

Publicação disponível em: <https://blook.pt/publications/publication/c4c099a8cd3f/>

# O NOVO REGIME JURÍDICO DA DISTRIBUIÇÃO DE SEGUROS E DE RESSEGUROS: A DIRECTIVA (UE) N.º 2016/97, DE 20-JAN., E A LEI N.º 7/2019, DE 16-JAN., QUE A TRANSPÕS

---

**FRANCISCO RODRIGUES ROCHA**

REVISTA DE DIREITO FINANCEIRO E DOS MERCADOS DE CAPITAIS, VOL. 1 (2019), NO. 2, 169-198



FRANCISCO RODRIGUES ROCHA

Assistente convidado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa  
Advogado na GPA

## **O novo regime jurídico da distribuição de seguros e de resseguros: a Directiva (UE) n.º 2016/97, de 20-Jan., e a Lei n.º 7/2019, de 16-Jan., que a transpôs\***

*The new legal regime of insurance and reinsurance distribution: Directive (EU) 2016/97, of 20 Jan., and Law nr. 7/2019, of 16 Jan., which transposed the first*

**Palavras-chave:** distribuição de seguros e resseguros – mediação de seguros – agentes de seguros – corretores de seguros – mediadores de seguros ligados – mediadores de seguros a título acessório – produtos de investimento com base em seguros

\* Abreviaturas usadas: AR = Assembleia da República; § = parágrafo; DDS = Directiva (UE) 2016/97, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20-Jan.-2016, sobre a distribuição de seguros, alterada pela Directiva (UE) 2018/311, do PE e do Conselho, de 14-Mar.-2018 (também conhecida pela abreviatura inglesa IDD); DMIF 2 = Directiva 2014/65/UE, do PE e do Conselho, de 15-Mai.-2014 (também conhecida pela abreviatura inglesa MiFID 2); DMS = Directiva 2002/92/CE, do Parlamento e do Conselho, de 9-Dez.-2002, relativa à mediação de seguros, com as alterações constantes da Directiva 2014/65/UE, do PE e do Conselho, de 15-Mai.-2014, e da Directiva (UE) 2016/97, do PE e do Conselho, de 20-Jan.-2016, que, além de a alterar, a revogou; LPS = livre (ou, mas menos frequentemente e segundo o contexto, liberdade) de prestação de serviços; PDMS 2 = Proposta de Directiva do PE e do Conselho COM/2012/0360 final – 2012/0175 (COD); PE = Parlamento Europeu; prt. = parte; PIBS = produtos de investimento com base em seguros; RJASR = Regime Jurídico

## 1. Introdução

I. Com data de 20-Jan.-2016<sup>1</sup>, foi aprovada a Directiva (UE) 2016/97, do PE e do Conselho, sobre a distribuição de seguros (DDS). Trata-se, como já nos vêm habituando os órgãos da UE, de um documento relativamente longo, sobretudo quando comparado com a DMS<sup>2</sup>, com 41 páginas, das quais cerca de 10 de 79 considerando, um articulado de cerca de 26 páginas com 46 artigos, e 3 anexos<sup>3</sup>, respectivamente com 2, 1 e 2 páginas.

da Actividade Seguradora e Resseguradora (ou Regime Jurídico de Acesso e Exercício da Actividade Seguradora e Resseguradora), aprovado pela L 147/2015, de 9-Set., como anexo de que faz parte integrante nos termos do artigo 2.º da mesma L 147/2015; RJCS = Regime Jurídico do Contrato de Seguro, aprovado pelo DL 72/2008, de 16-Abr., como anexo de que faz parte integrante pelo artigo 1.º do mesmo DL 72/2008, entretanto alterado pela L 147/2015, de 9-Set.; RJMSR = Regime Jurídico da Mediação de Seguros e Resseguros (ou Regime Jurídico do Acesso e do Exercício da Actividade de Mediação de Seguros e Resseguros), aprovado pelo DL 144/2006, de 31-Jul., alterado pelo DL 359/2007, de 2-Nov., pela L 46/2011, de 24-Jun., e pela L 147/2015, de 9-Set.; RJDSR = Regime Jurídico da Distribuição de Seguros e de Resseguros, aprovado pela L 7/2019, de 16-Jan., como anexo de que faz parte integrante nos termos do artigo 1.º/2 da mesma L 7/2019.

