

## Parecer

Projeto de Lei n.º 781/XIV/2.<sup>a</sup> (PS)

**Autor:** Deputado

Hugo Carneiro (PSD)

---

Projeto de Lei n.º 781/XIV/2.<sup>a</sup> (PS) – “Aprova um regime de prevenção da atividade financeira não autorizada com vista à tutela dos direitos dos consumidores”



Comissão de Orçamento e Finanças

---

## **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 Grupo Parlamentar do Partido Socialista (PS) tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 781/XIV/2.<sup>a</sup> – *“Aprova um regime de prevenção da atividade financeira não autorizada com vista à tutela dos direitos dos consumidores”*.

A iniciativa deu entrada na Assembleia da República no dia 7 de abril de 2021, tendo sido admitida na mesma data e baixado à Comissão de Orçamento e Finanças (COF), comissão competente – em conexão com a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias – para elaboração do respetivo parecer. Em reunião da COF ocorrida a 14 de abril, foi o signatário nomeado autor do parecer.

A discussão na generalidade do presente projeto de lei encontra-se agendada para a reunião plenária do dia 22 de abril, em conjunto com o Projeto de Lei n.º 678/XIV/2.<sup>a</sup> (PSD) – *“Aprova o quadro legal complementar de prevenção e combate à atividade financeira não autorizada e defesa dos consumidores”*.

### **2. Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa**

Os autores do Projeto de Lei n.º 781/XIV/2.<sup>a</sup> consideram que a proteção do consumidor perante a oferta de serviços financeiros não autorizada não é suficiente, embora a lei reserve o exercício profissional de atividade no setor financeiro, de forma exclusiva, a entidades devidamente habilitadas e estas se encontrem sujeitas a supervisão das autoridades de supervisão financeira.

Recordam que o Código dos Valores Mobiliários, o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, o Regime Jurídico dos Serviços de Pagamento e da Moeda Eletrónica e o Regime Jurídico de Acesso e Exercício da Atividade Seguradora e Resseguradora já estabelecem os poderes à disposição das entidades competentes para prevenir e dissuadir a atividade financeira não autorizada, punindo ainda essa conduta como contraordenação ou, em certos casos, como crime.

Assim, consideram necessária a criação de mecanismos adicionais que previnam a oferta de serviços financeiros não autorizada, *“tornando mais expeditos e céleres os mecanismos de reação e, bem assim, evitando os danos que ocorrem durante o período de investigação e instrução dos processos.”*

Os autores afirmam que a iniciativa assenta numa lógica de complementaridade e reforço dos direitos dos consumidores face aos regimes já existentes e que a mesma tem *“presente a necessidade de criar soluções expeditas assegurando-se, todavia, que não fosse prejudicado o normal funcionamento da celebração dos negócios jurídicos e as formalidades que lhe estão associadas.”*

De acordo com os proponentes, o projeto de lei em análise:

- procede à criação de deveres preventivos de publicitação de produtos ou serviços que possam consubstanciar atividade financeira não autorizada;
- reforça as formas de divulgação de alertas ou decisões condenatórias emitidas pelas autoridades de supervisão financeira;
- determina a criação de deveres adicionais para notários, solicitadores e advogados;
- especifica os deveres de cooperação existentes entre diferentes entidades públicas;
- simplifica as formas de denúncia destas atividades;
- institui um quadro legal que viabiliza as decisões de remoção de conteúdos ilícitos e ações de bloqueio no acesso a sítios através dos quais se promova atividades financeiras não autorizadas.

A nota técnica em anexo, que integra o presente parecer, apresenta uma pormenorizada análise do enquadramento legal da iniciativa, pelo que se remete para a sua consulta.

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

A apresentação do presente projeto de lei foi efetuada nos termos e ao abrigo do disposto na alínea b) do artigo 156.º e no n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º, no n.º 1 do artigo 119.º e no n.º 1 do artigo 123.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

A iniciativa assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 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, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

O projeto de lei cumpre o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho (“lei formulário”), ao apresentar um título que traduz sinteticamente o seu objeto. Não obstante, a nota técnica dos serviços da AR sugere o seu aperfeiçoamento em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Por outro lado, a nota técnica coloca *“à consideração da comissão a concretização do(s) dever(es) cuja violação se sanciona com a cominação prevista no n.º 1 do artigo 12.º (regime sancionatório). A norma refere apenas a «violação do dever previsto no artigo 3.º», sendo que aquele artigo 3.º prescreve mais do que um.”* Assim, considera *“aconselhável, por motivos de clareza e segurança jurídica, que se aclare a remissão, evidenciando os comportamentos sancionados.”*

No que se refere à entrada em vigor da iniciativa, a mesma ocorrerá *«180 dias após a data da sua publicação»*, nos termos do artigo 15.º do projeto de lei, encontrando-se, assim, em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário.

#### **4. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre matéria conexa**

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, verificou-se a existência do Projeto de Lei n.º 678/XIV/2.<sup>a</sup> (PSD) – *“Aprova o quadro legal complementar de prevenção e combate à atividade financeira não autorizada e defesa dos consumidores”*, que deu entrada em 17/02/2021 e cuja discussão na generalidade está agendada para o próximo dia 22 de abril.

#### **5. Consultas e contributos**

A nota técnica sugere que, no âmbito do processo de especialidade, seja ponderada a obtenção de contributo, por escrito ou mediante audição, das seguintes entidades: Banco de Portugal, Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, CMVM, Conselho Nacional de Supervisores Financeiros, DECO - Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor, Direção-Geral do Consumidor, CNPD, Ordem dos Advogados, Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução, Ordem dos Notários, ASAE, IMPIC, I.P., ANACOM e Centro Nacional de Cibersegurança.

**PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER**

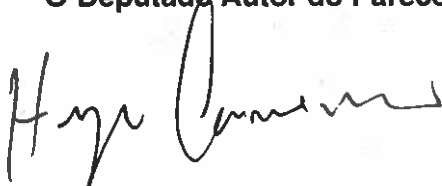
O signatário do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a iniciativa em apreço, a qual é, de resto, de “*elaboração facultativa*” nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento, reservando o seu grupo parlamentar a sua posição para o debate em Plenário.

### PARTE III – CONCLUSÕES

A Comissão de Orçamento e Finanças é de parecer que o Projeto de Lei n.º 781/XIV/2.ª (PS) – *“Aprova um regime de prevenção da atividade financeira não autorizada com vista à tutela dos direitos dos consumidores”* reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido e votado em plenário, reservando os grupos parlamentares o seu sentido de voto para o debate.

Palácio de S. Bento, 21 de abril de 2021

O Deputado Autor do Parecer



(Hugo Carneiro)

O Presidente da Comissão



(Filipe Neto Brandão)





Comissão de Orçamento e Finanças

---

**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.

**Projeto de Lei n.º 781/XIV/2.ª (PS)**

**Título: Aprova um regime de prevenção da atividade financeira não autorizada com vista à tutela dos direitos dos consumidores**

Data de admissão: 7 de abril de 2021

Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª)

**Índice**

**I. Análise da iniciativa**

**II. Enquadramento parlamentar**

**III. Apreciação dos requisitos formais**

**IV. Análise de direito comparado**

**V. Consultas e contributos**

**VI. Avaliação prévia de impacto**

**VII. Enquadramento bibliográfico**

**Elaborado por:** Cristina Ferreira e Luísa Colaço (DILP), Lia Negrão (DAPLEN), João Oliveira (BIB), Gonçalo Pereira e Joana Coutinho (DAC)

**Data:** 19 de abril de 2021

## I. Análise da iniciativa

---

- **A iniciativa**

Segundo o proponente, embora a lei já preveja, de forma exclusiva, quais as entidades devidamente habilitadas a exercerem atividade no setor financeiro, mais prevendo a sua sujeição à supervisão das autoridades de supervisão financeira, constata-se que a proteção do consumidor, perante a oferta de serviços financeiros não autorizada, não é suficiente.

