



REPÚBLICA PORTUGUESA

GABINETE DA MINISTRA ADJUNTA E
DOS ASSUNTOS PARLAMENTARES

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de
Orçamento e Finanças
Deputado Filipe Neto Brandão

| SUA REFERÊNCIA | SUA COMUNICAÇÃO DE | NOSSA REFERÊNCIA | DATA |
|------------------------|--------------------|------------------|------------|
| 44/COF/2020 | 18-12-2020 | Nº: 422 | 02/03/2023 |
| Comunicação eletrónica | 23-12-2022 | ENT.: 844 | |
| Comunicação eletrónica | 01-03-2023 | PROC. Nº: | |

ASSUNTO: Solicitação de informação sobre o objeto da Petição n.º 115/XIV/1.ª, da iniciativa da ALOPE- Associação de Lesados em Obrigações e Produtos Estruturados - “Solicitam o controlo, revisão e criação de legislação que salvaguarde os direitos dos investidores não qualificados no âmbito da comercialização de produtos financeiros pelas instituições bancárias”.

Encarrega-me a Ministra Adjunta e dos Assuntos Parlamentares de enviar a resposta proveniente do Gabinete do Senhor Ministro das Finanças ao pedido de informação sobre a Petição mencionada em epígrafe, remetida a este Gabinete através do ofício n.º 215/2023, datado de 01 de março, cuja cópia se anexa.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

João Bezerra da Silva

Exmo. Senhor
Chefe do Gabinete da Ministra Adjunta e dos
Assuntos Parlamentares
Dr. João Bezerra da Silva

| SUA REFERÊNCIA | SUA COMUNICAÇÃO DE | NOSSA REFERÊNCIA | DATA |
|----------------|--------------------|---|------------|
| Of.1707 | 27.12.2022 | N.º 215/2023 ENT. 5631/2023 PROC. 14.01 | 01/03/2023 |

ASSUNTO: Petição n.º 115/XIV/1.ª - Para controlo, revisão e criação de legislação que salvaguarde os direitos dos investidores não qualificados no âmbito da comercialização de produtos financeiros pelas instituições bancárias (ALOPE - Associação de Lesados em Obrigações e Produtos Estruturados).

Exmo. Senhor

Na sequência do vosso ofício que nos remete pedido da Comissão de Orçamento e Finanças, no âmbito da apreciação da Petição n.º 115/XIV/1.ª, para os devidos efeitos, apresentamos a seguinte informação pelo Ministério das Finanças:

Resolução de conflitos em geral: supervisão comportamental, instrumentos de resolução alternativa de litígios e tutela judicial

1. Os supervisores financeiros (a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, o Banco de Portugal e a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários) dispõem de competências de supervisão comportamental, previstas nos seus estatutos ou nos principais diplomas setoriais, que incluem, designadamente, o tratamento das reclamações dos clientes de entidades sujeitas à sua supervisão. O tratamento de reclamações tem uma importância essencial para o exercício das funções das autoridades de supervisão, quer na ótica da fiscalização do cumprimento dos deveres por parte das entidades supervisionadas quer na ótica da reposição de direitos dos clientes destas. No quadro dessas funções, e com base no tratamento das reclamações, entre outros, os supervisores financeiros analisam e avaliam a conduta das entidades sujeitas à sua supervisão, adotando as medidas de supervisão ou sancionatórias legalmente previstas.

Sem prejuízo da atuação das autoridades de supervisão, um particular pode sempre recorrer às instâncias judiciais caso entenda que as suas pretensões não foram devidamente acauteladas e/ou os seus direitos não foram totalmente satisfeitos.

2. Na área dos instrumentos financeiros, o Código dos Valores Mobiliários (nos seus artigos 33.º e 34.º) prevê instrumentos específicos de resolução alternativa - o sistema de mediação (voluntária) - que está igualmente enquadrado nos Estatutos da CMVM.