<sup>1</sup> Embora o processo tenha começado cerca de 6 anos antes, em 2010, como dá conta a PDMS 2. Assim, em 2010-2011, os serviços da Comissão reuniram regularmente com representantes do sector, associações de consumidores e supervisores, tendo lançado uma consulta pública relativa à revisão da DMS entre 26-Nov.-2010 e 28-Fev.-2011. O relatório final da EIOPA foi apresentado em Nov.-2010 e, em 10-Dz.-2010, foi realizada uma audição pública. Em 11-Abr.-2011, foi organizada uma reunião com peritos dos Estados-membros e a EIOPA para discussão dos resultados da consulta pública e a eventual estrutura e conteúdo da DMS 2, que seria em rigor, mais do que isso, DDS. Em Jul.-2011 foi concluído um estudo destinado a fornecer o panorama geral do funcionamento da distribuição de produtos de seguros na UE. Os trabalhos de avaliação de impacto foram conclusos em 2012.

<sup>2</sup> Com 8 páginas, das quais cerca de 1 e meia de 24 considerando, e cerca de 7 e meia com 18 artigos.

<sup>3</sup> Anexo I intitulado “Requisitos mínimos de conhecimentos e competências profissionais” por referência ao artigo 10.º/2; anexo II com uma prt. A com indicação da Directiva revogada com a lista das suas alterações, e uma prt. B com os prazos de transposição para o direito nacional a que se refere o artigo 44.º; e anexo III com uma “Tabela de correspondência” entre a DMS e a DDS, designadamente para efeito de remissões para a revogada Directriz (artigo 44.º, § 1.º).

A DDS, que entrou em vigor no 20.º dia que se seguiu ao da sua publicação no *JOUE* a 2-Fev.-2016 (artigo 45.º)<sup>4</sup>, revogou a Diretiva 2002/92/CE, do PE e do Conselho, de 9-Dez.-2002, relativa à mediação de seguros (DMS), inicialmente com efeitos a partir de 23-Fev.-2018 (artigo 44.º, § 1.º)<sup>5</sup>, prazo posteriormente diferido para 1-Out.-2018 (artigo 1.º/2 da Directriz<sup>6</sup> (UE) 2018/311, do PE e do Conselho, de 14-Mar.-2018, que alterou o 44.º, § 1.º da DDS<sup>7</sup>), e fixou aos Estados-membros o dia 23-Fev.-2018 como *dies ad quem* para a sua transposição (artigo 42.º/1, § 1.º), prazo posteriormente também estendido a 1-Jul.-2018, com a obrigação de que as disposições transpostas fossem aplicadas o mais tardar a partir de 1-Out.-2018 (artigo 1.º/1 da Directriz (UE) 2018/311), que alterou o artigo 42.º/1, § 1.º da DDS e lhe aditou um novo e intercalar § 2.º).

O articulado da DDS encontra-se estruturalmente dividido da seguinte forma:

1. Capítulo I “Âmbito de aplicação e definições”, contendo 2 artigos (1.º-2.º) epígrafados precisa e respectivamente “Âmbito de aplicação” e “Definições”;
2. Capítulo II “Condições de registo”, contendo um artigo (3.º) epígrafado “Registo”;
3. Capítulo III “Liberdade de prestação de serviços e liberdade de estabelecimento”, contendo 6 artigos (4.º-9.º), relativos ao exercício em LPS, incumprimento de obrigações em LPS, exercício da liberdade de estabelecimento, repartição de competências entre Estados de origem e acolhimento, incumprimento de obrigações no exercício de liberdade de estabelecimento e competências relativas às disposições nacionais adoptadas por motivos de interesse geral;

<sup>4</sup> Ou seja, 22-Fev.-2016.

<sup>5</sup> Sem prejuízo das obrigações dos Estados-membros relativas aos prazos de transposição para o direito nacional das Directivas 2014/65/UE e (EU) 2016/97 (artigo 44.º pr., 2.ª prt., e anexo II, prt. B).

<sup>6</sup> Usamos de forma fungível Directriz e Directiva, com preferência para o primeiro termo.

<sup>7</sup> Cf. tb. o comunicado do Conselho da UE, de 14-Fev.-2018, intitulado “Conselho aprova adiamento das regras sobre seguros”.

4. Capítulo IV “Requisitos de organização”, contendo 7 artigos (10.º-16.º), relativos a requisitos profissionais e de organização, publicação de regras de protecção do interesse geral, autoridades competentes e cooperação entre si, reclamações, resolução extrajudicial de litígios e restrição do recurso por parte de seguradores<sup>8</sup> a mediadores registados;
5. Capítulo V “Requisitos de informação e regras de conduta da actividade”, contendo 9 artigos, relativos a informações gerais a prestar pelo mediador, incluindo acessório, ou segurador, conflitos de interesses e transparência, aconselhamento e normas de venda sem aconselhamento, isenções e cláusula de flexibilidade, condições da informação, vendas associadas e requisitos de supervisão e governação dos produtos (17.º-25.º);
6. Capítulo VI “Requisitos adicionais no que se refere aos produtos de investimento com base em seguros”, contendo 5 artigos, relativos ao âmbito de aplicação, prevenção de conflitos de interesses, informações a prestar aos clientes, e apreciação da adequação e carácter apropriado (26.º-30.º);
7. Capítulo VII “Sanções e outras medidas”, contendo 6 artigos, relativos a sanções e outras medidas administrativas, sua aplicação, infracções e outras medidas, aplicação efectiva das sanções e outras medidas, comunicação de infracções e informação à EIOPA artigos (31.º-36.º);
8. Capítulo VIII “Disposições finais”, contendo 10 artigos, relativos à protecção de dados, actos delegados, período transitório, revisão e avaliação, transposição da DSS, alteração da MDS, revogação, entrada em vigor e destinatários (37.º-46.º).