Neste sentido, entende ser necessário criar mecanismos adicionais que previnam a ocorrência de oferta não autorizada de serviços financeiros, nomeadamente tornando os mecanismos de reação mais rápidos e acautelando danos durante a investigação e instrução dos processos.

O proponente refere ainda que a sua iniciativa assenta numa lógica de complementaridade e reforço dos direitos dos consumidores, em face dos regimes já existentes, e que houve a preocupação de introduzir soluções rápidas, mas que não prejudicassem o normal funcionamento da celebração dos negócios jurídicos e respetivas formalidades.

Segundo o proponente, a iniciativa visa em concreto:

- criar deveres preventivos de publicitação de produtos ou serviços que possam consubstanciar atividade financeira não autorizada;
- reforçar as formas de divulgação de alertas ou decisões condenatórias emitidas pelas autoridades de supervisão financeira;
- determinar a criação de deveres adicionais para notários, solicitadores e advogados;
- especificar os deveres de cooperação existentes entre diferentes entidades públicas;
- simplificar as formas de denúncia destas atividades; e

- instituir um quadro legal que viabilize as decisões de remoção de conteúdos ilícitos e ações de bloqueio no acesso a sítios através dos quais se promova atividades financeiras não autorizadas.
- **Enquadramento jurídico nacional**

### Da proteção do consumidor e da publicidade

O n.º 1 do [artigo 60.º](#) da [Constituição da República Portuguesa](#)<sup>1</sup> (doravante Constituição) dispõe que «os consumidores têm direito à qualidade dos bens e serviços consumidos, à formação e à informação, à proteção da saúde, da segurança e dos seus interesses económicos, bem como à reparação de danos.» O n.º 2 deste artigo ao proibir «todas as formas de publicidade oculta, indireta ou dolosa» estabelece a articulação entre os direitos do consumidor e a publicidade.

A proteção aos consumidores constava, na redação originária da Constituição, da parte II referente à constituição económica, tendo sido promovida a direito fundamental na [revisão de 1989](#)<sup>2</sup>, passando para a parte I referente aos direitos e deveres fundamentais.

Segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira<sup>3</sup>, «sendo a publicidade um meio potente de promover o consumo e influenciar o consumidor, compreende-se que a Constituição tenha privilegiado o seu tratamento» e que « esta imbricação entre publicidade e direitos do consumidor pode justificar restrições à publicidade quanto a certos destinatários (publicidade para menores) ou no seu objeto (restrição ou proibição de bebidas alcoólicas, tabaco, medicamentos, jogos de fortuna ou de azar) e à sua quantidade (limitação dos espaços publicitários na rádio e na televisão).

<sup>1</sup> Todas as referências à Constituição são feitas para o portal da [Assembleia da República](#), salvo indicação em contrário.

<sup>2</sup> Diploma retirado do sítio na *Internet* do [Diário da República Eletrónico](#) (DRE). Todas as referências legislativas são feitas para o portal oficial do Diário da República Eletrónico, salvo indicação em contrário.

<sup>3</sup> CANOTILHO, Gomes; MOREIRA, Vital - **Constituição da República Portuguesa Anotada** – 4ª ed. Revista. Coimbra Editora, 2014, ISBN 978-972-32-2286-9 (Vol. I) , pág. 783.

Na decorrência do preceito constitucional de proteção dos consumidores, foi publicada a [Lei n.º 29/81](#)<sup>4</sup>, de 22 de agosto, de defesa do consumidor, entretanto revogada pela atual lei do consumidor, pela [Lei n.º 24/96](#)<sup>5</sup>, de 31 de julho.

A [Lei de Defesa do Consumidor](#) (versão consolidada)<sup>67</sup> veio a consagrar explicitamente o direito do consumidor à informação para o consumo e à proteção dos interesses económicos respetivamente nas [alíneas d\) e e\) do artigo 3.º](#). Os [artigos 7.º, 8.º e 9.º](#) densificam este direito, encontrando-se o Estado incumbido do dever geral de proteção do consumidor, nos termos do [artigo 1.º](#).

De acordo com o [n.º 1 do artigo 1.º](#), «incumbe ao Estado, às Regiões Autónomas e às autarquias locais proteger o consumidor, designadamente através do apoio à constituição e funcionamento das associações de consumidores e de cooperativas de consumo, bem como à execução do disposto no diploma», acrescentando, logo de seguida, que é uma incumbência geral do Estado a intervenção legislativa e regulamentar adequada em todos os domínios envolvidos na proteção dos consumidores.

Já a definição legal de consumidor encontra-se prevista no [n.º 1 do artigo 2.º](#) considerando-se «todo aquele a quem sejam fornecidos bens, prestados serviços ou transmitidos quaisquer direitos, destinados a uso não profissional, por pessoa que exerça com carácter profissional uma atividade económica que vise a obtenção de benefícios.»

Por seu turno, no [artigo 7.º](#) define-se como incumbência do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, o desenvolvimento e a adoção de medidas tendentes à informação geral do consumidor. Já o [artigo 8.º](#), dá ao fornecedor do bem ou do prestador de serviço, o dever de informar o consumidor de forma clara, objetiva e

---

<sup>4</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#)

<sup>5</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#)

<sup>6</sup> A [Lei 24/96](#), de 31 de julho, foi retificada pela [Declaração de Retificação n.º 16/96](#), de 29 de outubro, publicada no Diário da República n.º 263, Série I-A, de 13 de novembro, e alterada pela [Lei n.º 85/98](#), de 16 de dezembro, pelo [Decreto-Lei n.º 67/2003](#), de 8 de abril, pelas [Leis n.º 10/2013](#), de 28 de janeiro, [n.º 47/2014](#), de 28 de julho, e [n.º 63/2019](#), de 16 de agosto.

<sup>7</sup> As ligações das leis referenciadas na nota de rodapé n.º 6 estão feitas também para os respetivos trabalhos preparatórios.

adequada sobre, entre outros, as características principais dos bens ou serviços; o preço total dos bens ou serviços ou a existência de garantia de conformidade dos bens, com a indicação do respetivo prazo. Este artigo sofreu duas alterações desde a sua entrada em vigor, a primeira das quais operada pela [Lei n.º 10/2013](#)<sup>8</sup>, de 28 de janeiro e, a segunda, pela [Lei n.º 47/2014](#)<sup>9</sup>, de 28 de julho.

O consumidor tem igualmente o direito à proteção dos seus interesses económicos, impondo-se nas relações jurídicas de consumo a igualdade material dos intervenientes, a lealdade e a boa fé, nos preliminares, na formação e ainda na vigência dos contratos ([artigo 9.º](#)), tendo este artigo sofrido uma alteração, operada pela Lei n.º 47/2014, de 28 de julho.

A lei do consumidor prevê, no seu [artigo 21.º](#), a existência de um serviço público destinado a promover a política de salvaguarda dos direitos dos consumidores, bem como a coordenar e executar as medidas tendentes à sua proteção, informação e educação e de apoio às organizações de consumidores, denominada de Direcção-Geral do Consumidor e cuja orgânica se encontra atualmente prevista no [Decreto Regulamentar n.º 38/2012, de 10 de abril](#). Prevê-se igualmente, no [artigo 22.º](#), um órgão independente de consulta e ação pedagógica e preventiva, denominado de Conselho Nacional do Consumo, que exerce a sua atividade no âmbito da defesa dos consumidores, cuja natureza, composição e competências se encontram reguladas no [Decreto-Lei n.º 5/2013, de 16 de janeiro](#).

