



Parecer do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros sobre Projetos de Lei relativos a prevenção de atividade financeira não autorizada

I. ENQUADRAMENTO

A Comissão de Orçamento e Finanças da Assembleia da República solicita a pronúncia do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros (CNSF) relativamente ao Projeto de Lei n.º 678/XIV/2.ª (PSD) que “Aprova o quadro legal complementar de prevenção e combate à atividade financeira não autorizada e defesa dos consumidores” e ao Projeto de Lei n.º 781/XIV/2.ª (PS) que “Aprova um regime de prevenção da atividade financeira não autorizada com vista à tutela dos direitos dos consumidores”.

Da exposição de motivos dos referidos Projetos de Lei resulta que ambos visam instituir medidas adicionais de proteção dos consumidores perante a oferta de produtos e serviços financeiros por entidades não autorizadas para tal, situação que se tem vindo a acentuar em virtude da realidade atual dos mercados financeiros, cada vez mais globais e digitais, e como tal sujeitos às novas formas de atividade financeira não autorizada, que constitui uma séria ameaça à confiança dos consumidores hoje facilitada pela diversidade e proximidade dos canais, e também, mais recentemente, em virtude do agravamento da situação económica decorrente do contexto pandémico.

De facto, ambos os Projetos de Lei vêm contribuir para, através do reforço do quadro legal existente, aumentar a eficácia da repressão da atividade financeira não autorizada, ou intermediação financeira não autorizada, como é conhecida no domínio do mercado de capitais, criando mecanismos de deteção precoce de situações ilícitas ou, ainda, permitindo pôr termo às atividades das entidades não autorizadas antes de os consumidores destes produtos poderem ser lesados nos seus interesses. Para tanto, é convocado o envolvimento dos intervenientes na divulgação de tais produtos e na celebração dos inerentes contratos, instituindo deveres adicionais de verificação da respetiva autorização para o exercício de atividade financeira.

Mais se assinala que, embora partilhando a referida finalidade de adoção de medidas de combate à atividade financeira não autorizada, o Projeto de Lei n.º 678/XIV/2.ª (doravante Projeto de Lei PSD) se refere às autoridades de supervisão que compõem o CNSF e o projeto de Lei n.º 781/XIV/2.ª (doravante Projeto de Lei PS) prevê, em alguns casos em acréscimo e em outros em alternativa às



competências daquelas autoridades no quadro dos mecanismos complementares de proteção do consumidor que institui, a atribuição de competências ao próprio CNSF.

As autoridades que compõem o CNSF saúdam os objetivos de reforço dos mecanismos de prevenção e repressão da atividade financeira não autorizada, que presidem às iniciativas legislativas em análise, e consideram positivamente a previsão de um regime transversal ao setor financeiro nesta matéria.

Neste contexto, vem o CNSF apresentar o presente parecer, que veicula observações apresentadas e questões suscitadas pelas três autoridades que o compõem, tanto no que respeita às soluções que vêm propostas e a disposições específicas dos Projetos de Lei em análise (na Secção A) como, cingindo-se nesse caso apenas ao Projeto de Lei PS, pronunciando-se relativamente às disposições que se referem ao envolvimento e à atribuição de competências neste contexto ao próprio CNSF (na Secção B).

II. ANÁLISE

A. Comentários às medidas propostas e a disposições específicas de ambos os Projetos de lei

(i) Âmbito de aplicação de ambos os projetos

Ambos os Projetos de Lei circunscrevem o seu âmbito de aplicação (desde logo, nos próprios títulos) à prevenção da atividade financeira não autorizada no contexto da relação com consumidores. Esta opção será justificada pela especial vulnerabilidade que os consumidores revestem, e que é particularmente vincada quando está em causa a comercialização de produtos e serviços financeiros. Do mesmo modo, admite-se que algumas das normas em causa, como a referente a ações destinadas a informar os consumidores sobre os riscos associados à atividade financeira não autorizada, poderão apenas se justificar no contexto do relacionamento com consumidores.

Não obstante, é admissível que alguns dos mecanismos previstos de combate à atividade financeira não autorizada se justifiquem noutros contextos que não apenas a relação com consumidores, como a matéria da publicidade. Nesse sentido, é de atentar no exemplo das normas relativas ao bloqueio de sítios eletrónicos, que será igualmente relevante mesmo nos casos em que os produtos ou serviços comercializados e publicitados se dirijam, por exemplo, a empresas.



Assim, considera-se que poderá ser oportuno clarificar o âmbito de aplicação dos projetos, nomeadamente por forma a não limitar o poder de atuação das autoridades competentes quando não estiver em causa apenas o relacionamento com consumidores. Uma diferenciação entre estes casos, e os demais, poderá criar uma situação de desequilíbrio entre os poderes de atuação das autoridades competentes numa situação e nas outras, que, cremos, não se justificará.

(ii) Dever geral de abstenção (artigo 2.º do Projeto de Lei PS)

Nos termos do artigo 2.º do Projeto de Lei PS, qualquer pessoa que tenha conhecimento de publicitação, oferta, prestação, comercialização ou distribuição de produtos ou serviços financeiros por pessoa ou entidade que não esteja habilitada para o efeito ou que não atue por conta de pessoa ou entidade habilitada, deve abster-se, por qualquer meio, de difundir, aconselhar ou recomendar os produtos ou serviços em causa e deve comunicar o facto à Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (“ASF”), ao Banco de Portugal ou à Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (“CMVM”), consoante aplicável, ou ao CNSF.

Assim, através desta disposição são impostos sobre "qualquer pessoa" deveres de abstenção e comunicação de condutas, sem imputação de quaisquer responsabilidades pelo incumprimento dos deveres. Parece indispensável a delimitação das pessoas sujeitas aos deveres previstos nesta disposição, sob pena de ficar desprovida de coercibilidade, o que é demonstrado pelo facto de não estar prevista qualquer sanção para o respetivo incumprimento. É ainda referido que a comunicação pode ser anónima (modalidade que inviabiliza a demonstração de cumprimento do dever de comunicação) ou conter identificação, aplicando-se os regimes de comunicações, informações, elementos e denúncias previstos nos respetivos regimes setoriais, o que se afigura desnecessário em função da legislação e regulamentação já existente.

