divulguem um relatório anual sobre a sua solvência e situação financeira.

No que se refere às medidas de recuperação, a proposta de lei introduz alterações decorrentes do regime Solvência II e transpõe para o sector segurador algumas medidas recentemente introduzidas no Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras.

Relativamente ao regime sancionatório, são promovidas diversas alterações:

- é autonomizado o regime penal e contraordenacional aplicável à atividade de gestão de fundos de pensões;
- é aprovado um regime processual autónomo comum aos crimes especiais do setor segurador e dos fundos de pensões e às contraordenações processadas pela ASF;
- são introduzidas atualizações decorrentes do novo regime e da aproximação ao regime sancionatório aplicável ao restante sector financeiro.

A Proposta de Lei n.º 326/XII/4.^a procede, igualmente:

- à revisão do regime jurídico da constituição e funcionamento dos fundos de pensões e respetivas entidades gestoras (Decreto-Lei n.º 12/2006, de 20 de janeiro¹) – artigos 4.º a 6.º da proposta de lei;
- à alteração do regime jurídico do contrato de seguro (Decreto-Lei n.º 72/2008, de 16 de abril) – artigo 7.º da proposta de lei;
- à alteração do Decreto-lei n.º 40/2014, de 18 de março², no sentido de cometer à ASF as competências previstas neste diploma relativamente às contrapartes não financeiras que se encontrem sujeitas à sua supervisão – artigo 8.º da proposta de lei.

A iniciativa dispõe, no seu artigo 37.º, que a produção de efeitos ocorra a partir de 1 de janeiro de 2016, com exceção dos artigos 8.º (Alteração do Decreto-lei n.º 40/2014, de 18 de março) e 14.º (Aplicação progressiva dos poderes de aprovação ou autorização da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões), que produzem efeitos com a entrada em vigor da lei. Adicionalmente, a proposta de lei prevê, nos seus artigos 15.º a 30.º, a existência de diversos regimes transitórios.

3. Conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e cumprimento da lei formulário

A presente iniciativa legislativa, que *“Aprova o novo Regime Jurídico do Acesso e Exercício da Atividade Seguradora e Resseguradora, bem como os regimes processuais aplicáveis aos crimes especiais do sector segurador e dos fundos de pensões e às contraordenações cujo processamento compete à Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, transpondo a Diretiva n.º 2009/138/CE,*

¹ *“Altera o regime jurídico dos fundos de pensões e transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2003/41/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de Junho, relativa às atividades e à supervisão das instituições de realização de planos de pensões profissionais”*

² *“No uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 6/2014, de 12 de fevereiro, aprova as medidas nacionais necessárias à aplicação em Portugal do Regulamento (UE) n.º 648/2012, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de julho de 2012, relativo aos derivados do mercado de balcão, às contrapartes centrais e aos repositórios de transações, incluindo o respetivo regime sancionatório, e altera o Código dos Valores Mobiliários, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 486/99, de 13 de novembro”*



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2009” é apresentada pelo Governo no âmbito do poder de iniciativa da lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa e no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Respeita os requisitos formais relativos às iniciativas em geral e às propostas de lei, em particular, previstos no n.º 1 do artigo 119.º, no n.º 2 do artigo 123.º e nos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º do Regimento.

O n.º 3 do artigo 124.º do Regimento dispõe que as propostas de lei sejam acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado e o n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, estipula o envio à Assembleia da República de cópia dos pareceres ou contributos resultantes da consulta efetuada no decurso do processo legislativo. No caso da Proposta de Lei n.º 326/XII/4.ª, o Governo remeteu os pareceres emitidos por: Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, o Banco de Portugal, a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, o Conselho Nacional de Supervisores Financeiros, a Comissão Nacional de Proteção de Dados, a Associação Portuguesa de Seguradores e a Associação Portuguesa de Fundos de Investimentos, Pensões e Patrimónios.

A proposta de lei contém uma exposição de motivos, obedece ao formulário correspondente a uma proposta de lei do Governo, contendo após o articulado, sucessivamente, a data de aprovação em Conselho de Ministros e a assinatura do Primeiro-Ministro e do Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares, de acordo com os n.ºs 1 e 2 do artigo 13.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, adiante designada por lei formulário.

A iniciativa menciona expressamente a diretiva a transpor, pelo que cumpre o n.º 4 do artigo 9.º da lei formulário.

A nota técnica elaborada pelos serviços da Assembleia da República ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República sugere a alteração do título da iniciativa em caso de aprovação, no sentido de fazer menção aos diplomas alterados, indicando o número de ordem da alteração introduzida, e aos revogados integralmente.

A proposta de lei cumpre o disposto nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 6.º da lei formulário, as quais estabelecem que deve proceder-se à republicação integral dos diplomas que revistam forma de lei sempre que existam mais de três alterações ao ato legislativo em vigor, salvo se se tratar de alterações a Códigos, ou se somem alterações que abranjam mais de 20% do articulado do ato legislativo em vigor, atenta a sua versão originária ou a última versão republicada.

A iniciativa não dispõe relativamente à entrada em vigor, pelo que, nos termos do previsto no n.º 2 do artigo 2.º da lei formulário, a mesma ocorrerá no quinto dia após a publicação.

4. Iniciativas legislativas pendentes sobre matéria conexa

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, verifica-se que, presentemente, não existem iniciativas legislativas sobre matéria idêntica.

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O signatário do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a iniciativa em apreço, a qual é, de resto, de “*elaboração facultativa*” nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento, reservando o seu grupo parlamentar a sua posição para o debate em Plenário.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

PARTE III – CONCLUSÕES

A Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública é de parecer que a Proposta de Lei n.º 326/XII/4.^a – “*Aprova o novo Regime Jurídico do Acesso e Exercício da Atividade Seguradora e Resseguradora, bem como os regimes processuais aplicáveis aos crimes especiais do sector segurador e dos fundos de pensões e às contraordenações cujo processamento compete à Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, transpondo a Diretiva n.º 2009/138/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2009*” reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em plenário, reservando os grupos parlamentares o seu sentido de voto para o debate.

Palácio de S. Bento, 20 de maio de 2015

O Deputado Autor do Parecer

Nuno Serra

O Presidente da Comissão

Eduardo Cabrita



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

Proposta de Lei n.º 326/XII/4.ª (GOV)

Aprova o novo Regime Jurídico do Acesso e Exercício da Atividade Seguradora e Resseguradora, bem como os regimes processuais aplicáveis aos crimes especiais do sector segurador e dos fundos de pensões e às contraordenações cujo processamento compete à Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, transpondo a Diretiva n.º 2009/138/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2009.

Data de admissão: 13 de maio de 2015.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.ª)

Índice

I. ANÁLISE SUCINTA DOS FACTOS, SITUAÇÕES E REALIDADES RESPEITANTES À INICIATIVA

II. APRECIÇÃO DA CONFORMIDADE DOS REQUISITOS FORMAIS, CONSTITUCIONAIS E REGIMENTAIS E DO CUMPRIMENTO DA LEI FORMULÁRIO

III. ENQUADRAMENTO DOUTRINÁRIO

IV. INICIATIVAS LEGISLATIVAS E PETIÇÕES PENDENTES SOBRE A MESMA MATÉRIA

V. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

VI. APRECIÇÃO DAS CONSEQUÊNCIAS DA APROVAÇÃO E DOS PREVISÍVEIS ENCARGOS COM A SUA APLICAÇÃO

Elaborada por: Vasco Cipriano (DAC), Sónia Milhano (DAPLEN), Alexandre Guerreiro e Maria Leifão (DILP), Rosalina Alves (BIB).