O [Código da Publicidade](#), aprovado em anexo ao [Decreto-Lei n.º 330/90](#), de 23 de outubro, define na [alínea a\) do n.º 1 do artigo 3.º](#) o conceito de publicidade como sendo «qualquer forma de comunicação feita por entidades de natureza pública ou privada, no âmbito de uma atividade comercial, industrial, artesanal ou liberal, com o objetivo direto ou indireto de promover, com vista à sua comercialização ou alienação, quaisquer bens ou serviços». Já a atividade publicitária consiste, nos termos do [n.º 1 do artigo 4.º](#) no «conjunto de operações relacionadas com a difusão de uma mensagem publicitária junto dos seus destinatários, bem como as relações jurídicas e técnicas daí emergentes entre anunciantes, profissionais, agências de publicidade e entidades que explorem os

<sup>8</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#)

<sup>9</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#)

suportes publicitários ou que efetuem as referidas operações». Por seu lado, a [alínea a\) do artigo 5.º](#) define o que se entende por anunciante, como sendo «a pessoa singular ou coletiva no interesse de quem se realiza a publicidade, na [alínea b\)](#) encontra-se a definição de profissional ou agência de publicidade como sendo a «pessoa singular que exerce a atividade publicitária ou pessoa coletiva que tenha por objeto exclusivo o exercício da atividade publicitária» e a [alínea c\)](#) do mesmo artigo define suporte publicitário como «o veículo utilizado para a transmissão da mensagem publicitária». Nos termos do [artigo 11.º](#) do Código, a publicidade enganosa é toda a aquela que se enquadre no regime aplicável às práticas comerciais desleais das empresas nas relações com os consumidores, ocorridas antes, durante ou após uma transação comercial relativa a um bem ou serviço, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 57/2008](#), de 26 de março, (versão consolidada), prevendo o Código no [artigo 41.º](#) a adoção de medidas cautelares em caso de publicidade enganosa ou ilícita.

O [artigo 30.º](#) estabelece o regime da responsabilidade civil por divulgação de mensagens publicitárias ilícitas. O regime sancionatório do Código da Publicidade vem previsto no [artigo 34.º](#) relativo às coimas e o [artigo 35.º](#) relativo às sanções acessórias.

O [artigo 37.º](#) atribui a competência de fiscalização ao Instituto do Consumidor, no entanto este organismo foi substituído pela [Direção-Geral do Consumidor](#)<sup>10</sup> nos termos do artigo 2.º da [Lei n.º 47/2014](#), de 29 de julho, que alterou o [artigo 21.º](#) da Lei de Defesa do Consumidor acima já referida.

No âmbito da proteção do consumidor quanto à utilização dos serviços financeiros e recurso a contratos de crédito bancário remete-se para o [Decreto-Lei n.º 3/2010](#), de 5 de janeiro, (versão consolidada) que consagra a proibição de cobrança de encargos pela prestação de serviços de pagamento e pela realização de operações em caixas multibanco, alterado pela [Lei n.º 53/2020](#)<sup>11</sup>, de 26 de agosto, e para a [Lei n.º 57/2020](#),<sup>12</sup> de 28 de agosto, (versão consolidada) que estabelece normas de proteção do consumidor de serviços financeiros, procedendo à quarta alteração ao [Decreto-Lei n.º](#)

<sup>10</sup> <https://www.consumidor.gov.pt/>

<sup>11</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>12</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

[133/2009](#)<sup>13</sup>, de 2 de junho, à primeira alteração à [Lei n.º 66/2015](#)<sup>14</sup>, de 6 de julho, e à terceira alteração ao [Decreto-Lei n.º 74-A/2017](#),<sup>15</sup> de 23 de junho.

## Da supervisão

De acordo com a [alínea c\) do artigo 80.º](#) da Constituição, a liberdade de iniciativa e de organização empresarial, no âmbito de uma economia mista, constitui um dos princípios fundamentais da organização socioeconómica. Neste sentido, o [artigo. 61.º](#) da Constituição consagra o princípio da iniciativa económica privada enquanto direito fundamental.

Por sua vez, o [artigo 81.º](#) estabelece na alínea i) como uma das incumbências prioritárias do Estado no âmbito económico e social a «garantia da defesa dos interesses e os direitos dos consumidores».

O [Banco de Portugal](#)<sup>16</sup> é o banco central nacional ([artigo 102.º](#) da Constituição), que assume, assim, um papel de relevo na definição e implementação da política monetária e financeira e na respetiva fiscalização, por exemplo, ao desempenhar o papel de entidade reguladora e supervisora da atividade bancária, tendo por universo regulado as instituições de crédito. O Banco de Portugal tem duas missões essenciais: a manutenção da estabilidade dos preços e a promoção da estabilidade do sistema financeiro. No âmbito das suas funções, e para a realização das suas missões, destaca-se a supervisão prudencial, a supervisão comportamental, a função de resolução e a política macroprudencial, competindo-lhe a regulação e supervisão das instituições de crédito, sociedades financeiras e instituições de pagamento de forma a garantir a segurança dos fundos que lhes foram confiados bem como a regulação e fiscalização

<sup>13</sup> Transpõe para a ordem jurídica interna a [Diretiva n.º 2008/48/CE](#), do Parlamento e do Conselho, de 23 de Abril, relativa a contratos de crédito aos consumidores. A versão consolidada do Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho, pode ser consultada [aqui](#).

<sup>14</sup> Procede à terceira alteração ao [Decreto-Lei n.º 27-C/2000](#), de 10 de março, trigésima sexta alteração ao Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 298/92](#), de 31 de dezembro, quinta alteração ao [Decreto-Lei n.º 454/91](#), de 28 de dezembro, simplificando e padronizando o comissionamento de contas de depósito à ordem, e primeira alteração à [Lei n.º 23-A/2015](#), de 26 de março. A Lei n.º 66/2015, de 6 de julho, dispõe também de uma [versão consolidada](#). Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>15</sup> Aprova o regime dos contratos de crédito de imóveis. A versão consolidada pode ser consultada [aqui](#).

<sup>16</sup> <https://www.bportugal.pt/>



da conduta destas entidades quanto à comercialização de produtos e serviços bancários de retalho.

A natureza e as atribuições do Banco de Portugal encontram-se regidas na sua lei orgânica aprovada no anexo à [Lei n.º 5/98](#)<sup>17</sup>, de 31 de janeiro, (versão consolidada) estando o exercício de supervisão consagrado no [artigo 16.º-A](#), competindo-lhe definir e executar a política macroprudencial, designadamente identificar, acompanhar e avaliar riscos sistémicos, bem como propor e adotar medidas de prevenção, mitigação ou redução desses riscos, com vista a reforçar a resiliência do setor financeiro. O Banco de Portugal pode, para tal, emitir determinações, alertas e recomendações dirigidas às autoridades e entidades públicas ou privadas tendentes à consecução dos objetivos previstos neste artigo.

É o [Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras](#) (também RGICSF) (versão consolidada), aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 298/92](#), de 31 de dezembro<sup>18</sup>, que estabelece as condições de acesso e exercício de atividade das instituições de crédito e sociedades financeiras, assim como o regime de supervisão do Banco de Portugal.

Este regime abrange, nomeadamente, os seguintes aspetos<sup>19</sup>:

- Processo de autorização e de registo;
- Avaliação da idoneidade dos participantes qualificados;
- Avaliação da idoneidade e qualificação profissional dos membros dos órgãos de administração e fiscalização;
- Regras de conduta e relações com os clientes;
- Cooperação com outras autoridades;
- Regras e limites prudenciais;
- Procedimentos de supervisão;
- Providências de saneamento;

<sup>17</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#). A [Lei n.º 5/98](#), de 31 de janeiro, foi retificada pela [Declaração de Retificação n.º 8/98](#), de 18 de março, publicada no Diário da República n.º 77, Série I-A, de 1 de abril, e alterada pelos [Decretos-Leis n.º 118/2001](#), de 17 de abril; [n.º 50/2004](#), de 10 de março; [n.º 39/2007](#), de 20 de fevereiro; [n.º 31-A/2012](#), de 10 de fevereiro; [n.º 142/2013](#), de 18 de outubro e pelas [Leis n.º 23-A/2015](#), de 26 de março; [n.º 39/2015](#), de 25 de maio, e [n.º 73/2020](#), de 17 de novembro.