Por outro lado, este preceito, tal como está formulado, cria incerteza sobre a quem deve ser comunicado o facto, atendendo a que não são concretizadas as condições para comunicação às entidades enunciadas (não especifica, por exemplo, que a comunicação deverá ser efetuada em razão da natureza da atividade não autorizada e das competências das autoridades). Por último, considera-se que seria preferível privilegiar a comunicação direta às autoridades competentes, que atualmente dispõem de meios para tratar as comunicações de atividade financeira não autorizada evitando a criação de uma nova estrutura no CNSF.



(iii) Regras e deveres em matéria de publicidade (Projeto de Lei PS)

Em matéria de publicidade, o Projeto de Lei PS prevê normas destinadas à prevenção de publicidade a produtos ou serviços financeiros por entidade não autorizada. Nesse sentido, o artigo 3.º do projeto estabelece que *“a publicidade dirigida à prestação de serviços financeiros só pode ser efetuada por entidade autorizada para essa atividade ou por pessoa que atue por conta desta”* (n.º 1).

Estará aqui em causa o princípio que se encontra vertido noutra legislação, como, por exemplo, o artigo 292.º do Código dos Valores Mobiliários, que estipula que a prospeção e a publicidade com vista à celebração de contratos de intermediação financeira apenas é possível a intermediário financeiro ou a agente vinculado.

De um ponto de vista formal, assinala-se que tanto a epígrafe do artigo 3.º como o respetivo n.º 1 mencionam apenas os serviços financeiros, omitindo, presumivelmente por lapso, a referência aos produtos financeiros, já que são indicados no respetivo n.º 2. Sugere-se, portanto, aditar a referência a *“produtos e serviços financeiros”* na epígrafe do artigo e a *“comercialização de produtos ou prestação de serviços financeiros”*¹ no n.º 1. Sugere-se também que a redação do n.º 2, onde se refere *“comercialização ou prestação de quaisquer produtos ou serviços financeiros”*, seja ajustada em conformidade.

Por outro lado, verifica-se a utilização, ao longo do articulado, tanto da expressão “entidade habilitada” como da expressão “entidade autorizada”². Sugere-se, a este respeito, que seja uniformizada a terminologia adotada, mantendo-se a utilização do termo “autorizada” quando esteja em causa a atividade (cfr., aliás, a definição constante da alínea a)³ do n.º 2 do artigo 1.º).

De acordo com n.º 2 do artigo 3.º os meios publicitários em causa apenas podem ser difundidos após a consulta dos registos disponibilizados pelas autoridades de supervisão financeira. A este respeito, saúda-se a criação de mecanismos que assegurem que as entidades através das quais essa publicitação tem lugar (designadamente os meios de comunicação social), e independentemente do suporte utilizado (suporte em papel, eletrónico ou radiofónico), apenas divulguem publicidade a este tipo de atividades e produtos financeiros após a certificação inequívoca de que o agente que solicita

¹ Ou, simplesmente, *“comercialização de produtos ou serviços financeiros”*, como no n.º 1 do artigo 9.º. Em alternativa, poderia ser usada a redação do n.º 1 dos artigos 2.º e 10.º: *“promoção ou comercialização de produtos ou serviços financeiros”*.

² A mesma questão se coloca no corpo do artigo 5.º, onde coexistem as expressões “entidade[s] habilitadas» e «entidade autorizada”.

³ Por lapso, as alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 1.º estão identificadas como c) e d)



essa divulgação se encontra habilitado a desenvolver a referida atividade e a disponibilizar os referidos produtos.

Importa, pois, assegurar que a menção a publicidade “(...) em órgãos de comunicação social ou sítios eletrónicos organizados como um todo coerente de carácter comercial, editorial, noticioso, ou outro (...)” inclui a publicidade que utilize qualquer suporte. A este respeito, considerando que os *banners* são atualmente uma das formas de marketing mais usuais na internet, sugere-se clarificar (nomeadamente na exposição de motivos) se os deveres aqui estabelecidos abrangem igualmente estes suportes publicitários, designadamente, se os órgãos de comunicação social e outros proprietários de sítios na internet permanecem responsáveis pelo teor dos *banners* (embora a redação da lei aponte nesse sentido).

Acresce que, tendo em conta que as autoridades de supervisão nacionais dispõem de listas públicas das entidades habilitadas a prestar serviços financeiros, os responsáveis por essa divulgação poderão facilmente assegurar, previamente, que apenas difundem publicidade de entidades habilitadas. Entende-se, assim, que a implementação deste procedimento poderá contribuir de forma muito significativa para a prevenção da atividade financeira não autorizada e de esquemas fraudulentos a esta associados.

Assim, sempre que esteja em causa a publicitação ou divulgação de conteúdos publicitários alusivos a atividade financeira reservada ou a produtos financeiros reservados a entidades habilitadas, concorda-se com o estabelecimento de um dever de consulta prévia da lista das entidades registadas junto das autoridades de supervisão nacionais pelos responsáveis dos veículos de publicitação, bem como com o estabelecimento de um dever de recusa da publicitação proposta por entidades não habilitadas.

O n.º 2 do artigo 3.º contém a referência “*Sem prejuízo do cumprimento das demais regras constantes da legislação aplicável*”, que deverá salvaguardar a articulação com as normas em matéria de publicidade constantes da legislação setorial aplicável.

O n.º 3 do proposto artigo 3.º prevê um dever de recusa de divulgação e comunicação à autoridade competente pelos órgãos de comunicação social caso a entidade não se encontre autorizada. Considera-se que esta disposição beneficiaria de clarificação através das seguintes alterações:



“Caso a entidade que requeira a publicidade nos termos do número anterior não se encontre autorizada a exercer atividade financeira relacionada com o produto ou serviço objeto daquela, os responsáveis pelos órgãos de comunicação social ou sítios eletrónicos organizados como um todo coerente de carácter comercial, editorial, noticioso ou outro:

- a) Recusam a divulgação da mensagem publicitária; e
- b) Comunicam imediatamente à autoridade de supervisão financeira competente o pedido recusado, incluindo o conteúdo da publicidade e os dados de identificação do requerente.”

(iv) Alterações ao Código da Publicidade (Projeto de Lei PSD)

O Projeto de Lei PSD contempla um conjunto de alterações ao Código da Publicidade.