Data: 18 de maio de 2015.

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A Proposta de Lei em apreço, apresentada pelo Governo, deu entrada na Assembleia da República a 12 de maio de 2015, sendo admitida e anunciada em 13 de maio de 2015, data em que baixou à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP), para apreciação na generalidade. Em reunião ocorrida a 13 de maio, e de acordo com o estatuído no artigo 135.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), a iniciativa foi distribuída, tendo sido designado autor do parecer da Comissão o Senhor Deputado Nuno Serra (PSD).

A presente iniciativa transpõe a Diretiva n.º 2009/138/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2009, com as respetivas alterações, e incide sobre o acesso à atividade de seguros e resseguros e ao seu exercício (Solvência II), invocando o reforço da solidez financeira das empresas de seguros e resseguros, a estabilidade e competitividade deste sector, o bom funcionamento do mercado interno, e a proteção dos tomadores de seguros, segurados e beneficiários. Para tal, procede-se a uma revisão geral do regime jurídico de acesso e exercício da atividade seguradora e resseguradora (Decreto-Lei n.º 94-B/98, de 17 de abril).

O novo regime, com uma visão integrada de riscos, ancora-se em três pilares:

I - Requisitos quantitativos, com avaliação económica do ativo e do passivo e dois requisitos de capital (capital de solvência e capital mínimo);

II - Requisitos qualitativos, destacando-se os sistemas de gestão de riscos e de controlo interno, os requisitos de qualificação e idoneidade e a realização periódica de uma autoavaliação do risco e da solvência quando haja uma alteração substancial do seu perfil de risco, e **processo de supervisão**, de carácter preventivo, prevendo-se a possibilidade de imposição de um acréscimo de capital de solvência por parte da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF) e a participação das autoridades de supervisão nas atividades da Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma, num movimento de convergência de práticas de supervisão a nível europeu;

III – Reporte à autoridade de supervisão e divulgação pública de informação, estatuindo-se, relativamente às empresas, o dever de prestação de toda a informação necessária para efeitos de supervisão e de divulgação pública de um relatório anual sobre a sua solvência e situação financeira.

Procura-se ainda estabelecer um equilíbrio entre o papel do supervisor do grupo e a atuação das outras autoridades de supervisão interessadas, participando todas as autoridades envolvidas na supervisão num colégio de supervisores.

Algumas das medidas de recuperação previstas no Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras são alargadas ao sector segurador.

A iniciativa ora em apreço autonomiza também o regime sancionatório (tanto penal como contraordenacional), prevendo um regime processual autónomo comum aos crimes especiais ao sector segurador e dos fundos de pensões e às contraordenações da competência da ASF, com atualizações relativas ao novo regime e um alinhamento com o regime sancionatório do restante sector financeiro.

O Governo propõe-se ainda rever o regime jurídico da constituição e funcionamento dos fundos de pensões e respetivas entidades gestoras, previsto no Decreto-Lei n.º 12/2006, de 20 de janeiro, adaptando-o à Diretiva Sovência II e visando aperfeiçoar outros aspetos do regime, como, por exemplo, a autorização e notificação dos atos relativos à constituição e extinção de fundos de pensões e sua publicação, regras sobre financiamento, liquidação, conflitos de interesses, prestação de informações e constituição e funcionamento das comissões de acompanhamento.

A diretiva citada justifica também a revisão do regime jurídico do contrato de seguro, aprovado pelo decreto-Lei n.º 72/2008, de 16 de abril, acrescentando a intenção de prevenção do uso de contrato de seguro para branqueamento de vantagens com origem ilícita e financiamento do terrorismo.

Também o Decreto-Lei n.º 40/2014, de 18 de março, na sua atual redação, é revisto, facultando à ASF as competências aí mencionadas referentes às contrapartes não financeiras sujeitas à sua supervisão.

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

• Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais

A iniciativa em apreço foi apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa e da sua competência política, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição e no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Toma a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do RAR, encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, em conformidade com o disposto nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do RAR. Observa igualmente os requisitos

formais relativos às propostas de lei, constantes das alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 124.º do RAR.

É subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares e menciona que foi aprovada em Conselho de Ministros, em 30 de abril de 2015, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento. Respeita também os limites à admissão da iniciativa, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR.

O n.º 3 do artigo 124.º do Regimento prevê que as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado. Em idêntico sentido, o n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, dispõe o seguinte: *“No caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo”*.

Assim, em conformidade, o Governo menciona, na exposição de motivos, que foram ouvidas as seguintes entidades: a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões; o Banco de Portugal; a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários; o Conselho Nacional de Supervisores Financeiros; a Comissão Nacional de Proteção de Dados; a Associação Portuguesa de Seguradores; e a Associação Portuguesa de Fundos de Investimentos, Pensões e Patrimónios. Acrescenta ainda que foi promovida a audição do Conselho Nacional do Consumo.

Os contributos resultantes dessas audições foram enviados à Assembleia da República, encontrando-se disponíveis para consulta na página da *Internet* da presente iniciativa.

A proposta de lei deu entrada em 12 de maio do corrente ano, com pedido de prioridade e urgência, foi admitida e anunciada em 13 de maio, tendo baixado nessa mesma data, na generalidade, à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.ª).

A respetiva discussão na generalidade encontra-se já agendada para a reunião plenária do dia 22 de maio (cfr. Súmula da reunião n.º 101 da Conferência de Líderes, de 6 de maio de 2015).

Em caso de aprovação da presente iniciativa, cumpre assinalar alguns aspetos que importará ter em consideração em sede de especialidade e aquando da redação final. De facto,

- Ao longo da presente iniciativa faz-se menção a uma quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 12/2006, de 20 de janeiro — [reg. DL 208/2015] — que, à data de elaboração desta nota técnica, ainda não foi publicada. Se essa publicação vier a ocorrer no decurso do processo de especialidade deve proceder-se à correta identificação do diploma de alteração, caso contrário, essa referência deve ser eliminada;

- Em vários artigos do Decreto-Lei n.º 12/2006, de 20 de janeiro, com as alterações que resultam do artigo 4.º da proposta de lei, e, conseqüentemente, no texto da respetiva republicação, é feita referência ao regime jurídico do acesso e exercício da atividade seguradora e resseguradora, remetendo-se **para a própria lei que está a proceder à sua alteração**. Para além da estranheza que causa este processo do ponto de vista da técnica legislativa, só no momento da publicação se poderá saber qual o número que corresponderá à lei – resultante da aprovação da presente proposta de lei - que procede à aprovação do regime jurídico em causa, pelo que se sugere a ponderação desta questão.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, de ora em diante designada como lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa e que, por isso, deverão ser tidas em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão, em particular aquando da redação final.

Assim, antes de mais, assinala-se que a presente iniciativa contém uma exposição de motivos e obedece ao formulário das propostas de lei, apresentando sucessivamente, após o articulado, a data de aprovação em Conselho de Ministros e a assinatura do Primeiro-Ministro e do Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares, em conformidade com os disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 13.º da lei formulário.