<sup>18</sup> Este diploma foi objeto de inúmeras alterações as quais podem ser consultadas [aqui](#).

<sup>19</sup> Informação recolhida do sítio na *Internet* do Banco de Portugal, <https://www.bportugal.pt/>.

- Garantia de depósitos; e
- Regime sancionatório.

O processo para autorização da constituição das instituições de crédito com sede em Portugal vem previsto nos [artigos 14.º e seguintes](#) e com sede no estrangeiro nos [artigos 44.º e seguintes](#) do RGICSF, o qual prevê também a intervenção da [Comissão de Mercado de Valores Mobiliários](#) (CMVM)<sup>20</sup> sempre que o objeto da instituição de crédito compreender alguma atividade de intermediação de instrumentos financeiros ([artigo 29.º-A](#)) e do Instituto de Seguros de Portugal<sup>21</sup> se estiver em causa a concessão da autorização da constituição de uma instituição de crédito filial de uma empresa de seguros sujeita à sua supervisão ([artigo 29.º-B](#)).

O regime sancionatório da atividade ilícita de receção de depósitos e outros fundos reembolsáveis vem previsto no [artigo 200.º](#) do RGICSF o qual tipifica como crime de desobediência qualificada ([artigo 200.º-A](#)) quem se recusar a acatar as ordens ou mandados legítimos do Banco de Portugal, emanados no âmbito das suas funções, ou criar, por qualquer forma, obstáculos à sua execução.

A pena prevista para o crime de desobediência qualificada vem definida no [n.º 2 do artigo 348.º](#) do [Código Penal](#), o qual é aplicado às pessoas coletivas por força do [n.º 2 do artigo 11.º](#) do mesmo Código.

A competência para o processamento das contraordenações previstas no RGICSF e para a aplicação das respetivas sanções pertence ao Banco de Portugal, nos termos do [artigo 213.º](#). O diploma estipula também um regime de sanções acessórias do qual faz parte a publicação da decisão definitiva ou transitada em julgado, nos termos da [alínea c\)](#), do [n.º 1 do artigo 212.º](#).

Refira-se ainda que o Banco de Portugal é também a autoridade competente para autorizar e supervisionar a atividade realizada no âmbito dos serviços de pagamento e da moeda eletrónica, nos termos do artigo 7.º do âmbito do [Regime Jurídico dos Serviços de Pagamento e da Moeda Eletrónica](#)<sup>22</sup> (RJSPME), aprovado em anexo ao

<sup>20</sup> <https://www.cmvm.pt/pt/Pages/home.aspx>

<sup>21</sup> Passou a designar-se Autoridade de Supervisão de Seguros de Fundos de Pensões (ASF) com o [Decreto-Lei n.º 1/2015](#), de 6 de janeiro, na versão consolidada.

<sup>22</sup> Retirado do sítio na *Internet* da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa, <https://www.pgdlisboa.pt/home.php>

[Decreto-Lei n.º 91/2018](#), de 12 de novembro. O [artigo 150.º](#) e seguintes estabelecem o regime contraordenacional por violação do normativo estabelecido no RJSPME, sendo a prática não autorizada, por quaisquer indivíduos ou entidades, da atividade de prestação de serviços de pagamento ou de emissão de moeda eletrónica considerada uma infração especialmente grave nos termos da [alínea a\) do artigo 151.º](#). Refira-se ainda que, à semelhança do que sucede no âmbito do RGICSF, o RJSPME estipula na [alínea a\) do artigo 152.º](#) a sanção acessória de publicação da decisão definitiva ou transitada em julgado.

Na página da *Internet* do Banco de Portugal constam os alertas públicos emitidos pela instituição das [entidades não autorizadas / habilitadas](#)<sup>23</sup> a desenvolver atividade financeira e sobre potenciais práticas fraudulentas.

Além do Banco de Portugal, a iniciativa legislativa em apreço atribui ainda competências de supervisão à CMVM e à [Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões](#)<sup>24</sup>.

O [Código dos Valores Mobiliários](#)<sup>25</sup> encontra-se aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 486/99](#), de 13 de novembro, e o [Regime jurídico de acesso e exercício da atividade seguradora e resseguradora, bem como o regime processual aplicável aos crimes especiais do setor segurador e dos fundos de pensões e às contraordenações cujo processamento compete à Autoridade de Supervisão](#) (versão consolidada) pela [Lei n.º 147/2015](#), de 9 de setembro.

Interessa referir também o [Conselho Nacional de Supervisores Financeiros](#)<sup>26</sup>, criado em setembro de 2000, através do [Decreto-Lei n.º 228/2000](#), de 23 de setembro, (versão consolidada) e que tem como objetivo, entre outros, promover a coordenação da atuação das autoridades de supervisão do sistema financeiro, dada a crescente integração e interdependência das diversas áreas ligadas à atividade financeira.

São membros permanentes do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros:

<sup>23</sup> <https://www.bportugal.pt/atividade-nao-autorizada>

<sup>24</sup> <https://www.asf.com.pt/isp/>

<sup>25</sup> Versão consolidada que tem por base a republicação, no IV anexo à [Lei n.º 35/2018](#), do Código dos Valores Mobiliários, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 486/99, de 13 de novembro.

<sup>26</sup> <https://www.bportugal.pt/page/conselho-nacional-de-supervisores-financeiros>

- O governador do Banco de Portugal;
- Um membro do conselho de administração do Banco de Portugal com o pelouro da supervisão;
- O presidente da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões;
- O presidente da CMVM.

Participam ainda como observadores nas reuniões do Conselho, sem direito a voto, um representante do membro do Governo responsável pela área das finanças e o membro do conselho de administração do Banco de Portugal com o pelouro da política macroprudencial<sup>27</sup>.

O [regime jurídico que estabelece os requisitos de acesso e de exercício da atividade de intermediário de crédito e da prestação de serviços de consultoria](#) foi aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 81-C/2017](#), de 7 de julho, que transpõe parcialmente a [Diretiva 2014/17/UE](#).

A [Lei Geral Tributária](#) foi aprovada pelo [Decreto-Lei n.º 398/98](#), de 17 de dezembro, e o [Regime Geral das Infrações Tributárias](#) (texto consolidado) pela [Lei n.º 15/2001](#), de 5 de junho.

Além do RGICSF existem, também, outros diplomas que regulamentam a atividade de outros tipos de instituições de crédito, pelo que se mencionam alguns diplomas porque conexos com a matéria em apreço:

- O [Decreto-Lei n.º 24/91](#), de 11 de janeiro (versão consolidada), que aprovou o Regime Jurídico do Crédito agrícola mútuo e das cooperativas de crédito agrícola;
- O [Decreto-Lei n.º 260/94](#), de 22 de outubro, que estabelece o regime das sociedades de investimento, alterado pelos Decretos-Leis [n.º 157/2014](#), 24 de outubro, e [n.º 100/2015](#), 2 de junho;
- O [Decreto-Lei n.º 72/95](#), de 15 de abril, que regula as sociedades de locação financeira, alterado pelos [Decretos-Leis n.º 285/2001](#) de 3 de novembro, [n.º 186/2002](#), de 21 de agosto, [n.º 157/2014](#), 24 de outubro, e [n.º 100/2015](#), 2 de junho;

<sup>27</sup> De acordo com o disposto no [artigo 4.º](#) do Decreto-Lei n.º 228/2000, de 23 de setembro.

- O [Decreto-Lei n.º 186/2002](#), de 21 de agosto, que cria as instituições financeiras de crédito;
- O [Decreto-Lei n.º 100/2015](#), de 2 de junho, que aprova o regime jurídico das sociedades financeiras de crédito e altera os regimes jurídicos das sociedades de investimento, sociedades de locação financeira, sociedades de factoring e sociedades de garantia mútua;
- O [Decreto-Lei n.º 190/2015](#), de 10 de setembro, que aprovou o regime jurídico das caixas económicas.