Como ponto prévio, e por referência também às disposições aditadas ao Código da Publicidade, assinala-se que ao longo do articulado do Projeto de Lei PSD as menções à “*Autoridade de Seguros e Fundos de Pensões*” devem ser corrigidas para “*Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões*”.

Entre as alterações propostas inclui-se o aditamento de um novo artigo 22.º-C, com a epígrafe “Atividade financeira e seguradora sujeita a habilitação”. Este artigo dispõe que a publicidade relativa à comercialização de produtos, bens e serviços que só possam ser disponibilizados por entidades sujeitas a habilitação de autoridade financeira carece de “*verificação obrigatória e consulta prévias por parte do profissional ou da agência de publicidade referidos na alínea b) do artigo 5.º do presente diploma, das listas ou registos públicos de entidades, mediadores ou intermediários autorizados por esses reguladores ou supervisores do sistema bancário, financeiro e de seguros e fundos de pensões*”. Os números 2 a 6 do mesmo artigo densificam e desenvolvem as regras relativas às referidas verificação e consulta.

A respeito do artigo 22.º-C aditado ao Código da Publicidade, dada a definição de “profissional ou agência de publicidade” constante do Código da Publicidade⁴, o n.º 1 deste novo artigo tem um alcance restrito, pois deixa de fora do dever ali tipificado as pessoas coletivas que não se dediquem exclusivamente à atividade publicitária. Tendo também em conta a definição de “atividade publicitária” prevista no artigo 4.º do Código da Publicidade, entende-se que não é claro,

⁴ “pessoa singular que exerce a actividade publicitária ou pessoa colectiva que tenha por objecto exclusivo o exercício da actividade publicitária” (artigo 5.º, n.º 1, alínea b); sublinhado nosso).



designadamente, se os meios de comunicação social e outras entidades que difundem publicidade a produtos e serviços (nomeadamente, entidades que detêm motores de busca, como a Google) estão abrangidos pelos deveres em causa.

Considera-se, assim, conveniente clarificar este aspeto, reformulando a disposição por forma a torná-la mais abrangente.

Além disso, previamente à tipificação desse dever de consulta prévia, seria conveniente prever-se, de forma autónoma, a obrigação da titularidade de autorização legal para o exercício da atividade financeira como requisito para se poder publicitar, diretamente ou por intermédio de entidade que atue por conta, a comercialização de produtos ou serviços financeiros, conforme se verifica no n.º 1 do artigo 3.º do Projeto de Lei PS. Sem isso, não se afigura possível tipificar como contraordenação a conduta da entidade que publicita o produto ou serviço financeiro sem a respetiva autorização legal para exercer a atividade financeira ou sem estar a atuar em nome de quem a tenha⁵.

(v) Considerações adicionais em matéria de publicidade

Por referência a ambos os Projetos de Lei em análise, considera-se, também, que seria importante a previsão dos seguintes deveres adicionais, com proporcionalidade:

- Dever de conservação: as entidades que procedem à publicitação dessas atividades deveriam ter de conservar, pelo prazo de 5 anos, a documentação relativa aos pedidos de publicidade de atividade financeira e produtos financeiros reservados, donde conste a identificação do proponente, o conteúdo da publicidade em causa, o resultado da consulta aos registos das autoridades de supervisão, a análise efetuada e eventuais comunicações às autoridades de supervisão. Esta documentação poderia depois ser solicitada pela autoridade de supervisão do setor responsável pela atividade financeira ou produtos financeiros em causa.
- Dever de comunicação de recusa: pelas entidades a quem seja dirigido um pedido de publicitação, às autoridades de supervisão do setor responsável pela atividade financeira ou produtos financeiros em causa, de quaisquer propostas de publicitação recusadas, remetendo cópia da documentação conservada.
- Dever de consulta às autoridades de supervisão: sempre que existam indícios de que as entidades proponentes da publicidade se encontrem a utilizar indevidamente o nome, marca,

⁵ É esta a solução adotada na legislação financeira setorial, como é, por exemplo, o caso do Código dos Valores Mobiliários.



firma ou denominação de entidades habilitadas, os veículos publicitários devem consultar previamente a autoridade de supervisão do setor responsável pela atividade financeira ou produtos financeiros em causa.

Impõe-se ainda assinalar, no presente parecer, que a atividade não autorizada é um fenómeno transfronteiriço global, com utilização crescente das redes sociais, o que coloca desafios adicionais, inclusivamente quanto ao carácter abrangente e diversificado dos meios de divulgação das mensagens publicitárias para além dos tradicionais meios de comunicação social (como sejam redes sociais, de acesso não público, p.e.), não resultando claro das redações propostas se tal está abrangido em qualquer das Propostas apresentadas.

Assinala-se, a este respeito, que nem o Projeto de Lei PS, nem o Projeto de Lei PSD, estabelecem qualquer elemento para aferição de conexão relevante com o território nacional, não deixando claro se por exemplo a publicidade realizada em inglês a atividades de intermediação financeira em meio acessível a investidores portugueses (p.e. numa rede social “domiciliada” no estrangeiro) poderá ser considerada como publicidade dirigida a investidores portugueses, p.e., quando o anunciante é uma entidade domiciliada noutro Estado Membro da UE que atua de forma não autorizada no mesmo espaço económico de entidades autorizadas em Estados Membros que não Portugal.

(vi) Fiscalização/supervisão e sancionamento em matéria de publicidade

No que se refere à competência para a fiscalização e sancionamento da violação dos deveres em matéria de publicidade, o Projeto de Lei PSD prevê a sua atribuição às autoridades de supervisão do setor financeiro, aplicando-se subsidiariamente os respetivos regimes legais vigentes. Já o Projeto de Lei PS atribui aquela competência à Direção-Geral do Consumidor (“DGC”).

Refira-se, a este respeito, que já se encontra prevista em legislação vigente a supervisão do tema da publicidade, como por exemplo no artigo 366.º CVM, que dispõe ser a CMVM a autoridade competente para “fiscalizar a aplicação da legislação sobre publicidade e cláusulas contratuais gerais relativamente às matérias reguladas no presente Código (...)”, ou o n.º 2 do artigo 156.º do regime jurídico de acesso e exercício da atividade seguradora e resseguradora, aprovado pela Lei n.º 147/2015, de 9 de setembro, que estabelece que compete à ASF a “supervisão do cumprimento das disposições legais, regulamentares ou administrativas, gerais ou especiais, aplicáveis em matéria de publicidade das empresas de seguros e das suas associações empresariais”, pelo que o regime a prever terá que ser compatibilizado com a legislação já atualmente vigente, em particular para melhor



clarificar a atuação do supervisor em relação à conduta da entidade que fica sujeita ao dever de consultar os registos disponibilizados pelo supervisor.