Importa ter em consideração que, nos termos do n.º 2 do artigo 7.º do diploma supra referido, *“Os atos normativos devem ter um título que traduza sinteticamente o seu objeto”*.

Do mesmo modo, conforme o disposto no n.º 4 do artigo 9.º da mesma lei, *“Tratando-se de diploma de transposição de diretiva comunitária, deve ser indicada expressamente a diretiva a transpor”*, tal como é feito no título da presente iniciativa.

Por outro lado, o n.º 1 do artigo 6.º estatui que *“Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas”*. Apesar de não resultar deste preceito a exigência de as indicações referidas constarem do título, as regras de legística aconselham a que o mesmo faça menção ao número da alteração introduzida, prática que tem vindo a ser seguida.

Acresce que, por razões informativas, “as vicissitudes que afetem globalmente um ato normativo devem ser identificadas no título, o que ocorre, por exemplo, em atos de suspensão ou em revogações expressas de todo um outro ato”³.

Face ao exposto, refira-se que a proposta de lei *sub judice* pretende alterar os seguintes diplomas:

— O **Decreto-Lei n.º 12/2006, de 20 de janeiro**, que já sofreu três alterações, pelo que, em caso de aprovação, esta será a sua quarta alteração⁴;

— O **regime jurídico do contrato de seguro**, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 72/2008, de 16 de abril, constituindo a sua primeira alteração;

— O **Decreto-Lei n.º 40/2014, de 18 de março**, alterado pelo Decreto-Lei n.º 157/2014, de 24 de outubro, constituindo a sua segunda alteração.

Simultaneamente, promove a revogação de diversa legislação, sendo que o título da iniciativa deve mencionar os diplomas revogados de forma integral e imediata, a saber: o **Decreto de 21 de outubro de 1907** e o **Decreto-Lei n.º 90/2003, de 30 de abril**.

Nestes termos, em caso de aprovação, sugere-se o seguinte título:

“Aprova o regime jurídico do acesso e exercício da atividade seguradora e resseguradora, bem como o regime processual aplicável aos crimes especiais do sector segurador e dos fundos de pensões e às contraordenações cujo processamento compete à Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, transpondo a Diretiva 2009/138/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2009, procede à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 12/2006, de 20 de janeiro, à primeira alteração ao regime jurídico do contrato de seguro, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 72/2008, de 16 de abril, à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 40/2014, de 18 de março, e revoga o Decreto de 21 de outubro de 1907 e o Decreto-Lei n.º 90/2003, de 30 de abril”.

As alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 6.º da lei formulário estabelecem que deve proceder-se à republicação integral dos diplomas que revistam forma de lei sempre que existam mais de três alterações ao ato legislativo em vigor, salvo se se tratar de alterações a Códigos, ou se somem alterações que abranjam mais de 20% do articulado do ato legislativo em vigor, atenta a sua versão originária ou a última versão republicada.

Em conformidade, o artigo 36.º da proposta de lei prevê a republicação do Decreto-Lei n.º 12/2006, de 20 de janeiro, no seu anexo III⁵.

³ Duarte, David *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Almedina, pág. 203.

⁴ Ao longo da iniciativa é feita referência a uma quarta alteração, ainda não publicada até à data de elaboração desta nota técnica, pelo que o número correto de ordem de alteração terá de ser conferido em momento posterior.

Por fim, refira-se que, em caso de aprovação, a iniciativa *sub judice*, revestindo a forma de lei, será objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

Não sendo fixado prazo para a sua entrada em vigor, aplica-se o disposto no n.º 2 do artigo 2.º da lei mencionada, pelo que a mesma ocorrerá no quinto dia após a publicação. Não obstante, “a presente lei produz efeitos a partir de 1 de janeiro de 2016”, com exceção do disposto nos artigos 8.º e 14.º.

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

• Enquadramento legal nacional e antecedentes

A presente proposta de lei visa transpor para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 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, alterada pelas Diretivas n.ºs 2011/89/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, 2012/23/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de setembro de 2012, 2013/23/UE, do Conselho, de 13 de maio de 2013, 2013/58/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, e 2014/51/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014.

No âmbito da transposição da diretiva supra mencionada a proposta de lei agora apresentada apresenta como objetivos:

- Aprovar o novo regime jurídico do acesso e exercício da atividade seguradora e resseguradora (RJASR);
- Aprovar o regime processual aplicável aos crimes especiais do setor segurador e dos fundos de pensões e o regime processual aplicável às contraordenações cujo processamento compete à Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF), salvo quando esteja especialmente prevista a aplicação de outro regime processual;
- Alterar o Decreto-Lei n.º 12/2006, de 20 de janeiro, modificado pelos Decretos-Leis n.ºs 180/2007, de 9 de maio, 357-A/2007, de 31 de outubro (Declaração de Retificação n.º 117-A/2007, de 28 de dezembro), 18/2013, de 6 de fevereiro, que regula a constituição

⁵ Em caso de aprovação, deve ser corrigida a identificação que consta do anexo III, onde se lê: “(a que se refere o artigo 35.º)”.

e o funcionamento dos fundos de pensões e das entidades gestoras de fundos de pensões;

- Alterar o Decreto-Lei n.º 72/2008, de 16 de abril, retificado pela Declaração de Retificação n.º 32-A/2008, de 13 de junho, por sua vez retificada pela Declaração de Retificação n.º 39/2008, de 23 de julho, que aprovou o regime jurídico do contrato de seguro;
- Alterar o Decreto-Lei n.º 40/2014, de 18 de março, modificado pelo Decreto-Lei n.º 157/2014, de 24 de outubro, que aprovou as medidas nacionais necessárias à aplicação em Portugal do Regulamento (UE) n.º 648/2012, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de julho de 2012, relativo aos derivados do mercado de balcão, às contrapartes centrais e aos repositórios de transações, incluindo o respetivo regime sancionatório.

A Diretiva n.º 2009/138/CE, do Parlamento e do Conselho, de 25 de novembro de 2009, relativa ao acesso à atividade de seguros e resseguros e ao seu exercício, denominada como Solvência II, tem por objetivo facilitar o acesso à atividade de seguros e de resseguros e o seu exercício, eliminando as diferenças mais importantes entre as legislações dos Estados-Membros, no que se refere ao regime a que estão sujeitas as empresas de seguros e de resseguros. De acordo com os considerandos, *é conveniente, por conseguinte, proporcionar às empresas de seguros e de resseguros um enquadramento legal para o exercício da atividade seguradora e resseguradora em todo o mercado interno, facilitando assim às empresas de seguros e de resseguros com sede na Comunidade a cobertura de riscos e compromissos nela situados.*

Assim sendo, e nos termos do artigo 1.º, a mencionada diretiva estabelece as normas que regem o acesso às atividades não assalariadas de seguro direto e resseguro e o seu exercício na Comunidade; a supervisão dos grupos de seguros e resseguros; e o saneamento e a liquidação das empresas de seguro direto. Relativamente ao seu âmbito de aplicação, abrange as empresas de seguro de vida e não vida direto estabelecidas no território de um Estado-Membro ou que nele pretendam estabelecer-se. Aplica-se igualmente a empresas de resseguro que exercem apenas atividades de resseguro, estabelecidas no território de um Estado-Membro ou que nele pretendam estabelecer-se, com exceção da matéria relativa ao saneamento e liquidação de empresas de seguros.