Este enquadramento administrativo e judicial não impede a criação de instituições e figuras adicionais que desempenhem funções mais específicas, como sucede com o Mediador do Crédito (criado pelo Decreto-Lei n.º 144/2009, de 17 de junho), quando as mesmas se considerem necessárias e adequadas para a defesa dos clientes de serviços financeiros ou para o desenvolvimento do setor da atividade em que se enquadrem.

Provedor do Investimento

3. Os autores da petição submetem à Assembleia da República a criação da figura jurídica do Provedor do Investimento que desenvolveria as seguintes funções:

- a) Controlo - imparcial e abstrato - do mercado financeiro;
- b) Imposição de obrigações aos bancos de prestação de determinadas informações aos investidores;
- c) Apreciação de queixas dos investidores;
- d) Emissão de recomendações dirigidas ao queixoso no sentido de este prosseguir ou não os seus intentos.

Para o efeito, o provedor teria acesso a toda a informação que entender necessária e que esteja ao livre dispor daquela da CMVM.

4. A atividade de comercialização/colocação de instrumentos financeiros está sujeita a diversas regras legais e regulamentares, quer de fonte europeia (nomeadamente decorrentes da transposição da Diretiva dos Mercados de Instrumentos Financeiros) quer de caráter exclusivamente nacional (como o Decreto-Lei n.º 211-A/2008, de 3 de novembro). Estas regras asseguram aos potenciais investidores (em especial) o direito à obtenção de informação previamente à sua decisão de investimento, que se pretende livre, esclarecida e consciente dos riscos potenciais do investimento, sendo ainda complementado por outros deveres dos intermediários financeiros, como o dever de avaliação da adequação (previsto nos artigos 314.º e seguintes do Código dos Valores Mobiliários).

Destaca-se, pela sua relevância, o desenvolvimento que estas regras mereceram, principalmente, com a Lei n.º 35/2018, de 20 de julho, que procedeu à alteração das regras de comercialização de produtos financeiros e de organização dos intermediários financeiros e que, designadamente:

- a) Transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva 2014/65/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativa aos mercados de instrumentos financeiros e que altera a Diretiva 2002/92/CE e a Diretiva 2011/61/UE;



- b) Transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva (UE) 2016/1034, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de junho de 2016, que altera a Diretiva 2014/65/UE relativa aos mercados de instrumentos financeiros;
- c) Transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva Delegada (UE) 2017/593, da Comissão, de 7 de abril de 2016, que complementa a Diretiva 2014/65/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, no que diz respeito à proteção dos instrumentos financeiros e dos fundos pertencentes a clientes, às obrigações em matéria de governação de produtos e às regras aplicáveis ao pagamento ou receção de remunerações, comissões ou quaisquer benefícios monetários ou não monetários;
- d) Proceda à adaptação da ordem jurídica interna ao Regulamento (UE) n.º 600/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativo aos mercados de instrumentos financeiros e que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012, e de disposições específicas do Regulamento (CE) n.º 1060/2009, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro de 2009, conforme alterado pelo Regulamento (UE) n.º 462/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013;
- e) Proceda à adaptação da ordem jurídica interna ao Regulamento (UE) n.º 909/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de julho de 2014, relativo à melhoria da liquidação de valores mobiliários na União Europeia e às Centrais de Valores Mobiliários (CSDs) e que altera as Diretivas 98/26/CE e 2014/65/UE e o Regulamento (UE) n.º 236/2012;
- f) Proceda à adaptação da ordem jurídica interna, ao Regulamento (UE) n.º 1286/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de novembro de 2014, sobre os documentos de informação fundamental para pacotes de produtos de investimento de retalho e de produtos de investimento com base em seguros (PRIIPs);
- g) Proceda à adaptação da ordem jurídica interna ao Regulamento (UE) n.º 2015/2365, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2015, relativo à transparência das operações de financiamento através de valores mobiliários e de reutilização e que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012;
- h) Proceda à adaptação da ordem jurídica interna ao Regulamento (UE) n.º 2016/1011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2016, relativo aos índices utilizados como índices de referência no quadro de instrumentos e contratos financeiros ou para aferir o desempenho de fundos de investimento e que altera as Diretivas 2008/48/CE e 2014/17/UE e o Regulamento (UE) n.º 596/2014.

O artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 211-A/2008 (referido na petição)¹ previa um conjunto acrescido de deveres informativos quando se tratasse de produtos financeiros complexos, além dos deveres gerais previstos no Código dos Valores Mobiliários e complementados pela regulamentação da CMVM.

¹ Revogado pela Lei n.º 35/2018, de 20 de julho, na sequência da aplicação do Regulamento (UE) n.º 1286/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de novembro de 2014, sobre os documentos de informação fundamental para pacotes de produtos de investimento de retalho e de produtos de investimento com base em seguros (PRIIPs) que regula essencialmente esse objeto.



A matéria é atualmente regulada pelo direito da União Europeia, nomeadamente no Regulamento (UE) n.º 1286/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de novembro de 2014, sobre os documentos de informação fundamental para pacotes de produtos de investimento de retalho e de produtos de investimento com base em seguros (PRIIPs), ao qual o ordenamento jurídico nacional já se encontra totalmente adaptado, através da referida Lei n.º 35/2018.

Assim, o regime legal em vigor no nosso país respeita integralmente os regimes europeus mais atuais sobre esta matéria, apenas se distanciando pontualmente desses regimes quando se entendeu necessário e adequado reforçar a proteção dos investidores para além do previsto na legislação europeia.

A título de exemplo, uma das particularidades da legislação nacional, face à legislação europeia, em matéria de proteção dos investidores em instrumentos financeiros resulta do crime de “uso de informação falsa ou enganosa na captação de investimento”, previsto no artigo 379.º-E do Código dos Valores Mobiliários, e que foi introduzido pela Lei n.º 28/2017, de 30 de maio, que reviu o regime sancionatório do direito dos valores mobiliários.

5. Adicionalmente, a proposta de âmbito funcional de atuação do Provedor parece conjugar funções que não se mostram compatíveis entre si ou com o enquadramento jurídico vigente. Por um lado, o Provedor teria uma função de avaliação de uma exposição/queixa do investidor mas, por outro, prestaria (em certa medida) uma forma de aconselhamento. Por fim, teria a missão de determinar casuisticamente requisitos adicionais e suplementares de informação que são previstos em lei ou concretizados em regulamento da CMVM, consoante o modelo legal adotado, mas simultaneamente intervindo em litígios como parte/interveniente.

Ora, atento o atual modelo nacional e europeu de supervisão financeira, a fiscalização do cumprimento dos deveres previstos na legislação aplicável (quer na área dos instrumentos financeiros quer noutros produtos financeiros) é uma responsabilidade da autoridade de supervisão, em primeira linha, que dispõe de instrumentos e poderes para esse efeito.

O aumento do número de entidades com responsabilidades nesta matéria não assegura, por si só, o aumento da eficácia da supervisão e, conseqüentemente, o nível de proteção dos clientes. Por esse motivo, não se afigura adequada a multiplicação de figuras que originem sobreposições com o âmbito de atuação das autoridades de supervisão.

6. Atendendo à dimensão do sistema financeiro nacional, a interdependência entre setores e a relação custo-benefício, afigura-se adequado que seja estudada a eventual criação de um sistema transversal, integrado e/ou coordenado no âmbito do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros (CNSF), que poderia receber pedidos, exposições e queixas relacionados com matéria bancária, seguradora ou do mercado de capitais. A eventual criação desta figura transversal ao setor financeiro e não apenas setorial, que seja complementar (e não sobreposto) às funções exercidas pelas autoridades de supervisão, poderá ser equacionada tomando por referência as funções atribuídas ao mediador do crédito, alargando-se o

4

respetivo âmbito material de atuação para abranger toda a esfera de relações entre as entidades financeiras e os seus clientes.

Propostas relativas à resolução de litígios

7. Os autores da petição submetem ainda à Assembleia da República diversas propostas e iniciativas específicas em matéria de litígios:

- a) Sujeição de litígios relativos a instrumentos financeiros a arbitragem necessária;
- b) Criação de um centro de arbitragem ou tribunal arbitral especializado;
- c) Criação de um tribunal arbitral *ad hoc* para apreciação do litígio entre os investidores em instrumentos financeiros cuja entidade de referência é a Portugal Telecom e os Intermediários Financeiros.