Também no que se refere ao setor bancário, e no que respeita à publicidade em geral, assinala-se que o Banco de Portugal propôs, no Anteprojeto de Código da Atividade Bancária recentemente submetido a consulta pública, que seja a autoridade competente para o processamento de contraordenações em situações de incumprimento das normas que regulam a atividade publicitária das instituições de crédito e demais entidades por si supervisionadas.

A existência de regimes setoriais distintos, bem como a natureza das entidades e das matérias aqui em causa, impõe uma ponderação acrescida relativamente à opção de atribuição da competência para o sancionamento das infrações à DGC ou às autoridades de supervisão.

Independentemente da decisão sobre qual seja a entidade competente para o processo sancionatório, assinala-se que o regime proposto se afigura exíguo, podendo o recurso subsidiário ao regime geral das contraordenações (RGCO; Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro) ser insuficiente para o adequado suprimento das suas lacunas. Exemplos de matérias a carecer de tratamento a este nível são o âmbito de aplicação no espaço; a punibilidade da reincidência ou da tentativa, que tem de estar prevista caso se pretenda a sua aplicação; o concurso de contraordenações ou determinados aspetos processuais, como os relativos à impugnação judicial.

Em todo o caso, importa garantir a coerência global deste regime. A título de exemplo, a instrução de processos de contraordenação relativos a infrações associadas a publicidade a serviços financeiros por entidade não habilitada é conferida pelo artigo 12.º, n.º 5, do Projeto de Lei PS à DGC, sendo a CMVM a autoridade competente para sancionar, como contraordenação, a publicidade com vista à celebração de contratos de intermediação financeira quando realizada por entidade não autorizada (i.e., em violação do artigo 292.º do CVM). Assinala-se também a sobreposição de normas infracionais entre a disposição em causa e o CVM, o que acarretaria uma redução significativa da medida das coimas e conseqüente redução do efeito dissuasor, designadamente em face da conduta identificada no artigo 3.º deste Projeto de Lei. Outro exemplo de inconsistência é o facto de os prazos de prescrição previstos nos diplomas aplicáveis pela ASF serem de cinco anos, enquanto o prazo resultante da aplicação do RGCO às contraordenações previstas no Projeto ser de apenas três anos, dado o montante das coimas definidas para as mesmas (cf. a alínea *b*) do artigo 27.º do RGCO). Também o



regime da responsabilidade das pessoas singulares e coletivas está mais densificado nos diplomas setoriais do que no Projeto.

Seria, pois, oportuno que seja incluída no artigo em causa uma disposição a clarificar qual o regime contraordenacional subsidiariamente aplicável às matérias ali não expressamente reguladas.

Também relativamente ao texto do artigo 12.º do Projeto de Lei PS, é de notar que o n.º 1 refere “*a violação do dever previsto no artigo 3.º*” (no singular), mas este estipula quatro deveres suscetíveis de consubstanciar a prática de contraordenações: *i)* efetuar publicidade apenas tendo autorização para o exercício da atividade financeira em causa ou por conta de quem a tenha (artigo 3.º, n.º 1); *ii)* consultar os registos disponibilizados pelas autoridades de supervisão financeira antes de divulgar, transmitir ou difundir essa publicidade (n.º 2); *iii)* recusar a divulgação da mensagem publicitária caso a entidade não se encontre autorizada [n.º 3, alínea *a)*]; e *iv)* comunicar à competente autoridade de supervisão o pedido recusado [n.º 3, alínea *b)*].

Conviria, pois, clarificar este n.º 1, o que poderia passar pela diferenciação das coimas aplicáveis a cada um daqueles deveres, daí podendo resultar, inclusivamente, o alargamento automático do prazo de prescrição de três para cinco anos, caso a nova moldura penal aplicável a alguma das contraordenações (por exemplo, a violação do dever de recusa de publicitação) excedesse o montante previsto na alínea *c)* do artigo 27.º do RGCO.

Mais se assinala que o n.º 2 do artigo 12.º apenas prevê a punibilidade da negligência, mas seria igualmente relevante prever a punibilidade da tentativa, pelo potencial efeito dissuasor daí resultante.

Ainda, suscitam-se algumas reservas sobre a possibilidade de aplicação, no contexto do processo sancionatório, da sanção acessória prevista no artigo 12º, n.º 3, do Projeto de Lei PS (divulgação de alerta referente à não existência de habilitação da entidade para prestação de serviços financeiros). Afigura-se-nos que a sanção acessória não tem uma relação direta com o ilícito em causa, na medida em que o ilícito se consubstancia na falta de consulta do registo, daí não resultando necessariamente que a entidade em causa não esteja habilitada para a prestação de serviços financeiros.

Por outro lado, o alerta não tem de ser uma sanção acessória, como resulta, desde logo, do atual enquadramento jurídico e da atual prática de supervisão, uma vez que a lista de entidades autorizadas



é pública e suscetível de consulta pelos interessados e os alertas atualmente emitidos pelas autoridades de supervisão ocorrem logo no início do processo de supervisão, com eficácia preventiva.

Relativamente ao Projeto de Lei PSD, este contempla um conjunto de alterações aos artigos 34.º, 37.º e 38.º do Código da Publicidade, que servem, no essencial, o propósito de acomodar e harmonizar estes artigos com o novo artigo 22.º-C.

No que respeita ao proposto artigo 37.º, e em termos formais, assinala-se a necessidade de atualizar as referências ao “Instituto do Consumidor”, passando a mencionar-se “Direção-Geral do Consumidor” (aplicável também ao proposto artigo 38.º do Código da Publicidade).