Esta diretiva sofreu, até à data, cinco alterações. A última foi introduzida pela Diretiva n.º 2014/51/UE, do Parlamento e do Conselho, de 16 de abril de 2014, no que respeita às competências da Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma) e da Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados), tendo tido origem na crise financeira de 2007 e 2008, que veio tornar patentes importantes deficiências na supervisão financeira, tanto em casos específicos como em relação ao sistema financeiro no seu conjunto. Os modelos de

supervisão numa base nacional não acompanharam a globalização financeira e a realidade de integração e interligação entre os mercados financeiros europeus, nos quais muitas instituições financeiras desenvolvem as suas operações além-fronteiras. A crise veio expor sérias deficiências nas áreas da cooperação, da coordenação e da coerência de aplicação da legislação da União, bem como no nível de confiança entre as autoridades nacionais competentes. Deste modo, em novembro de 2008, a Comissão encarregou um Grupo de Peritos de Alto Nível presidido por Jacques de Larosière de fazer recomendações sobre a forma de reforçar o sistema de supervisão europeu, a fim de melhorar a proteção dos cidadãos da União e repor a confiança no sistema financeiro.

De acordo com os considerandos da Diretiva n.º 2014/51/UE, no seu relatório final publicado em 25 de fevereiro de 2009 («relatório de Larosière»), o Grupo de Peritos de Alto Nível recomendou que o enquadramento de supervisão fosse reforçado para reduzir os riscos de futuras crises financeiras e a sua gravidade. O Grupo preconizou uma reforma profunda da estrutura de supervisão do setor financeiro da União. O relatório de Larosière recomendou também a criação de um sistema europeu de supervisão financeira, composto por três autoridades europeias de supervisão — uma para o setor bancário, outra para o setor dos valores mobiliários e uma terceira para o setor dos seguros e pensões complementares de reforma — e um Comité Europeu do Risco Sistémico. A estabilidade financeira é uma condição prévia para que a economia real proporcione a criação de postos de trabalho, a concessão de crédito e o crescimento.

A multiplicação de instrumentos comunitários no domínio dos seguros (da ordem das cinco dezenas), levou o legislador europeu a um esforço de racionalização e de codificação. Paralelamente, manifestaram-se, a partir de 2008, necessidades de reforço das garantias e das ações de supervisão prudencial. Embora de modo não tão direto como a banca, o setor dos seguros ressentiu-se, fortemente, com a crise financeira e, depois, económica⁶.

Com o objetivo de proceder à transposição da Diretiva Solvência II, que consolida num único articulado 13 diretivas, o Governo apresentou na Assembleia da República a presente proposta de lei que, segundo o comunicado do conselho de ministros de 30 de abril de 2015, tem como objetivo reforçar a solidez financeira das empresas de seguros e de resseguros, a estabilidade e competitividade do sector segurador e o bom funcionamento do mercado interno, tendo como corolário a proteção dos tomadores de seguros, segurados e beneficiários.

Segundo a exposição de motivos, este regime consubstancia um novo paradigma de regulação e supervisão da atividade seguradora e resseguradora, destinado a reforçar a solidez financeira das empresas de seguros e de resseguros, a estabilidade e competitividade do setor segurador e o bom funcionamento do mercado interno, tendo como corolário a proteção dos tomadores de seguros, segurados e beneficiários.

⁶ António Menezes Cordeiro, O Direito dos Seguros, Almedina, 2013, pág. 141.

O novo regime baseia-se em três pilares distintos: requisitos quantitativos (Pilar I), requisitos qualitativos e processo de supervisão (Pilar II), e reporte à autoridade de supervisão e divulgação pública de informação (Pilar III). Para a consagração destes três pilares no ordenamento jurídico português propõe-se a revisão de diversos regimes jurídicos e a alteração de vários diplomas, sempre com o objetivo de reforçar a estabilidade financeira e a proteção do consumidor de produtos financeiros e similares, no desenvolvimento da Diretiva Solvência II.

Em primeiro lugar, esta transposição justifica e impõe a revisão do regime jurídico de acesso e de exercício da atividade seguradora e resseguradora no território da Comunidade Europeia, incluindo a exercida no âmbito institucional das zonas francas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 94-B/98, de 17 de abril⁷ (versão consolidada). Este diploma, que no momento da sua publicação, teve como objetivo proceder a uma reforma legislativa no âmbito da harmonização comunitária e da integração no mercado único europeu, sobre as condições de acesso e de exercício da atividade seguradora e resseguradora, contribuiu de forma decisiva para a modernização e o desenvolvimento da atividade seguradora nacional. É agora proposta a sua revogação, dando lugar a um novo regime jurídico do acesso e exercício da atividade seguradora e resseguradora (RJASR), cujo articulado é apresentado no anexo I da presente proposta de lei.

Em segundo lugar, é apresentado o regime processual aplicável aos crimes especiais do setor segurador e dos fundos de pensões e o regime processual aplicável às contraordenações cujo processamento compete à Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF), salvo quando esteja especialmente prevista a aplicação de outro regime processual. Este regime consta do anexo II da presente proposta de lei.

Procede-se, em terceiro lugar, à modificação do Decreto-Lei n.º 12/2006, de 20 de janeiro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 180/2007, de 9 de maio, 357-A/2007, de 31 de outubro (Declaração de Retificação n.º 117-A/2007, de 28 de dezembro), 18/2013, de 6 de fevereiro, que regula a constituição e o funcionamento dos fundos de pensões e das entidades gestoras de fundos de pensões.

Este diploma é modificado num conjunto muito alargado de artigos, sendo também objeto de aditamentos e de revogações procedendo-se, ainda, a uma reorganização da sua sistemática.

⁷ O Decreto-Lei n.º 94-B/98, de 17 de abril⁷ (Declaração de Retificação n.º 11-D/98, de 30 de junho), sofreu as seguintes alterações: Decreto-Lei n.º 8-C/2002, de 11 de janeiro; Decreto-Lei n.º 169/2002, de 25 de julho; Decreto-Lei n.º 72-A/2003, de 14 de abril; Decreto-Lei n.º 90/2003, de 30 de abril; Decreto-Lei n.º 251/2003, de 14 de outubro; Decreto-Lei n.º 76-A/2006, de 29 de março; Decreto-Lei n.º 145/2006, de 31 de julho; Decreto-Lei n.º 291/2007, de 21 de agosto; Decreto-Lei n.º 357-A/2007, de 31 de outubro (Declaração de Retificação n.º 117-A/2007, de 28 de dezembro); Decreto-Lei n.º 72/2008, de 16 de abril; Decreto-Lei n.º 211-A/2008, de 3 de novembro; Decreto-Lei n.º 2/2009, de 5 de janeiro (Declaração de Retificação n.º 17/2009, de 3 de março); Lei n.º 28/2009, de 19 de junho; Decreto-Lei n.º 52/2010, de 26 de maio; Lei n.º 46/2011, de 24 de junho; e Decreto-Lei n.º 91/2014, de 20 de junho.

Visando incrementar o nível da proteção de participantes e beneficiários, bem como proceder ao seu aperfeiçoamento técnico tendo em conta a experiência de supervisão dos fundos de pensões, é agora amplamente alterado de forma a clarificar alguns aspetos do regime, adaptando-se a regulação ao desenvolvimento do setor e às necessidades identificadas no âmbito da respetiva supervisão.