A [Autoridade de Segurança Alimentar e Económica](#)<sup>28</sup> (ASAE) tem a sua orgânica aprovada pelo [Decreto-Lei n.º 194/2012](#), de 23 de agosto, e tem por missão a fiscalização e prevenção do cumprimento da legislação reguladora do exercício das atividades económicas, nos setores alimentar e não alimentar, bem como a avaliação e comunicação dos riscos na cadeia alimentar, sendo o organismo nacional de ligação com as suas entidades congéneres, a nível europeu e internacional. O [Instituto dos Mercados Públicos do Imobiliário e da Construção, I.P.](#)<sup>29</sup> (IMPIC, I.P.) tem por missão regular e fiscalizar o setor da construção e do imobiliário, dinamizar, supervisionar e regulamentar as atividades desenvolvidas neste setor, produzir informação estatística e análises setoriais e assegurar a atuação coordenada dos organismos estatais no setor, bem como a regulação dos contratos públicos. A sua orgânica encontra-se aprovada pelo [Decreto-Lei n.º 232/2015](#), de 13 de outubro (versão consolidada).

A [Comissão Nacional de Proteção de Dados](#)<sup>30</sup> (CNPD) controla e fiscaliza o cumprimento do [Regulamento Geral de Proteção de Dados](#)<sup>31</sup> bem como das demais disposições legais e regulamentares em matéria de proteção de dados pessoais<sup>32</sup>, a fim de defender os direitos, liberdades e garantias das pessoas singulares no âmbito dos tratamentos dos seus dados pessoais.

<sup>28</sup> <https://www.asae.gov.pt/?cpp=1>

<sup>29</sup> <https://www.impic.pt/impic/>

<sup>30</sup> <https://www.cnpd.pt/>

<sup>31</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2016:119:FULL&from=EN>

<sup>32</sup> Cfr. Leis n.º 41/2004, de 18 de agosto, e n.º 58/2019 e n.º 59/2019, ambas de 8 de agosto.

A [Autoridade Nacional de Comunicações](#)<sup>33</sup>(ANACOM) tem por missão a regulação do sector das comunicações, incluindo as comunicações eletrónicas e postais e, sem prejuízo da sua natureza enquanto entidade administrativa independente, a coadjuvação ao Governo nestes domínios e cujos estatutos se encontram aprovados pelo [Decreto-Lei n.º 39/2015](#), de 16 de março. O [Centro Nacional de Cibersegurança](#)<sup>34</sup> atua como coordenador operacional e autoridade nacional especialista em matéria de cibersegurança junto das entidades do Estado, operadores de Infraestruturas Críticas nacionais, operadores de serviços essenciais e prestadores de serviços digitais, garantindo que o ciberespaço é utilizado como espaço de liberdade, segurança e justiça, para proteção dos setores da sociedade que materializam a soberania nacional e o Estado de Direito Democrático. Funciona no âmbito do [Gabinete Nacional de Segurança](#)<sup>35</sup> cuja orgânica está aprovada pelo [Decreto-Lei n.º 3/2012](#), de 16 de janeiro (versão consolidada).

### **Do exercício da profissão de Notário, Solicitador e Advogado**

Pela presente iniciativa são atribuídos deveres específicos aos Notários, Solicitadores e Advogados no exercício da respetiva atividade pelo que se mencionam baixo os principais diplomas de referência.

O [Estatuto do Notariado](#)<sup>36</sup> está aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 26/2004](#), de 4 de fevereiro, e o Estatuto da Ordem dos Notários está aprovado pela [Lei n.º 155/2015](#),<sup>37</sup> de 15 de setembro. A [Lei n.º 49/2004](#),<sup>38</sup> de 24 de agosto, define o sentido e o alcance dos atos próprios dos advogados e dos solicitadores e tipifica o crime de procuradoria ilícita, tendo a [Lei n.º 154/2015](#),<sup>39</sup> de 14 de setembro, transformado a Câmara dos Solicitadores em Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução, e aprovado o

<sup>33</sup> <https://www.anacom.pt/>

<sup>34</sup> <https://www.cnccs.gov.pt/>

<sup>35</sup> <https://www.gns.gov.pt/>

<sup>36</sup> Versão consolidada retirada do sítio na *Internet* da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa, <https://www.pgd LISBOA.pt/home.php>

<sup>37</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>38</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>39</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

respetivo Estatuto. Por fim, o [Estatuto da Ordem dos Advogados](#) (texto consolidado) foi aprovado pela [Lei n.º 145/2015](#),<sup>40</sup> de 9 de setembro.

## II. Enquadramento parlamentar

### • Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (AP), verificou-se que, sobre matéria idêntica, está pendente apenas o [Projeto de lei n.º 678/XIV/2.ª \(PSD\)](#) “*Aprova o quadro legal complementar de prevenção e combate à atividade financeira não autorizada e defesa dos consumidores*”.

### • Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)

Sobre matéria conexa com a da presente iniciativa, identificam-se as iniciativas apreciadas no âmbito do Grupo de Trabalho (GT) designado de “Comissões Bancárias” que deram origem a duas leis já referidas na secção anterior, que são:

1) A [Lei n.º 53/2020, de 26 de agosto](#) que “*Estabelece normas de proteção do consumidor de serviços financeiros, procedendo à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 3/2010, de 5 de janeiro*”, com origem nas seguintes iniciativas:

- [Projeto de Lei n.º 139XIV/1.ª \(BE\)](#) - *Consagra a proibição de cobrança de encargos pelas instituições de crédito nas operações realizadas em plataformas eletrónicas operadas por terceiros (1ª alteração ao Decreto-Lei n.º 3/2010, de 5 de janeiro).*
- [Projeto de Lei n.º 213/XIV/1.ª \(PS\)](#) – *Adota normas de proteção do consumidor de serviços financeiros de crédito à habitação, crédito ao consumo e utilização de plataformas eletrónicas operadas por terceiros.*

2) A [Lei n.º 57/2020, de 28 de agosto](#) que “*Estabelece normas de proteção do consumidor de serviços financeiros, procedendo à quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho, à primeira alteração à Lei n.º 66/2015, de 6 de julho, e à terceira*

<sup>40</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).



alteração ao Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho”, com origem nas seguintes iniciativas:

- [Projeto de Lei n.º 137/XIV/1.ª\(BE\)](#) - *Institui a obrigatoriedade e gratuitidade de emissão do distrate e de declaração de liquidação do empréstimo, elimina comissões cobradas pelo processamento de prestações de crédito, proibindo ainda as instituições de crédito de alterar unilateralmente as condições contratuais dos créditos concedidos ao consumo (4ª alteração ao Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho).*
- [Projeto de Lei 138/XIV/1.ª \(BE\)](#) - *Institui a obrigatoriedade e gratuitidade de emissão do distrate e de declaração de liquidação do empréstimo, elimina comissões cobradas pelo processamento de prestações de crédito, proibindo ainda as instituições de crédito de alterar unilateralmente as condições contratuais dos créditos concedidos à habitação (3.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho).*
- [Projeto de Lei 209/XIV/1.ª \(PAN\)](#) - *Limita a cobrança de quaisquer comissões, despesas ou encargos nos casos em que não seja efectivamente prestado um serviço ao cliente por parte das instituições de crédito (primeira alteração à Lei n.º 66/2015, de 6 de Julho).*
- [Projeto de Lei n.º 213/XIV/1.ª \(PS\)](#) - *Adota normas de proteção do consumidor de serviços financeiros de crédito à habitação, crédito ao consumo e utilização de plataformas eletrónicas operadas por terceiros.*
- [Projeto de Lei 217/XIV/1.ª \(PSD\)](#) - *Restringe a cobrança de comissões bancárias, procedendo à quarta alteração ao decreto-lei n.º 133/2009, de 2 de junho, e à terceira alteração ao decreto-lei n.º 74-a/2017, de 23 de junho.*

### III. **Apreciação dos requisitos formais**

---

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Socialista (PS), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e do artigo 118.º



do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento)<sup>41</sup>, que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

A iniciativa assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento em caso de aprovação, dando assim cumprimento aos requisitos formais estabelecidos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Observa igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados.