O n.º 2 do artigo 37.º confere às autoridades de supervisão financeira competência para a supervisão e sancionamento do artigo 22.º-C, *“consoante a comercialização dos produtos, bens ou serviços em causa ou a atividade desenvolvida, sujeita a habilitação, seja confiada a cada uma destas entidades de regulação ou de supervisão”*. Todavia, atentas outras normas do Código da Publicidade, suscitam-se dúvidas quanto à entidade competente em relação a cada uma das fases do processo contraordenacional, em particular quanto à aplicação das sanções, porquanto o Projeto não prevê qualquer alteração ao artigo 39.º daquele, que confere a uma comissão a competência para a aplicação das coimas ali previstas. Seria, pois, de considerar uma alteração ao artigo 39.º do Código da Publicidade, compatibilizando-o com as demais alterações preconizadas pelo Projeto; *v.g.*, mediante uma ressalva idêntica à avançada para o artigo 38.º ou mesmo dispondo expressamente que essa competência cabe aos conselhos de administração das autoridades referidas no novo n.º 2 do artigo 37.º. Do mesmo modo, também o n.º 4 do artigo 39.º do Código da Publicidade, relativo ao destino das receitas das coimas aplicadas, deveria ser revisto em harmonia com estas alterações.

Relativamente ao n.º 3 do artigo 37.º, sugere-se que as remissões sejam feitas, em primeiro lugar, para os diversos regimes jurídicos ali elencados, em vez de para os diplomas que os aprovaram⁶.

Por outro lado, em relação às competências da ASF, a alínea e) deveria incluir, além do Regime jurídico de acesso e exercício da atividade seguradora e resseguradora (“RJASR”) (cf. o Capítulo II do Título VII), o Regime jurídico da distribuição de seguros e de resseguros (“RJDSR”) (cf. o Capítulo VII), o Regime jurídico da constituição e do funcionamento dos fundos de pensões e das entidades gestoras

⁶ Exemplificando, a alínea a) ficaria «O Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro», como, de resto, já sucede no n.º 1 do artigo 7.º deste Projeto.



de fundos de pensões (“RJFP”) (cf. o Capítulo II do Título IX) e o Regime Processual Aplicável aos Crimes Especiais e às Contraordenações do Setor Segurador e dos Fundos de Pensões (“RPES”), de modo a salvaguardar a aplicabilidade dos regimes contraordenacionais neles estabelecidos (mencionados entre parênteses), bem como os Estatutos da ASF, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 1/2015, de 6 de janeiro.

Por fim, assinala-se que a aplicação do Código da Publicidade no âmbito contraordenacional é suscetível de causar dificuldades de interpretação e de compatibilização de regimes jurídicos, uma vez que é muito pouco exaustivo nesta matéria. As dificuldades de articulação entre os vários regimes aplicáveis poderão, contudo, ser eventualmente ultrapassadas caso seja feita uma remissão geral para os capítulos relativos às contraordenações dos regimes jurídicos indicados no parágrafo anterior, por referência ao exemplo concreto da ASF.

(vii) Informação aos consumidores (artigo 11.º do Projeto de Lei PS)

Por referência ao teor do artigo 11.º do Projeto de Lei PS, assinala-se que o regime processual aplicável aos crimes especiais do setor segurador e dos fundos de pensões e às contraordenações cujo processamento compete à ASF (nos termos do RPES), aprovado pela Lei n.º 147/2015, de 9 de setembro, admite que a decisão desta autoridade que condene o arguido pela prática de contraordenação possa não ser divulgada ou sê-lo sem identificação do arguido nas situações previstas no n.º 3 do seu artigo 26.º, prerrogativa que não parece estar claramente salvaguardada nos n.ºs 1 e 2 deste artigo 11.º, não obstante referirem que a publicitação⁷ é feita “*nos termos*” e “*sem prejuízo da legislação setorial aplicável*”, respetivamente.

O artigo 11.º, n.º 3, do Projeto de Lei PS prevê o dever de os Tribunais comunicarem, independentemente do trânsito em julgado, as decisões judiciais relativas a atividade financeira não autorizada, para divulgação nos sítios das autoridades de supervisão. A este respeito, sugere-se que seja especificada como será feita a repartição entre as autoridades de supervisão (todas as autoridades teriam que divulgar todas as decisões judiciais que recebessem, ainda que não tivessem que ver com as competências da autoridade?). Deverá igualmente ser clarificado se apenas se aplica às decisões condenatórias das autoridades de supervisão que foram objeto de impugnação judicial.

⁷ “As decisões condenatórias [...] são publicitadas, por extrato ou na íntegra” (sublinhado nosso).



(viii) Bloqueio de sítios na Internet e remoção de conteúdo ilícito

Ambos os Projetos de Lei englobam normas destinadas a conferir poderes às autoridades de supervisão financeira para determinar o bloqueio de sítios na Internet “*que tenham por objeto a promoção ou comercialização de produtos ou serviços financeiros por entidades não habilitadas*”. Note-se, a este respeito, que o conceito de “*promoção*” de atividade financeira não autorizada é um conceito não utilizado no restante articulado, pelo que se sugere que seja concretizado, tendo em vista que os poderes previstos nestas disposições possam ser acionados.

O artigo 9.º do Projeto de Lei PS e o artigo 6.º do Projeto de Lei PSD são, em larga medida, equivalentes nos objetivos que prosseguem e nos efeitos que produzem. A esse propósito, constata-se também que ambos os projetos preveem a cooperação com a Autoridade Nacional de Comunicações (e, no caso do Projeto de Lei PS, também com os prestadores intermediários de serviços em rede, a entidade gestora de nomes de domínio e o Centro Nacional de Cibersegurança⁸).

A este respeito, e por referência ao n.º 3 do artigo 6.º do Projeto de Lei PSD, sugere-se que seja adotada uma solução mais ambiciosa quanto ao elenco das entidades cuja cooperação pode ser solicitada para o bloqueio de IP ou DNS, abrangendo não só a Autoridade Nacional de Comunicações, mas qualquer entidade pública ou privada, os prestadores intermediários de serviços em rede, a entidade gestora de nomes de domínio e o Centro Nacional de Cibersegurança, à semelhança do proposto no Projeto de Lei PS.

O CNSF considera de grande utilidade e relevância a previsão da possibilidade de adoção da medida de atuação que consiste em impedir o acesso a conteúdos ilícitos divulgados através de sítios na Internet, tanto mais que se assiste, cada vez com mais frequência, ao recurso a este canal para a implementação de esquemas fraudulentos associados à atividade financeira não autorizada. Note-se que atualmente a prossecução deste objetivo é feita, na ausência de poderes vinculativos neste domínio, através de sensibilização da entidade onde o sítio está alojado para a atuação ilícita em causa, recorrendo a mesma às situações de extinção contratual previstas para cessar a relação estabelecida⁹.