Segundo a exposição de motivos, assinale-se em particular, o aperfeiçoamento do regime de autorização e notificação dos atos relativos à constituição e extinção de fundos de pensões e respetiva publicação, bem como das regras atinentes ao financiamento e à liquidação, densificando se, ainda, as regras aplicáveis em matéria de conflitos de interesse. Introduzem-se, adicionalmente, alterações pontuais relativas à prestação de informação aos participantes e beneficiários, bem como à constituição e funcionamento das comissões de acompanhamento.

Em quarto lugar altera-se o regime jurídico do contrato de seguro, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 72/2008, de 16 de abril, retificado pela Declaração de Retificação n.º 32-A/2008, de 13 de junho, por sua vez retificada pela Declaração de Retificação n.º 39/2008, de 23 de julho. Aquando da publicação deste diploma, e de acordo com o respetivo preambulo, procede-se, deste modo, *a uma consolidação do direito do contrato de seguro vigente, tornando mais acessível o conhecimento do respetivo regime jurídico, esclarecendo várias dúvidas existentes, regulando alguns casos omissos na atual legislação e, obviamente, introduzindo diversas soluções normativas inovadoras. Importa referir que a consolidação e adaptação do regime do contrato de seguro têm especialmente em conta as soluções estabelecidas no direito comunitário, já transpostas para o direito nacional, com especial relevo para a proteção do tomador do seguro e do segurado nos designados seguros de riscos de massa*. Propõem-se, agora, ajustamentos ao nível da operacionalização do regime consagrado, bem como da prevenção do uso do contrato de seguro para efeitos de branqueamento de vantagens de proveniência ilícita e ao financiamento do terrorismo.

Finalmente, modifica-se o Decreto-Lei n.º 40/2014, de 18 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 157/2014, de 24 de outubro, que aprovou as medidas nacionais necessárias à aplicação em Portugal do Regulamento (UE) n.º 648/2012, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de julho de 2012, relativo aos derivados do mercado de balcão, às contrapartes centrais e aos repositórios de transações, no sentido de cometer à Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF) as competências previstas no referido diploma relativamente às contrapartes não financeiras que se encontrem sujeitas à sua supervisão.

A Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões é a autoridade nacional responsável pela regulação e supervisão, quer prudencial, quer comportamental, da atividade seguradora, resseguradora, dos fundos de pensões e respetivas entidades gestoras e da mediação de seguros. Tem por missão assegurar o bom funcionamento do mercado segurador e fundos de pensões em Portugal, de forma a contribuir para a garantia da proteção dos

tomadores de seguro, pessoas seguras, participantes e beneficiários. Esta missão é assegurada através da promoção da estabilidade e solidez financeira de todas as instituições sob a sua supervisão, bem como da garantia da manutenção de elevados padrões de conduta por parte dos operadores.

A ASF vê agora os seus poderes serem largamente reforçados.

Cumpra também mencionar a convergência de procedimentos, instrumentos e práticas de supervisão a nível europeu, reforçado através da participação das autoridades de supervisão nas atividades da Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (EIOPA), cujas orientações e recomendações devem ser tidas em consideração, e estendem-se ao setor segurador algumas medidas adicionais que recentemente foram consagradas no Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras.

No que diz respeito ao regime sancionatório, efetua-se a autonomização do regime penal e contraordenacional aplicável à atividade de gestão de fundos de pensões, que passa a integrar o diploma que regula tal atividade, prevendo-se, por outro lado, a aprovação de um regime processual autónomo comum aos crimes especiais do setor segurador e dos fundos de pensões e às contraordenações processadas pela Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões. Adicionalmente, são introduzidas atualizações decorrentes do novo regime e da articulação e graduação das infrações qualificadas como simples, graves ou muito graves, promovendo-se, ainda, um alinhamento com o regime sancionatório aplicável ao restante setor financeiro.

A presente iniciativa propõe a revogação dos seguintes artigos e diplomas:

- Decreto de 21 de outubro de 1907 – *Regula o exercício da indústria de seguros;*
- Decreto-Lei n.º 94-B/98, de 17 de abril (versão consolidada) - *Regime jurídico de acesso e de exercício da atividade seguradora e resseguradora no território da Comunidade Europeia, incluindo a exercida no âmbito institucional das zonas francas, sem prejuízo do disposto no artigo 11.º, no artigo 15.º, na alínea b) do n.º 1 e na alínea b) do n.º 2 do artigo 18.º, no n.º 4 do artigo 20.º, no artigo 21.º, no n.º 2 do artigo 23.º, na alínea b) do n.º 1 e na alínea b) do n.º 2 do artigo 24.º, na alínea b) do n.º 1 e no n.º 6 do artigo 25.º;*
- Decreto-Lei n.º 90/2003, de 30 de abril - *Transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2001/17/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de março, relativa ao saneamento e à liquidação das empresas de seguros, e altera o Decreto-Lei n.º 94-B/98, de 17 de abril;*
- N.º 5 do artigo 20.º, a alínea f) do n.º 2 do artigo 21.º, as alíneas g), j) e p) do n.º 2 do artigo 22.º, o n.º 2 do artigo 27.º, os n.ºs 7 a 9 do artigo 30.º, a alínea g) do n.º 2 do artigo 31.º, o n.º 5 do artigo 39.º, o n.º 2 do artigo 44.º, os n.ºs 2 e 3 do artigo 46.º, n.º 11 do artigo 53.º, o artigo 75.º, o n.º 6 do artigo 92.º, e o artigo 96.º do Decreto-Lei n.º

12/2006, de 20 de janeiro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 180/2007, de 9 de maio, 357-A/2007, de 31 de outubro (Declaração de Retificação n.º 117-A/2007, de 28 de dezembro), 18/2013, de 6 de fevereiro - Regula a constituição e o funcionamento dos fundos de pensões e das entidades gestoras de fundos de pensões.

- N.º 6 do artigo 54.º e o n.º 3 do artigo 208.º do Decreto-Lei n.º 72/2008, de 16 de abril, retificado pela Declaração de Retificação n.º 32-A/2008, de 13 de junho, por sua vez retificada pela Declaração de Retificação n.º 39/2008, de 23 de julho, que aprovou o regime jurídico do contrato de seguro.

Para uma mais eficaz e completa compreensão da presente iniciativa mencionam-se, por fim, os seguintes diplomas:

- Código Cooperativo
- Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas
- Código das Sociedades Comerciais
- Código de Processo Civil
- Código de Processo Penal
- Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado
- Código do Procedimento Administrativo;
- Código dos Valores Mobiliários
- Código Penal;

- Lei n.º 67/98, de 26 de outubro - Lei da Proteção de Dados Pessoais (versão consolidada);
- Lei n.º 70/2013, de 30 de agosto - Estabelece os regimes jurídicos do fundo de compensação do trabalho, do mecanismo equivalente e do fundo de garantia de compensação do trabalho;

- Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 356/89, de 17 de outubro, 244/95, de 14 de setembro, e 323/2001, de 17 de dezembro, e pela Lei n.º 109/2001, de 24 de dezembro - Institui o ilícito de mera ordenação social e respetivo processo (versão consolidada);
- Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro - Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (versão consolidada);
- Decreto-Lei n.º 158/2002, de 2 de julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 25/2009, de 22 de maio, Lei n.º 57/2012, de 9 de novembro, e Lei n.º 44/2013, de 3 de julho - Aprova o novo regime jurídico dos planos de poupança-reforma, dos planos de poupança-educação e dos planos de poupança-reforma/educação, revogando o Decreto-Lei n.º 205/89, de 27 de junho, com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 145/90, de 7 de maio, e o Decreto-Lei n.º 357/99, de 15 de setembro;