8. A arbitragem é um dos mecanismos de resolução alternativa de litígios que tem evidenciado desenvolvimentos significativos no passado recente, estando a arbitragem voluntária presente em diversos domínios da nossa sociedade, à qual geralmente se associa características de maior expedição, celeridade e simplicidade processual.

Em determinadas situações, o legislador implementou mecanismos de sujeição de conflitos a arbitragem necessária em certos domínios da vida social, como por exemplo, nos conflitos de consumo de reduzido valor económico (pela Lei n.º 63/2019, de 16 de agosto) ou em conflitos relacionados com relações laborais (Decreto-Lei n.º 259/2009, de 25 de setembro) ou na área do desporto.

9. A adoção dessas soluções legais tem sido efetuada de forma progressiva e pontual, avaliando e ponderando os custos e benefícios desses mecanismos e os condicionalismos constitucionais e legais aplicáveis aos regimes de arbitragem necessária.

Assim, a criação de um regime de arbitragem necessária deve sempre ser equacionada à luz do nosso modelo tradicional de jurisdição estadual e da conveniência (ou não) da criação de um regime imperativo de jurisdição arbitral. A criação de instâncias especializadas também deve ser avaliada à luz de idêntico racional.

Sistema de resolução alternativa de litígios no setor financeiro

10. A matéria da resolução alternativa de litígios no domínio do setor financeiro tem merecido soluções legais nalguns diplomas setoriais, como é o caso do Código dos Valores Mobiliários.

Neste âmbito, reconhecendo a importância da criação e aprofundamento de mecanismos alternativos de resolução de conflitos de carácter transversal no sistema financeiro (e não específicos de cada setor no



sistema financeiro), pode ser ponderada a criação de uma entidade de resolução alternativa de litígios especializada em matéria financeira, a funcionar junto do CNSF. A criação desta entidade constituiria uma proposta de carácter transversal que partilharia sinergias de conhecimentos especializados no setor financeiro e que melhoraria, expectável e globalmente, a celeridade e expedição da resposta e resolução de conflitos no sistema financeiro.

O carácter transversal da mesma representaria um passo importante no aprofundamento destes mecanismos para a proteção dos clientes e resolução de conflitos no setor financeiro.

Conclusões

Assim, atendendo às propostas constantes da Petição n.º 115/XIV/1.^a, apresentam-se as seguintes conclusões:

- a) Os supervisores financeiros desempenham uma função fundamental de proteção dos clientes no quadro das suas funções de supervisão comportamental;
- b) O tratamento de reclamações é uma componente essencial da supervisão comportamental que trata e analisa exposições e pedidos de clientes de entidades sujeitas à supervisão dessas entidades;
- c) A criação de novas figuras institucionais só deve ser equacionada se tiveram funções complementares às das autoridades de supervisão e se justifique que não sejam exercidas por estas, devendo, em todo o caso, ter carácter transversal e não setorial;
- d) A criação de um regime de arbitragem necessária e/ou de instâncias especializadas deve ser precedida de uma adequada reflexão sobre a convivência e adequação desse modelo e das condicionantes aplicáveis à sua adoção;
- e) Pode ser ponderada a criação de um sistema de resolução alternativa de litígios de carácter transversal ao setor financeiro, que funcione junto do CNSF, como instrumento de reforço e aprofundamento dos mecanismos de resolução alternativa de conflitos entre entidades supervisionadas e os seus clientes;
- f) A legislação nacional em vigor respeita integralmente os regimes europeus mais atuais sobre esta matéria, distanciando-se pontualmente desses regimes para reforçar a proteção dos investidores para além do previsto na legislação europeia, como é o caso do crime de “uso de informação falsa ou enganosa na captação de investimento”, previsto no artigo 379.º-E do Código dos Valores Mobiliários.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

Carlos Domingues