⁸ Cfr. n.º 2 do artigo 9.º do Projeto de Lei PS.

⁹ A este propósito, sinaliza-se que o Banco de Portugal propôs, no Anteprojeto de Código da Atividade Bancária submetido a consulta pública, um regime que permite ao Banco de Portugal emitir determinações específicas a entidades não reguladas pelo Código para que cessem ou se abstenham, designadamente, de anunciar ou divulgar mensagens publicitárias relacionadas com atividade sujeita a autorização.



O mesmo se diga relativamente à possibilidade de determinar preventivamente a remoção de acesso a determinado conteúdo que publicite a comercialização ou distribuição de produtos ou serviços financeiros por entidades não habilitadas, previsto no artigo 10.º do Projeto de Lei PS. A este respeito, nota-se que a interpretação da expressão "remoção de acesso a conteúdo" poderá ser controvertida. Caso se pretenda possibilitar o bloqueio a determinado conteúdo e não a todo o sítio eletrónico, sugere-se revisão ou incorporação no artigo 9.º.

Por fim, atendendo a que a esmagadora maioria dos sítios está domiciliada fora do território nacional, será de incluir a possibilidade de bloquear acessos do território nacional a sítios estrangeiros. Para esse efeito, é necessário clarificar a necessidade de contributo técnico de outras entidades para potenciar a eficácia na atuação das autoridades a partir de território nacional.

(ix) Deveres de advogados, solicitadores e notários

Ambos os projetos comportam um conjunto de deveres dirigidos a advogados, solicitadores e notários.

No caso do Projeto de Lei PS, estas normas encontram-se no artigo 4.º do projeto. Este artigo prevê que os profissionais em causa, caso intervenham num negócio relacionado com atividade financeira não autorizada, devem proceder *“a uma análise com base no risco sobre a existência de indícios que possam sugerir a prática de atividade financeira não autorizada”*. O n.º 2 acrescenta que se devem abster de praticar operações que saibam estar relacionadas com atividade financeira não autorizada e o n.º 3 prevê um dever de comunicação às respetivas ordens profissionais. O artigo 5.º do Projeto de Lei PS estabelece ainda um dever específico para os notários de *“proceder à consulta do registo público de entidade habilitadas disponível no sítio do Banco de Portugal e informar as partes no momento da sua realização sobre se o mut[u]ante tem a qualidade de entidade autorizada”*¹⁰.

Assinala-se, desde logo, a insuficiente densificação deste artigo, que impõe um dever de análise com base no risco sobre a existência de indícios que possam sugerir a prática de atividade financeira não autorizada, impondo às autoridades de supervisão ou ao CNSF que divulguem um entendimento conjunto com lista de indicadores para esse efeito, sem qualquer densificação ou indicação de prazo para o efeito.

¹⁰ Assinala-se a existência de uma gralha na palavra “mutuante”.



Sugere-se ainda que seja ponderada a fusão dos regimes fixados nos artigos 4.º e 5.º do Projeto de Lei PS, dado que a consulta do registo de entidades autorizadas será uma via prática de verificação da habilitação das mesmas para intervir no negócio, o que não sucede com a complexidade de um sistema que se baseia numa análise de risco sobre a existência de indícios que possam sugerir a prática de atividade financeira não autorizada.

Ainda a respeito destas disposições (artigos 4.º e 5.º do Projeto de Lei PS), nas quais se utiliza o conceito de “instrumento bancário”, considerando que o referido conceito não é objeto de definição neste Projeto de Lei e que desconhecemos a adoção de idêntica terminologia no âmbito das normas especificamente aplicáveis à atividade bancária, julga-se que, de forma a evitar dúvidas interpretativas e, concomitantemente, incerteza jurídica, seria conveniente recorrer a outros conceitos para concretizar o propósito subjacente.

Por outro lado, e no que se refere ao disposto no n.º 3 do artigo 4.º, impondo a lei um dever de comunicação, parece desnecessária a intermediação das ordens profissionais, na medida em que se prevê que não farão qualquer filtragem da informação a transmitir. Seria de ponderar a extensão a todas as entidades públicas do dever de verificar nas operações em que intervenham, mediante consulta aos registos, se as entidades financeiras se encontram autorizadas ao exercício da respetiva atividade.

Também o Projeto de Lei PSD prevê deveres para os mesmos profissionais nos artigos 4.º e 5.º. O artigo 4.º dispõe que estes profissionais devem *“atestar e fazer constar no documento a declaração do mutuante que confirme que o contrato ou o documento em causa não são celebrados no âmbito do exercício de uma atividade financeira reservada a entidades habilitadas junto do Banco de Portugal”*. O n.º 2 acrescenta que nos casos de contrato de mútuo civil de montante superior a 2.500 euros, a entrega do valor mutuado deve ser realizada através de instrumento bancário, sob pena de nulidade. A este respeito, propõe-se a ponderação de uma extensão do dever à verificação da autorização para o exercício de atividade financeira não restrita aos contratos de mútuo civil.

O artigo 5.º do Projeto de Lei PSD prevê um dever de comunicação ao Banco de Portugal, por parte dos mesmos profissionais, de *“informação sobre escrituras públicas, documentos particulares autenticados ou documentos com assinatura por si reconhecida”*. Os números seguintes densificam e concretizam as regras relativas a estas comunicações, sendo que se dá particular destaque para a criação, pelo Banco de Portugal, de uma base de dados relativa à informação recebida.



No que especificamente respeita à concessão de crédito por pessoas ou entidades não habilitadas, considera-se que também os notários, advogados e solicitadores poderão ter um papel a desempenhar na prevenção e deteção desta forma de atuação ilícita, atenta a frequente necessidade de recurso a atos em que estes intervêm para a condução da mesma, nomeadamente, no reconhecimento de assinaturas em documentos, autenticação de documentos, elaboração de contratos e celebração de escrituras públicas.