- Decreto-Lei n.º 144/2006, de 31 de julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 359/2007, de 2 de novembro, e Lei n.º 46/2011, de 24 de junho - Transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2002/92/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de Dezembro, relativa à mediação de seguros, e estabelece o regime jurídico do acesso e do exercício da atividade de mediação de seguros ou de resseguros;
- Decreto-Lei n.º 158/2009, de 13 de julho, alterado pela Lei n.º 20/2010, de 23 de agosto, Decreto-Lei n.º 36-A/2011, de 9 de março, e Leis n.ºs 66 B/20012, de 31 de dezembro, e 83-C/2013, de 31 de dezembro - Aprova o Sistema de Normalização Contabilística e revoga o Plano Oficial de Contabilidade, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47/77, de 7 de fevereiro;
- Diretiva n.º 2006/48/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de junho de 2006, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e ao seu exercício (reformulação)
- Regulamento (CE) n.º 1060/2009, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro de 2009, relativo às agências de notação de risco;
- Regulamento (UE) n.º 1094/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, que altera as Diretivas 98/26/CE, 2002/87/CE, 2003/6/CE, 2003/41/CE, 2003/71/CE, 2004/39/CE, 2004/109/CE, 2005/60/CE, 2006/48/CE, 2006/49/CE e 2009/65/CE no que diz respeito às competências da Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Bancária Europeia), da Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma) e da Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados)
- Aviso do Banco de Portugal n.º 6/2010, de 31 de dezembro de 2010 - Estabelece os elementos que podem integrar os fundos próprios das instituições sujeitas a supervisão do Banco de Portugal e define as características que os mesmos devem revestir, revogando o aviso n.º 12/92.

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

Bibliografia Específica

FERREIRA, Rui Cardona ; COSTA, Vasco Freitas da - Governação da entidade reguladora do (sub) sector dos seguros e fundos de pensões. **O governo da administração pública**. Coimbra: Almedina, 2013. (Governance lab). ISBN 978-972-40-5091-1. p. 231-271. Cota : 04.36 - 193/2013

Resumo: Neste capítulo da obra em apreço, os autores fazem uma alusão à génese e à evolução da regulação dos seguros e fundos de pensões em Portugal, traçam o perfil

institucional do Instituto de Seguros de Portugal, abordam os poderes exercidos pelo referido instituto e, por último, analisam temas relativos à sua estrutura interna e aos múltiplos aspetos em que se desdobra a respetiva responsabilidade.

Os autores concluem este estudo fazendo um balanço positivo da estrutura, regime jurídico e meios de que dispõe o ISP para levar a cabo a sua importante tarefa de regulação do (sub)sector dos seguros e fundos de pensões e referindo que há margem para correções e aperfeiçoamentos, em especial no que concerne ao controlo parlamentar da atividade do ISP e às debilidades da comissão de fiscalização e do regime de auditorias externas, entre outros aspetos.

TEMAS DE DIREITO dos seguros : a propósito da nova lei do contrato de seguro.

Coimbra: Almedina, 2012. 330 p. ISBN 978-972-40-4735-5. Cota : 24 - 121/2012.

Resumo: Esta publicação reúne um conjunto de estudos sobre alguns dos principais temas da parte geral da nova lei do contrato de seguro aprovada pelo Decreto-Lei n.º 72/2008, de 16 de abril. Os estudos versam sobre os seguintes temas: o contrato e a apólice de seguro, aplicação da lei no tempo, aplicação da lei no espaço, liberdade contratual, imperatividade absoluta e imperatividade relativa, seguros proibidos, proibição de práticas discriminatórias, representação, o prémio, deveres de informação das partes, o risco e suas vicissitudes e os seguros coletivos e de grupo.

CORDEIRO, António Menezes - **Direito dos seguros**. Coimbra: Almedina, 2013. 916 p. ISBN 978-972-40-5040-9. Cota : 24 - 101/2013.

Resumo: "Os seguros integram o núcleo fundamental da ordem jurídico-económica dos nossos dias. Regulam a distribuição científica do risco e promovem a gestão de volumosos capitais." [Nota do editor].

A inexistência de uma obra geral sobre o direito dos seguros e partindo da premissa de que nos últimos anos se sucederam várias reformas de fundo, implicando a mediação dos seguros (2006), o seguro automóvel (2007), o contrato de seguro (2008), a atividade seguradora (2009) e os acidentes de trabalho (2009) e que o direito europeu dos seguros, cada vez mais presente, ditou parte das novidades introduzidas e anuncia outras, impulsionaram o autor a compilar nesta obra os estudos sectoriais aprofundados e comentários alargados às leis existentes e a proceder à exposição articulada do direito positivo dos seguros.

O autor enfoca os recentes desenvolvimentos da ciência jurídica dos seguros, assente na lei, na doutrina e em mais de quatrocentos acórdãos dos nossos tribunais e recorre à moderna doutrina e à evolução presente do Direito europeu.

• Enquadramento do tema no plano da União Europeia

Em sede de União Europeia, dispõe a al. b) do n.º 1 do artigo 3.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) que a União dispõe de competência exclusiva no domínio do estabelecimento das regras de concorrência necessárias ao funcionamento do mercado interno, o qual «compreende um espaço sem fronteiras internas no qual a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais é assegurada de acordo com as disposições dos Tratados» (art. 26.º, n.º 2 do TFUE).

Paralelamente, a área dos seguros baseia-se em dois princípios orientadores, nomeadamente o da liberdade de estabelecimento e o da liberdade de prestação de serviços, previstos nos artigos 49.º e 56.º a 62.º do TFUE. Relativamente ao primeiro, além de integrar várias espécies de liberdades, comporta a «ideia do desenvolvimento de atividades (não-subordinadas) no próprio local, por oposição à colocação, no mercado de um Estado, de serviços oriundos de outro»⁸. Já o segundo, incorpora atividades de natureza industrial, comercial, artesanal e as profissões liberais (art. 57.º do TFUE).

Num quadro que a doutrina entende corresponder a um fenómeno de «europeização do Direito dos seguros, no seu todo»⁹, a evolução desta área em sede comunitária poderá ser organizada em três domínios: a liberdade de estabelecimento, a liberdade de prestação de serviços e a licença única (ou passaporte comunitário). Ao abrigo da primeira, são identificados os seguintes instrumentos enquanto os primeiros dirigidos à área dos seguros e que visam aproximar os regimes vigentes nos diferentes membros da União:

- Diretiva 64/225/CEE do Conselho, de 25 de fevereiro de 1964, relativa à supressão das restrições à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços, em matéria de resseguro e retrocessão;
- Diretiva 73/239/CEE do Conselho, de 24 de julho de 1973, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao acesso à atividade de seguro direto não vida e ao seu exercício;
- Diretiva 73/240/CEE do Conselho, de 24 de julho de 1973, relativa à mesma temática da anterior, completando-a;
- Diretiva 76/580/CEE do Conselho, de 29 de junho de 1976, que altera a Diretiva 73/239/CEE;
- Diretiva 79/267/CEE do Conselho, de 5 de março de 1979, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas, respeitantes ao acesso à atividade de seguro direto de vida e ao seu exercício – posteriormente revogada pela Diretiva 2002/83/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de novembro de 2002, relativa aos seguros de vida, a qual foi alterada pela Diretiva 2008/19/CE do

⁸ Cfr. ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Direito dos Seguros*, Coimbra, Almedina, 2013, p. 135.