O projeto de lei em apreciação deu entrada, foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª) em conexão com a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª), no dia 7 de abril de 2021, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciado em sessão plenária no dia 8 de abril.

- **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.

---

<sup>41</sup> As ligações para a Constituição e para o Regimento são feitas para o portal oficial da Assembleia da República.

O título do projeto de lei – «Aprova um regime de prevenção da atividade financeira não autorizada com vista à tutela dos direitos dos consumidores» – traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

De acordo com o n.º 1 do artigo 6.º da referida lei, «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».

O projeto de lei altera o Decreto-Lei n.º 228/2000, de 23 de setembro, que cria o Conselho Nacional de Supervisores Financeiros, e que, de acordo com a consulta ao [Diário da República Eletrónico](#), foi alterado três vezes, pelos Decretos-Leis n.ºs 211-A/2008, de 3 de novembro, e 143/2013, de 18 de outubro, e pela Lei n.º 118/2015, de 31 de agosto. Em caso de aprovação, a iniciativa procederá, assim, à quarta alteração ao referido diploma.

[Constando já a informação](#) relativa ao número de ordem de alteração na alínea b) do n.º 1 do artigo 1.º da iniciativa, deverá incluir-se também a indicação do elenco de diplomas que procederam a alterações anteriores, em cumprimento da citada norma da lei formulário.

No que respeita ao título, de acordo com as regras de legística formal que têm sido seguidas nesta matéria e que recomendam que o título de um ato de alteração permita a identificação clara da matéria constante do ato normativo, sugere-se a identificação, de forma completa, dos diplomas alterados, incluindo a indicação do título do ato alterado<sup>42</sup>, por exemplo, do seguinte modo:

---

<sup>42</sup> Atendendo a razões de clareza e objetividade. DUARTE, David [et al.]- *Legística: perspectivas sobre a concepção e redação de actos normativos*. Coimbra : Almedina, 2002. pp. 201-202.

**Regime de prevenção da atividade financeira não autorizada com vista à tutela dos direitos dos consumidores (altera o Decreto-Lei n.º 228/2000, de 23 de setembro, que cria o Conselho Nacional de Supervisores Financeiros)**

Colocamos também à consideração da comissão a concretização do(s) dever(es) cuja violação se sanciona com a cominação prevista no n.º 1 do artigo 12.º (regime sancionatório)<sup>43</sup>. A norma refere apenas a «violação do dever previsto no artigo 3.º», sendo que aquele artigo 3.º prescreve mais do que um. Consideramos aconselhável, por motivos de clareza e segurança jurídica, que se aclare a remissão, evidenciando os comportamentos sancionados.

Em caso de aprovação, a iniciativa em apreço revestirá a forma de lei, sendo 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.

A entrada em vigor da iniciativa «180 dias após a data da sua publicação», nos termos do artigo 15.º do projeto de lei, está também em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos «*entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação*».

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

#### **IV. Análise de direito comparado**

- **Enquadramento no plano da União Europeia**

O [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#)<sup>44</sup> (TFUE), prevê que as exigências em matéria de defesa dos consumidores serão tomadas em conta na definição e execução das demais políticas e ações da União (artigo 12.º). Acresce que,

<sup>43</sup> Que dispõe o seguinte: «A violação do dever previsto no artigo 3.º constitui contraordenação punível com coima entre de 1750 (euro) a 3750 (euro) ou de 3500 (euro) a 45 000 (euro), consoante o infrator seja pessoa singular ou coletiva».

<sup>44</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PT>

a defesa dos consumidores é uma competência partilhada entre a União e os Estados-Membros (alínea f), n.º 2 do artigo 4.º TFUE), sendo que as medidas adotadas pela União Europeia na matéria não obstam a que os Estados-Membros mantenham ou introduzam medidas de proteção mais estritas (artigo 169.º).

Estas medidas têm como [objetivo](#)<sup>45</sup> “*garantir a todos os consumidores na União, independentemente do local onde vivam, para onde se desloquem ou onde façam as suas compras na UE- um elevado nível comum de proteção contra riscos e ameaças à sua segurança e aos seus interesses económicos, assim como reforçar a capacidade de os consumidores defenderem os seus interesses.*”

A proteção dos consumidores estende-se às diferentes formas de comércio, tendo a UE sentido necessidade de aproximar as disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros relativas a certos aspetos da venda de bens de consumo e das garantias a ela relativas, com vista a assegurar um nível mínimo uniforme de defesa dos consumidores no contexto do mercado interno, através da [Diretiva 1999/44/CE](#)<sup>46 47</sup>.

Relativamente à comercialização de serviços financeiros prestados aos consumidores europeus, a UE estabeleceu regras comuns para melhorar a proteção do consumidor, ao adotar a [Diretiva 2002/65/CE](#)<sup>48 49</sup>, impondo a obrigação de o prestador fornecer aos consumidores informações pormenorizadas e específicas antes da celebração do contrato bem como a aplicação de sanções adequadas impostas pelos Estados-Membros aos prestadores que não cumpram as disposições legais aplicáveis.

Relativamente a contratos de créditos a consumidores, a União Europeia, com a [Diretiva 2008/48/CE](#)<sup>50 51</sup>, pretendeu harmonizar as regras em matéria de crédito concedido aos consumidores que contraiam empréstimos para financiar a aquisição de bens e serviços (férias, bens, carro novo, etc.).

<sup>45</sup> <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/47/medidas-de-protecao-do-consumidor>

<sup>46</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999L0044&from=PT>

<sup>47</sup> Portugal já [transpôs](#) esta diretiva.

<sup>48</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32002L0065>

<sup>49</sup> Portugal já [transpôs](#) esta diretiva.

<sup>50</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0048&from=PT>

<sup>51</sup> Portugal já [transpôs](#) esta Diretiva.

Em 2014, a UE adotou a [Diretiva 2014/17/UE](#)<sup>52</sup> <sup>53</sup>, alterando a supra mencionada Diretiva, na qual visava o estabelecimento de normas de qualidade na comercialização e concessão de crédito pelos mutuantes e intermediários de crédito, nomeadamente, com a introdução de disposições específicas referentes ao acesso a essas atividades e à sua supervisão.

Relativamente às atividades de seguros e resseguro, a UE adotou a [Diretiva 2009/138/CE](#)<sup>54</sup> <sup>55</sup>, no qual estipulou que o acesso estas atividades deveria estar sujeito à concessão de uma autorização prévia, sendo, por isso, necessário, estabelecer as condições e respetivo procedimento de concessão e, eventualmente, impor uma recusa dessa autorização, caso não fossem cumpridas as normas legais aplicáveis.

Ainda quanto aos direitos dos consumidores, a [Diretiva \(UE\) 2019/2161](#)<sup>56</sup> <sup>57</sup>, que alterou a [Diretiva 2005/29/CE](#)<sup>58</sup> <sup>59</sup> e a [Diretiva 2011/83/EU](#)<sup>60</sup> <sup>61</sup>, melhorou a aplicação e a modernização das regras da União em matéria de defesa dos consumidores, nomeadamente, ao exigir aos Estados-Membros que implementassem sanções eficazes, proporcionais e dissuasoras com vista a sancionar os profissionais que violassem as regras previstas na legislação aplicável, nomeadamente, de práticas comerciais enganosas (por ato ou omissão) e/ou práticas comerciais agressivas.

Ainda no âmbito das práticas comerciais desleais, concretamente, quanto à publicidade enganosa, a UE adotou a [Diretiva 2006/114/CE](#)<sup>62</sup> <sup>63</sup> onde definiu que as publicidades que enganem ou possam enganar as pessoas que as recebam, são proibidas, na

<sup>52</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32014L0017>

<sup>53</sup> Portugal já [transpôs](#) esta Diretiva.