Os termos em que esse papel se deverá concretizar são substancialmente diferentes nas duas propostas em apreciação. Observada a questão a partir da estrita perspetiva da mitigação do risco que se pretende salvaguardar, considera-se que poderia ser útil a previsão dos seguintes deveres:

- Dever de informação dos mutuários: o notário, advogado ou solicitador deveriam informar os mutuários de que a entidade mutuante não está habilitada ao exercício da atividade profissional de concessão de crédito, para a qual é necessária autorização e registo junto do Banco de Portugal, fazendo constar tal alerta do documento em que o notário, advogado ou solicitador intervenha;
- Dever de certificação negativa junto dos mutuantes: o notário, advogado ou solicitador devem obter declaração do mutuante no sentido de que não está a realizar uma atividade reservada a entidades habilitadas junto do Banco de Portugal, fazendo constar tal declaração do mutuante do documento em causa;
- Dever de reporte periódico pelos notários, advogados e solicitadores às respetivas ordens profissionais dos seguintes atos em que intervenham, quer no reconhecimento de assinatura, quer na autenticação de documento particular, quer na celebração de escritura pública:
 - Contratos de mútuo civil;
 - Declarações confessórias de dívida;
 - Contratos de locação financeira;
 - Contratos de locação financeira restitutiva;
 - Contratos de compra e venda de bens imóveis ou de bens móveis sujeitos a registo, que não envolvam a concessão de mútuo por entidades habilitadas a desenvolver a atividade creditícia, sempre que o comprador já tenha sido vendedor do mesmo bem, ou esteja previsto o arrendamento ou usufruto do bem imóvel ou o usufruto do bem móvel pelo vendedor, ou esteja prevista a opção de recompra do bem pelo vendedor;
 - Contrato promessa de celebração dos contratos anteriores.



- Dever de disponibilização ao Banco de Portugal, a solicitação deste, desta informação.

Suscitam-se dúvidas, contudo, em relação à previsão de um dever de reporte regular e periódico de informação ao Banco de Portugal, seja diretamente por advogados, notários e solicitadores, seja através das respetivas ordens, atenta a regulação específica dessas profissões e o perímetro da supervisão do Banco de Portugal. Seria a nosso ver mais adequado que tal informação fosse comunicada às respetivas Ordens e por estas conservada, ficando as mesmas habilitadas a transmiti-la ao Banco de Portugal, quando necessário, a pedido deste.

Por outro lado, e pelas mesmas razões, não se acompanha a solução proposta no sentido de prever competência sancionatória do Banco de Portugal para sancionar a violação dos deveres destes profissionais, considerando-se preferível, eventualmente, uma solução operada no contexto da relação entre estes profissionais e as respetivas Ordens.

B. Comentários relativos ao envolvimento e competências atribuídas ao CNSF no âmbito do Projeto de Lei n.º 781/XIV/2.ª (PS)

Atenta a importância de que tal se reveste para o CNSF, dedica-se a presente secção às observações relativas a disposições do Projeto de Lei PS que versam sobre a atribuição de competências ao CNSF e às alterações e ao aditamento que vêm propostos, no mesmo Projeto de Lei, relativamente ao Decreto-Lei n.º 228/2000, de 23 de setembro, que instituiu o CNSF.

As autoridades que compõem o CNSF acompanham a proposta de expandir o elenco de competências do CNSF nesta matéria. Não descurando os eventuais desafios que a proposta possa gerar, nomeadamente a nível de organização, articulação, e da conjugação destas competências com as demais atribuições do CNSF, encara-se a presente proposta numa ótica de desenvolvimento equilibrado do mandato atual do CNSF.

Não obstante, a este respeito, sublinha-se a importância de acautelar possíveis riscos de duplicação de competências do CNSF e das autoridades de supervisão.

Em particular, não se vislumbram vantagens na atribuição simultânea das competências prevista nos artigos 4.º, n.º 5, 6.º e 7.º às autoridades de supervisão que compõem o CNSF, por um lado, e a este, por outro. De facto, importa ponderar a introdução de interlocutor adicional no contexto de partilha



de informação, designadamente atendendo a que as autoridades de supervisão têm já instituídos canais e procedimentos de troca de informação (ainda que sujeita a sigilo) em matéria de atividade e de intermediação financeira não autorizada, com suporte nos regimes legais vigentes, que envolvem as autoridades nacionais e as suas congéneres internacionais, bem como as autoridades criminais.

Considera-se também bastante positiva a opção de manter na esfera das autoridades de supervisão a competência para averiguação e sancionamento do exercício não autorizado da atividade financeira.

Neste contexto, sinalizam-se de seguida alguns aspetos em concreto em que se antecipam potenciais dificuldades geradas pelas soluções contantes do projeto.

(i) Canal de denúncias (artigo 6.º do Projeto de Lei PS)

O artigo 6.º prevê a disponibilização de um canal de denúncias expedito e com visibilidade pelas autoridades de supervisão financeira e pelo CNSF, nos respetivos sítios institucionais, destinado à comunicação de factos relacionados com o conhecimento de prestação de atividade financeira não autorizada. A este respeito, importa sinalizar que o CNSF não é o destinatário último das denúncias e não dispõe de estrutura própria adequada para efetuar célere e eficientemente uma triagem dos pedidos de acordo com as competências das autoridades.

Assim, do ponto de vista da eficiência e operacionalidade de procedimentos, afigura-se preferível que as denúncias sejam diretamente canalizadas para as autoridades de supervisão competentes, as quais, sempre que necessário, e como já atualmente sucede, devem cooperar e trocar informação em caso de dúvida ou de encaminhamento incorreto das denúncias, incluindo no âmbito da sua interação no CNSF. Por outro lado, sendo instituídos canais de denúncias através dos *websites* das autoridades que compõem o CNSF torna-se porventura desnecessário que exista um tal canal diretamente para o CNSF, tanto mais que os canais de denúncias sempre disporão de maior visibilidade através das autoridades do que através de eventual website específico do CNSF que venha a ser desenvolvido.

(ii) Promoção de ações de formação (artigo 7.º do Projeto de Lei PS)

No artigo 7.º, prevê-se que caiba à DGC, ainda que em parceria com as autoridades de supervisão financeira ou o CNSF, a promoção de “ações destinadas a informar os consumidores sobre os riscos associados à atividade financeira não autorizada”. Simultaneamente, visa-se atribuir competências próprias ao CNSF nesta sede.