⁹ *Idem, ibidem*, p. 136.

Parlamento e do Conselho, de 11 de março de 2008, no que respeita às competências de execução atribuídas à Comissão.

No âmbito do segundo domínio, as instâncias comunitárias envidaram esforços com vista ao exercício da prestação de serviços em qualquer ponto da União, independentemente do local do estabelecimento, reforçando a aproximação entre os diferentes regimes do contrato de seguro, tendo em conta, simultaneamente, a proteção dos interesses do consumidor¹⁰. Deste modo e para este fim, foram implementados os seguintes diplomas:

- Segunda Diretiva 88/357/CEE do Conselho de 22 de junho de 1988, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao seguro direto não vida, que fixa disposições, destinadas a facilitar o exercício da livre prestação de serviços e que altera a Diretiva 73/329/CEE;
- Segunda Diretiva 90/619/CEE do Conselho, de 8 de novembro de 1990, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao seguro direto de vida, que fixa as disposições destinadas a facilitar o exercício efetivo da livre prestação de serviços e altera a Diretiva 79/267/CEE.

Por sua vez, o terceiro domínio, que entrou em vigor a 1 de julho de 1994, incidiu sobre a licença única e foi implementado através (i) da Diretiva 92/49/CEE do Conselho, de 18 de junho de 1992, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao seguro direto não vida e que altera as diretivas 73/239/CEE e 88/357/CEE, e (ii) da Diretiva 92/96/CEE do Conselho, de 10 de novembro de 1992, que estabelece a coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas relativas ao seguro direto vida e que altera as Diretivas 79/267/CEE e 90/619/CEE.

Considerando o fluxo legislativo comunitário predominante e o facto de os riscos decorrentes de tal complexidade serem passíveis de afetarem os esforços de harmonização e simplificação pretendidos para o setor dos seguros, a União adotou a Diretiva 2002/83/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de novembro de 2002, relativa aos seguros de vida, que constitui, na prática, o resultado de um processo de codificação.

Paralelamente, importa recordar que a supervisão viu a regulação reforçada através dos seguintes diplomas:

- Diretiva 2002/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de março de 2002, e 2002/13/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de março de 2002, que altera a Diretiva 79/267/CEE, relativamente aos requisitos em matéria de margem de solvência aplicáveis às empresas de seguro de vida;

¹⁰ *Idem, ibidem*, p. 138.

- Diretiva 2002/13/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de março de 2002, que altera a Diretiva 73/239/CEE do Conselho relativamente aos requisitos em matéria de margem de solvência aplicáveis às empresas de seguro não vida;
- Diretiva 2002/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2002, relativa à supervisão complementar de instituições de crédito, empresas de seguros e empresas de investimento de um conglomerado financeiro e que altera as Diretivas 73/239/CEE, 79/267/CEE, 92/49/CEE, 92/96/CEE, 93/96/CEE e 93/22/CEE do Conselho e as Diretivas 98/78/CE e 2000/12/CE do Parlamento e do Conselho;
- Regulamento (CE) 358/2003 da Comissão, de 27 de fevereiro de 2003, relativo à aplicação do n.º 3 do artigo 81.º do Tratado a certas categorias de acordos, decisões e práticas concertadas no sector dos seguros.

ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO sublinha que os diplomas supra referidos «permitem concluir que a área da supervisão dos seguros está, hoje, plenamente europeizada», sendo este «um fenómeno que se tornou patente com a terceira série de diretivas dos seguros» e fortemente impulsionado pela «crescente integração entre a banca, os seguros e o mercado mobiliário», assumindo o Reino Unido uma posição dianteira, seguido pela da Alemanha¹¹.

Dado o objeto sobre o qual as Diretivas 2002/12/CE e 2002/13/CE incidiram (a solvência das empresas de seguros de vida e não vida), ambas ficaram conhecidas, enquanto conjunto, como *Solvência I* após a implementação da reforma de 2009/2014 (denominada *Solvência II*). Tal como sucedeu com a Diretiva 2002/83/CE, visou-se com esta segunda reforma levar a cabo um processo de codificação que diminuísse a complexidade resultante do impulso legiferante das instâncias comunitárias em sede de seguros. Ademais, acresceram ainda necessidades de reforço das garantias e das ações de supervisão prudencial.

Neste quadro, surgiu a 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*), a qual, segundo ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, constitui «uma densificação regulativa, um tanto ao estilo das “leis” europeias pós *sub primes*»¹².

Todavia, e tanto derivado do crescente número de recomendações desde 2000 como da crise financeira de 2008, foram constituídas três Autoridades Europeias de Supervisão em três diferentes áreas, cujas competências já sofreram alterações por via da Diretiva 2014/51/UE do Parlamento e do Conselho, de 16 de abril, designadamente:

- A Autoridade Bancária Europeia, através do Regulamento (UE) n.º 1093/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010;

¹¹ *Idem, ibidem*, p. 141.

¹² *Idem, ibidem*, p. 143.

- A Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma, pelo Regulamento (UE) n.º 1094/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010;
- A Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados, por via do Regulamento (UE) n.º 1095/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010.

Para o tema em apreço, releva a segunda autoridade, a Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma, também conhecida pela designação em inglês: European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA). Conforme resulta do regulamento constitutivo, esta entidade tem como objetivo primordial a proteção do «interesse público contribuindo para a estabilidade e a eficácia do sistema financeiro a curto, médio e longo prazos, em benefício da economia europeia e dos respetivos cidadãos e empresas».

Assim, deve contribuir para «melhorar o funcionamento do mercado interno»; «garantir a integridade, a transparência, a eficiência e o bom funcionamento dos mercados financeiros»; «reforçar a coordenação internacional no domínio da supervisão»; «evitar a arbitragem regulamentar e promover a igualdade das condições de concorrência»; «assegurar que a tomada de riscos relacionados com atividades de seguros, resseguros e pensões complementares de reforma seja regulada e supervisionada de forma adequada», e «reforçar a proteção dos consumidores».

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-Membros da União Europeia: Espanha e França.

ESPAÑA

Em Espanha, encontra-se em apreciação o Projeto de Lei de ordenação, supervisão e solvência das entidades seguradoras e resseguradora (*Proyecto de Ley de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras e reaseguradoras*), de 6 de março de 2015. Esta iniciativa, além de ter em vista a transposição de direito comunitário, mais concretamente a Solvência II, tem como objetivo a substituição do atual Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de outubro (*por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de*

ordenación y supervisión de los seguros privados), alterado por três vezes nos últimos dez anos.

O projeto de lei espanhol designa como autoridade nacional de supervisão a *Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones* (DGSFP), sem prejuízo das competências em matéria de supervisão e regulação atribuídas expressamente ao Ministro da Economia e da Competitividade. Poderá, assim, a DGSFP emitir circulares de cumprimento obrigatório no âmbito do exercício das suas funções de supervisão. Esta entidade não partilhará nem descentralizará competências em favor de órgãos das comunidades autónomas, o que se justifica com «a importância financeira do setor dos seguros para a economia nacional, o seu carácter mercantil e o princípio da unidade de mercado».