<sup>54</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0138&from=pt>

<sup>55</sup> Portugal já [transpôs](#) esta Diretiva

<sup>56</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L2161&from=PT>

<sup>57</sup> Esta Diretiva tem de ser transposta para o direito interno dos países da UE até 28 de novembro de 2021, entrando em vigor a 28 de maio de 2022.

<sup>58</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32005L0029>

<sup>59</sup> Diretiva relativa às práticas comerciais desleais das empresas face aos consumidores no mercado interno. Portugal já [transpôs](#) esta Diretiva.

<sup>60</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32011L0083>

<sup>61</sup> Diretiva relativa aos direitos dos consumidores. Portugal já [transpôs](#) esta Diretiva.

<sup>62</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32006L0114>

<sup>63</sup> Portugal já [transpôs](#) esta Diretiva.

medida em que o seu caráter enganoso pode afetar, ou mesmo prejudicar, o comportamento económico dos consumidores.

Em 2020, a Comissão Europeia lançou o programa de ação da União Europeia no âmbito da política dos consumidores assente na [Nova Agenda do Consumidor](#)<sup>64</sup>, para o período de 2020 a 2025, com um especial enfoque no setor dos serviços financeiros de retalho, salientando o aparecimento de prestadores não tradicionais desses serviços, como as empresas de tecnologia financeira e mutuantes de empréstimos entre particulares, que colocam no mercado novos produtos, como empréstimos de curto prazo/custo elevado, sendo estes produtos cada vez mais comercializados e vendidos por via digital.

Nessa medida, a Comissão Europeia planeia, em 2021, elaborar propostas de revisão da Diretiva Crédito ao Consumo<sup>65</sup> e da Diretiva Comercialização à Distância de Serviços Financeiros<sup>66</sup>, a fim de reforçar a proteção dos consumidores no contexto da digitalização destes serviços.

Por fim, referir ainda que o [Regulamento \(UE\) 2017/2394](#)<sup>67</sup> relativo à cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação de proteção dos consumidores, assume particular importância ao capacitar a Comissão Europeia para desencadear ações coordenadas de aplicação da legislação de defesa do consumidor, combatendo o impacto que a pandemia provocada pela COVID-19 teve nos direitos dos consumidores, nomeadamente, com burlas, problemas relacionados com viagens e exploração das vulnerabilidades financeiras, que já existiam antes da pandemia, mas que se tornaram mais evidentes.

<sup>64</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52020DC0696>

<sup>65</sup> [Diretiva 2008/48/CE](#)

<sup>66</sup> [Diretiva 2002/65/CE](#)

<sup>67</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32017R2394>

- **Enquadramento internacional**

**Países europeus**

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

**ESPAÑA**

As regras gerais que regulam a publicidade estão previstas na [Ley 34/1988, de 11 de noviembre<sup>68</sup>](#), *General de Publicidad*, definindo-se aqui “publicidade” como toda a forma de comunicação realizada por uma pessoa física ou jurídica, pública ou privada, no exercício de uma atividade comercial, industrial, artesanal ou profissional, com o fim de promover, de forma direta ou indireta, a contratação de bens móveis ou imóveis, serviços, direitos e obrigações<sup>69</sup>.

O [artigo 5](#) desta lei determina que a publicidade a determinados produtos ou serviços – produtos de saúde ou sujeitos a regulamentação técnico-sanitária, assim como produtos, bens, atividades ou serviços que possam causar riscos para a saúde ou segurança das pessoas e do seu património, ou publicidade sobre jogos de sorte ou azar – pode ser regulada por normas especiais e submetida a um regime de autorização administrativa prévia.

Este regime de autorização administrativa, criada por uma *Orden* de 1989<sup>70</sup>, veio posteriormente a ser extinto pela [Orden EHA/1718/2010, de 11 de junio, de regulación y control de la publicidad de los servicios y productos bancários](#), substituindo-o por um sistema de controlo da publicidade baseado num duplo enfoque: um, preventivo, que consiste na elaboração pelo [Banco de España<sup>71</sup>](#) de critérios que promovam a clareza, suficiência e objetividade das mensagens publicitárias, e no estabelecimento, de procedimentos e controlos internos que garantam o seu cumprimento, por parte das entidades; e outro, corretivo, que permite a cessação ou retificação da publicidade de

<sup>68</sup> Diploma consolidado retirado do portal oficial boe.es. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas relativas a Espanha são feitas para o referido portal oficial, salvo indicação em contrário.

<sup>69</sup> [Artigo 2](#) da referida lei.

<sup>70</sup> Trata-se da [Orden de 12 de diciembre de 1989, sobre tipos de interés y comisiones, normas de actuación, información a clientes y publicidad de las Entidades de crédito](#)

<sup>71</sup> <https://www.bde.es/bde/es/>



produtos e serviços bancários que não cumpra a regulamentação e a eventual sanção de conduta inadequada.

Esta *Orden* define o que se considera publicidade de produtos e serviços bancários, excluindo do seu âmbito as campanhas publicitárias corporativas, mediante as quais se dá a conhecer uma determinada entidade e o seu objeto social, o conteúdo informativo que consta da página das entidades na Internet, ou noutro meio, necessário para a contratação de uma operação, e as informações sobre as características específicas das operações que constem nessas páginas de Internet.

O [artigo 5](#) deste diploma comete ao *Banco de España* a competência para requerer a cessação ou retificação da publicidade que não cumpra as regras nele previstas bem como as adotadas por aquela entidade reguladora, no desenvolvimento desta *Orden*. A documentação correspondente a cada campanha publicitária deve ser conservada e registada num registo interno criado na sede da entidade de crédito.

O *Banco de España* veio dar cumprimento à regulamentação desta *Orden* através da *Circular 6/2010, de 28 de septiembre, del Banco de España, a entidades de crédito y entidades de pago, sobre publicidad de los servicios y productos bancários*, a qual foi revogada em 2020 pela [Circular 4/2020, de 26 de junio, del Banco de España, sobre publicidad de los productos y servicios bancários](#), que passou a regular a matéria.

A proteção dos clientes dos serviços bancários é concretizada através da [Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancários](#).

Em termos genéricos, a proteção dos consumidores faz-se pelo [Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias](#), que vem compilar num único texto legal a *Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios* e as normas de transposição de diretivas comunitárias sobre a defesa dos consumidores que incidam sobre os aspetos regulados por aquela lei, nomeadamente os contratos celebrados à distância e os contratos celebrados fora do estabelecimento comercial.



## FRANÇA

A defesa dos consumidores é regulada pelo [code de la consommation](#)<sup>72</sup>, referindo-se os [artigos L240-40 a L240-42](#) aos contratos no domínio financeiro, bancário e de seguros.

Dada a especificidade destes contratos, os artigos referidos remetem, no caso dos contratos em matéria financeira e bancária, para as sanções previstas no [code monétaire et financier](#) para o incumprimento das obrigações da entidade bancária em relação ao consumidor, que constam dos [artigos L351-1 a L353-6](#), e, no caso dos contratos em matéria de seguros, para as normas que no [code des assurances](#) regulam as obrigações de informação pela entidade seguradora ao tomador do seguro ([artigos L112-1 a L112-11](#), relativos à forma e transmissão das apólices).

A publicidade é uma das práticas comerciais regulamentadas no *code de la consommation*, no capítulo II do título II do livro I, compreendendo os [artigos L122-1 a L122-23](#), que contêm as regras aplicáveis à publicidade comparativa bem como à publicidade de diversos tipos de produtos.

A publicidade sobre os créditos ao consumo, em especial, está regulada nos [artigos L312-5 a L312-11](#) do mesmo código, prevendo-se aqui as informações que a publicidade a este tipo de produto deve conter obrigatoriamente, nomeadamente, uma advertência sobre a necessidade de reembolso dos créditos contratados e, com recurso a um caso exemplificativo, as taxas de juro, a duração do contrato e o montante total a reembolsar, entre outras.