Ora, sem prejuízo de as autoridades de supervisão financeira poderem, por si próprias, encetar iniciativas de informação financeira sobre este tema, sendo que os riscos subjacentes à atividade financeira não autorizada já são atualmente abordados, quer em termos setoriais, quer no âmbito do Plano Nacional de Formação Financeira (PNFF), entende-se que, dada a matéria em causa, esta competência deveria ser *prima facie* atribuída às autoridades de supervisão financeiras e ao CNSF, nomeadamente no âmbito do PNFF.

Dada a importância desta matéria, a mesma já é coberta pelo PNFF que visa, nomeadamente, promover a adoção de comportamentos financeiros adequados por parte da população portuguesa. Poderá incrementar-se a atividade da DGC e do CNSF no âmbito desta atribuição, sendo de salientar que a DGC é um dos parceiros do PNFF e integra a respetiva Comissão de Acompanhamento, participando assim de forma ativa na identificação de prioridades e necessidades de formação, disponibilização de meios para a sua concretização, dinamização de projetos de formação financeira e propondo métodos e meios de implementação de iniciativas de formação.

(iii) Apreciação de reclamações (artigo 8.º do Projeto de Lei PS)

Nos termos do artigo 8.º do Projeto de Lei PS, prevê-se um dever de cooperação, no âmbito do qual a DGC, a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica, o Instituto do Mercados Públicos do Imobiliário e da Construção e a Comissão Nacional de Proteção de Dados partilham reclamações relacionadas com atividade financeira não autorizada com o CNSF.

Salienta-se que o CNSF não dispõe, à luz das suas atribuições, de competência para a apreciação de reclamações. Suscitam-se aqui as mesmas dificuldades operacionais resultantes da limitação de estrutura do CNSF e o risco de delongas desnecessárias por força da interposição do Conselho no percurso até às autoridades de supervisão com competência para analisar as reclamações. Neste contexto, e por uma questão de eficácia, sugere-se que a partilha das reclamações seja feita diretamente com as autoridades de supervisão financeira.

(iv) Alteração e aditamento ao Decreto-Lei n.º 228/2000, de 23 de setembro (artigos 13.º e 14.º do Projeto de Lei PS)

No que respeita à alteração ao artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 228/2000, introduzida pelo artigo 13.º do Projeto de Lei PS, considera-se que a proposta alínea l) do n.º 2 do artigo 2.º, por consistência com a natureza das competências cometidas ao CNSF, se deve referir à competência de coordenação do



exercício de funções em matéria de prevenção da atividade financeira e não diretamente ao exercício dessas funções, pelos motivos já expostos.

Mais se assinala, sob a perspetiva estritamente formal, que com as alterações às alíneas do n.º 2 do artigo 2.º do diploma em causa e conseqüente renumeração, a atual alínea k), relativa a “[a]valiar a legislação em vigor à luz da necessidade de garantir uma efetiva coordenação da atuação das entidades responsáveis pela regulação e supervisão do sistema financeiro português”, seria eliminada. Sinaliza-se este ponto dado que poderá não ter sido intencional e, tratando-se de um lapso, as agora propostas alíneas k) e l) deverão ser renumeradas para l) e m).

É também aditado ao referido Decreto-Lei um novo artigo 8.º-A, que prevê que o CNSF “adota as ações que considere adequadas para prevenir fenómenos de atividade financeira não autorizada”.

Para o efeito, encontram-se previstas para o CNSF as seguintes competências:

- a) Promover “ações de esclarecimento e de informação transversais sobre as condições de exercício de atividade no sistema financeiro”;
- b) Divulgar “informação periódica sobre a evolução de fenómenos de atividade não autorizada no sistema financeiro”;
- c) Coordenar “ações de fiscalização de fenómenos que tenham características ou conexão com o objeto da atividade de entidades sujeitas à supervisão de duas ou mais autoridades de supervisão”;
- d) Aprovar “entendimentos conjuntos relativos a indícios relacionados com a prática de atos ou o exercício de atividades financeiras não autorizadas”;
- e) Divulgar “alertas ao público relativos a fenómenos de atividade financeira não autorizada referidos na alínea anterior”.

Numa perspetiva estritamente formal, sinaliza-se um ponto que julgamos tratar-se de uma gralha. No novo artigo 8.º-A aditado ao Decreto-Lei n.º 228/2000, a referência à “alínea anterior” constante da alínea e) do n.º 1, seria, porventura, à alínea c) do mesmo número.

No que respeita à alínea c), suscitam-se dúvidas sobre se a coordenação de ações de fiscalização prevista seria adequada ao quadro de competências do CNSF, atenta a sua vocação e o correspondente dimensionamento da sua estrutura operacional. Em alternativa, sugere-se que caiba ao CNSF promover a articulação entre as autoridades de supervisão competentes, nomeadamente quando existam dúvidas sobre qual delas tem competência para a fiscalização de um fenómeno de



atividade não autorizada em concreto. Para tanto, deverá ser adotada a referência a que o CNSF "promove ações de fiscalização conjuntas" em substituição de "coordena ações de fiscalização".

O n.º 3 do artigo 8.º-A estabelece que *"as autoridades de supervisão comunicam ao Conselho, com a maior brevidade possível, qualquer situação que tenham conhecimento que possa igualmente relevar para o exercício de funções de outra autoridade de supervisão"*. Numa ótica de agilização da fiscalização dos fenómenos em causa, considera-se preferível que as autoridades de supervisão comuniquem diretamente entre si as situações em causa, como, aliás, sucede atualmente. Não se descarta, contudo, a relevância de que o CNSF tome conhecimento destas interações, pelo que se sugeria uma ligeira reformulação deste número, no sentido de as autoridades de supervisão comunicarem entre si as informações em causa, prevendo-se o reporte periódico destas interações ao CNSF.

Em suma, sem prejuízo das competências de coordenação, divulgação de informação e desenvolvimento de indicadores previstas para o CNSF, considera-se conveniente evitar soluções que gerem eventuais ineficiências operacionais, privilegiando assim o contacto direto entre os cidadãos (e administração pública) e as autoridades de supervisão com competências de investigação e decisão, de modo a assegurar a maior celeridade de eficiência no tratamento das denúncias e queixas.

Lisboa, 28 de maio de 2021