Paralelamente, são instituídas as condições de exercício da atividade, sendo exigido que o sistema de administração inclua funções fundamentais de gestão de riscos, cumprimento, auditoria interna e atuarial. Com base nestas funções, cuja forma de incorporação é livremente escolhida pelas entidades, as mesmas devem efetuar avaliações internas e periódicas às suas necessidades globais de solvência tendo em consideração o seu nível de risco específico e devem disponibilizar ao público essa informação, pelo menos, uma vez por ano.

Acresce ainda que é criada a possibilidade de criação de grupos sem vínculo de capital, mais concretamente os grupos de companhias de seguros mutualistas, sendo que tais relações baseiam-se no reconhecimento contratual que garanta a solidez financeira das entidades que integram o grupo. A supervisão do grupo incluirá a avaliação da sua solvência, das concentrações de risco e das operações no grupo.

Finalmente, a lei recorre aos mecanismos de que dispõe a autoridade supervisora para resolver situações de deterioração financeira das entidades, incluindo medidas de controlo especial, procedimentos de revogação, dissolução e liquidação, bem como o regime de infrações e sancionatório. Relativamente à liquidação de entidades seguradoras, as normas em apreço são imperativas, instituindo às sociedades mutualistas e cooperativas os mesmos direitos que aos sócios das sociedades de capital, em particular o direito de informação e a participação no património resultante da liquidação. Em relação ao regime sancionatório, são ajustados os tipos infratores às novas exigências de acesso e exercício da atividade, fixam-se com maior precisão os limites das sanções em forma de multa e são adotadas novas regras referentes ao procedimento.

Refira-se que no parecer remetido pela APS à Assembleia da República, a propósito desta iniciativa, os artigos 106.º e 107.º do projeto espanhol de transposição da Diretiva (normas relativas à proteção de dados pessoais e à criação de ficheiros comuns que permitam a luta contra a fraude e possam servir de suporte a investigação criminal e à atividade das forças de segurança) são considerados como exemplos a considerar.

FRANÇA

No ordenamento jurídico francês entrou em vigor a Ordonnance n.º 2015-378, de 2 de abril (transposant la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (Solvabilité II)). Este diploma introduz alterações ao Código dos Seguros (Code des Assurances), ao Código Monetário e Financeiro (Code Monétaire et Financier), ao Código das Mutualidades (Code de la Mutualité) e ao Código da Segurança Social (Code de la Sécurité Sociale).

Entre os principais aspetos das alterações trazidas pela lei, regra geral, muito semelhantes à transposição da Diretiva Solvência II em Espanha, assume especial destaque a positivação de obrigações relativas a novas regras de solvência, à implementação de novas exigências referentes à administração e à gestão dos riscos, bem como às obrigações de entrega de relatórios à entidade supervisora e também a sua publicação disponível para consulta ao público.

Em França, foi designada como autoridade nacional de supervisão a Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution (ACPR), entidade que já era responsável, desde 2010, pela supervisão da atividade das entidades bancárias e seguradoras a operar em solo gaulês. Mais concretamente, a ACPR procede ao exame dos documentos contabilísticos e prudenciais transmitidos pelas seguradores, a um ritmo trimestral ou anual, dependendo das situações, os quais são complementados por relatórios de controlo interno e solvência que devem ser remetidos anualmente.

À semelhança do ordenamento espanhol, a lei francesa obriga à detenção de fundos próprios que cubram o capital de solvência exigido e pode a ACPR impor às seguradoras um capital suplementar em circunstâncias excecionais, dependendo, regra geral, do perfil de risco das entidades em causa. São também instituídos novos órgãos nas sociedades que promovam um controlo adequado e eficiente da situação de solvência das entidades visadas pelo novo quadro jurídico, de modo a reduzir-se, na medida do possível, as situações de insolvência e sejam criados mecanismos de compensação em função do perfil de risco de cada agente.

Em nota final, sublinhe-se os mecanismos sancionatórios decorrentes do novo regime incluem, em caso de incumprimento das diretrizes em vigor ou das que sejam proferidas pela ACPR, não apenas a abertura de procedimentos sancionatórios de natureza essencialmente contraordenacional, como preveem, igualmente, a aplicação de sanções administrativas, a assunção de responsabilidade civil pela entidade visada e, em situações extremas, a suspensão de funções do mandatário geral e a interdição da atividade seguradora e resseguradora.

Organizações internacionais

Entre as organizações internacionais de maior relevância contam-se, desde logo, o antigo Comité Europeu de Seguradores (*Comité Européen des Assurances*), cuja designação foi alterada em março de 2012 para *Insurance Europe*. Esta entidade foi criada em 1953, em Bruxelas, e congrega 34 associações nacionais de seguradores, incluindo a *Associação Portuguesa de Seguradores*, na qualidade de membros, duas na qualidade de associados, e uma enquanto parceira. Em suma, corresponde a um universo de 95% do total dos prémios da Europa, o que se traduz num valor que ascende a mais de 1,1 biliões de euros.

Paralelamente, destaca-se a *Actuarial Association of Europe* (AAE), fundada em 1978, com sede em Bruxelas e sob a designação *Groupe Consultatif Actuariel Européen* e que acolhe 37 membros de 35 Estados europeus, incluindo o *Instituto dos Actuários Portugueses*, representando mais de 20.000 atuários.

Uma terceira entidade com relevância na área dos seguros encontra-se identificada como *International Association of Insurance Supervisors* (IAIS), foi constituída em 1994, tem a sua sede em Basileia e congrega reguladores e supervisores de mais de 200 jurisdição de perto de 140 países, incluindo a *Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões* de Portugal. Esta entidade tem como objetivos a promoção de uma supervisão global e eficientemente consistente da indústria dos seguros de modo a desenvolver e manter o mercado seguro, justo e estável com vista ao benefício e proteção das instituições e para contribuir para a estabilidade financeira global.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), não se identificaram, neste momento, quaisquer iniciativas legislativas ou petições pendentes sobre matéria idêntica.

V. Consultas e contributos

No âmbito dos trabalhos preparatórios do diploma apresentado foram facultados pareceres pelas seguintes entidades:

- Associação Portuguesa de Seguradores;
- Banco de Portugal;
- Comissão do Mercado de Valores Mobiliários;
- Conselho Nacional de Supervisores Financeiros;
- Comissão Nacional de Proteção de Dados;

- Associação Portuguesa de Fundos de Investimento, Pensões e Patrimónios;

- Associação de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões.

Foi efetuada nova consulta destas entidades, por parte da COFAP, no sentido de formular novos pareceres ou de confirmar os anteriores.

Algumas destas entidades responderam já à Comissão, sendo de destacar a dimensão, em termos quantitativos e qualitativos, dos ajustamentos e alterações propostas, quer em termos de sistematização do diploma a aprovar, quer de soluções jurídicas concretas, nomeadamente no que respeita ao regime sancionatório e aos tipos contraordenacionais, ao âmbito do RJASR, às definições previstas, a aspetos relativos à supervisão e ao alegado insuficiente enquadramento de algumas normas,

Todos os pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República são publicitados na [página internet da iniciativa](#).

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face da informação disponível não é possível quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa.