A [Autorité de Régulation Professionnelle de la Publicité](#)<sup>73</sup> adotou em 2014 uma [recomendação](#)<sup>74</sup> contendo um conjunto de regras a aplicar à publicidade de produtos

<sup>72</sup> Diploma consolidado retirado do portal oficial [legifrance.gouv.fr](http://legifrance.gouv.fr). Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas relativas a França são feitas para o referido portal oficial, salvo indicação em contrário.

<sup>73</sup> <https://www.arpp.org/>

<sup>74</sup> Disponível em WWW: <URL: [https://www.arpp.org/IMG/pdf/Recommandation\\_Publicite\\_des\\_produits\\_financiers\\_et\\_d\\_investissement\\_et\\_services\\_liés\\_et\\_Annexes-2.pdf](https://www.arpp.org/IMG/pdf/Recommandation_Publicite_des_produits_financiers_et_d_investissement_et_services_liés_et_Annexes-2.pdf)>.

financeiros, bancários e de seguros, em concretização do princípio de que a publicidade ou comunicação comercial de ser decente, leal e verdadeira.

A [Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution](#)<sup>75</sup> (ACPR) é a entidade reguladora dos setores bancário e dos seguros que, em articulação com o [Banque de France](#)<sup>76</sup>, está encarregue de autorizar e supervisionar as instituições bancárias e seguradoras e seus intermediários, no interesse de seus clientes e na preservação da estabilidade do sistema financeiro.

Prevista no capítulo II do título I do livro VI da parte legislativa do *Code monétaire et financier*, que compreende os [artigos L612-1 a L612-50](#), a ACPR tem a sua missão definida no [artigo L612-1](#) – destacando- se aqui, no que toca à atividade bancária, a autorização para o exercício da atividade, a supervisão permanente da situação financeira e as condições de funcionamento das entidades bancárias, garantir que as entidades submetidas à sua supervisão cumprem as normas de proteção dos seus clientes – e as competências previstas no [artigo L612-2](#).

A ACPR mantém uma base de dados com o registo oficial dos agentes financeiros, no qual constam as entidades autorizadas a exercer atividade bancária, financeira, de moeda eletrónica ou de serviços de pagamento, a [REGAFI](#)<sup>77</sup>. Também no âmbito das suas competências, torna pública na sua página na *Internet*, mensalmente, uma [lista](#) das entidades às quais foi retirada a autorização para exercer a atividade.

Numa [página](#)<sup>78</sup> da *Internet* comum à ACPR, ao *Banque de France* e à [Autorité des Marchés Financiers](#)<sup>79</sup> (AMF), são publicadas e atualizadas regularmente cinco [listas](#)<sup>80</sup> negras de páginas ou entidades não autorizadas a oferecer em França os seguintes serviços: empréstimos, contas de poupança, serviços de pagamento ou contratos de seguro; investimentos em Forex (mercado de câmbio); derivados de cripto-ativos; opções binárias; investimentos em diversos bens (diamantes, vinho, cripto-ativos, entre outros).

<sup>75</sup> <https://acpr.banque-france.fr/>

<sup>76</sup> <https://www.banque-france.fr/>

<sup>77</sup> <https://www.regafi.fr/spip.php?rubrique1>

<sup>78</sup> <https://www.abe-infoservice.fr/>

<sup>79</sup> <https://www.amf-france.org/>

<sup>80</sup> <https://www.abe-infoservice.fr/liste-noire/listes-noires-et-alertes-des-autorites>

## V. Consultas e contributos

---

- **Consultas facultativas**

Face ao objeto da iniciativa em análise, deverá ser ponderada a obtenção de contributo, por escrito ou mediante audição, das seguintes entidades: Banco de Portugal, Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, CMVM, Conselho Nacional de Supervisores Financeiros, DECO - Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor, Direção-Geral do Consumidor, CNPD, Ordem dos Advogados, Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução, Ordem dos Notários, ASAE, IMPIC, I.P., ANACOM e Centro Nacional de Cibersegurança.

## VI. Avaliação prévia de impacto

---

- **Avaliação sobre impacto de género**

O proponente juntou ao projeto de lei a respetiva ficha de avaliação de impacto de género ([AIG](#)). De acordo com a informação constante desse documento, considera-se que a iniciativa legislativa tem uma valoração positiva.

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso.

Nesta fase do processo legislativo a redação do projeto de lei não parece suscitar qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.

- **Impacto orçamental**

Não é previsível que a iniciativa em análise tenha impacto orçamental, mas a informação disponível não o permite concluir.

## VII. Enquadramento bibliográfico

---

CASTELO, Higinia – O intermediário de crédito : exercício da actividade à luz do Decreto-Lei n.º 81-C/2017, de 7 de julho. **Revista do Ministério Público**. Lisboa. ISSN 0870-6107. N.º 156 (out./dez. 2018), p. 55-89. Cota RP-179.

Resumo: O Regime Jurídico do Intermediário de Crédito, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 81-C/2017, de 7 de julho, veio, por transposição de diretiva comunitária, disciplinar o exercício das atividades de intermediação de crédito e de prestação de serviços de consultoria relativos a contratos de crédito. Com ele supriu-se a omissão regulativa que se fazia sentir, considerando as muitas empresas que se dedicavam a estas atividades, as quais têm forte repercussão socioeconómica, nomeadamente ao nível da quantidade, dos montantes e dos conteúdos dos contratos de crédito. O presente estudo visa dar a conhecer o Regime Jurídico do Intermediário de Crédito com incidência nos contratos que sustentam as atividades do intermediário de crédito.

MONTEIRO, António Pinto – A resposta do ordenamento jurídico português à contratação bancária pelo consumidor. **Boletim de Ciências Económicas** [Em linha]. Vol. 57, tomo 2 (2014), p. 2315-2348. [Consult. 9 abr. 2021]. Disponível em WWW: <URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=120825&img=20077&save=true>> ISSN 0870-4252.

Resumo: À luz da ordem jurídica portuguesa, este estudo estrutura-se em 3 eixos: i) clarificar a definição do conceito de consumidor (com base na Lei de Defesa do Consumidor, no Projeto do Código do Consumidor Português, no próprio direito bancário, e num conjunto de outra legislação que transpõe diretivas europeias); ii) qualificar e categorizar os contratos bancários enquanto relação contratual, “relação obrigacional complexa, duradoura, no seio da qual se estabelecem entre as partes direitos e deveres de vária ordem”; iii) tipificar o elenco de problemas que enfrenta o consumidor de contratos bancários e ponderar as soluções legais em vigor. O autor

conclui que o balanço geral sobre a resposta do ordenamento jurídico português à contratação bancária pelo consumidor é positivo, enunciando e analisando para tal o conjunto de medidas preventivas e regulatórias consagradas, centradas na proteção do consumidor.

RODRIGUES, Gabriela Cunha ; PAZ, Margarida ; NUNES, Pedro Caetano (Org.) – **Direito bancário** [Em linha]. Lisboa : Centro de Estudos Judiciários, 2015. [Consult. 9 abr. 2021]. Disponível em WWW: <URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=124806&img=9547&save=true>>.

Resumo: A crise financeira iniciada em 2007 trouxe um repensar dos quadros normativos e contratuais em que os bancos são autorizados a funcionar, quadros que decorrem da transposição para os direitos nacionais de acordos internacionais dos Estados e das entidades de regulação e supervisão. Resultado de um Colóquio realizado em fevereiro de 2014, motivado pela “vaga de judicialização da vida social e económica” que então se afirmava, esta publicação reúne contributos de especialistas – juízes, académicos e advogados – sobre questões de direito bancário, abrangendo matérias como cláusulas contratuais gerais; derivados financeiros; segredo bancário; cartas de conforto; contratos bancários; garantias bancárias.