Ao abrigo da DDS, foram entretanto publicados o Regulamento Delegado (UE) 2017/2358, da Comissão, de 21-Set.-2017, que complementa a DDS no que respeita aos requisitos de supervisão e governação de produtos aplicáveis às empresas e distribuidores de

<sup>8</sup> Optamos por escrever segurador em lugar de empresas de seguros, conforme já seguida no RJCS, em harmonia com a tradicional terminologia jurídica portuguesa e com o benefício de uma maior simplicidade.

seguros, e o Regulamento Delegado (UE) 2017/2359, da Comissão, de 21-Set.-2017, que complementa a DDS no que respeita aos requisitos em matéria de informação e às normas de conduta aplicáveis à distribuição de produtos de investimento com base em seguros.

II. Aprovada a DDS, carente de transposição, foi mais de dois anos depois<sup>9</sup> apresentada à AR por iniciativa do Governo<sup>10</sup> a Proposta de Lei 138/XIII/3.<sup>a11</sup>, aprovada em Conselho de Ministros a

<sup>9</sup> Do artigo 16.º/1-2 da PL 138/XIII/3.<sup>a</sup> já constava como data de produção de efeitos o dia 1-Out.-2018, sem prejuízo das disposições que habilitam a ASF à emissão de normas regulamentares. Cf., a respeito, o teor da intervenção de Carlos Silva (PSD) em *DAR* n.º 6/XIII/4, 29-Set.-2018, 10: “mais uma vez, o Governo convive mal com os prazos. Não sei se por desleixo, se por incompetência, este Governo, inexplicavelmente, não cumpre um único prazo de transposição. Chega sempre tarde e a más horas, não sei se com intenção ou por incompetência. Estes atrasos, além de prejudicarem a atividade legislativa, prejudicam, sobretudo, os consumidores, que já deviam estar protegidos. A data prevista inicialmente para transpor a Diretiva da distribuição de seguros era a de 23 fevereiro de 2018, mas a Comissão Europeia adiou o prazo de transposição para 1 de julho, com vista a entrar em vigor em 1 de Outubro. Apesar deste adiamento, ainda assim, estamos confrontados com a possibilidade de incumprimento por parte do Estado português, sob pena de instauração de um procedimento por incumprimento”. Seguiu-se no debate parlamentar a resposta de S. E. o Senhor Secretário de Estado Adjunto e das Finanças em *DAR* n.º 6/XIII/4, 29-Set.-2018, 13-14: “em relação aos prazos de transposição, houve uma carga, detetada, também, obviamente, por VV. Ex.<sup>as</sup>, de um conjunto de diplomas que mudou a regulação nos três setores, no setor segurador, na banca e nos mercados financeiros. Penso que tem sido um trabalho árduo, que temos feito em conjunto (...), ainda que esteja mais atrasado do que gostaríamos”. No parecer da AR de 26-Set.-2018, 3, sugeria-se a revisão da data de produção de efeito da PL 138/XIII/3.<sup>a</sup> a 1-Out.-2018, por “não parece[r] ser exequível”.

<sup>10</sup> Depois de ouvir, como consta da exposição de motivos da PL 138/XIII/3.<sup>a</sup>, a Associação de Instituições de Crédito Especializado, a Associação Nacional de Agentes e Corretores de Seguros, a Associação Portuguesa de Bancos, a Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor, a Associação Portuguesa de Fundos de Investimento, Pensões e Patrimónios, a Associação Portuguesa de Leasing, Factoring e Renting, a Associação Portuguesa de Seguradores e a Comissão Nacional de Protecção de Dados, tendo sido ainda promovida a audição da ASF, do BdP e da CMVM.

<sup>11</sup> Intitulada “que altera o regime jurídico de acesso e exercício da atividade seguradora e resseguradora e 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 de seguros e fundos de pensões, transpondo a Diretiva (UE) 2016/97”. Por parecer da AR de 26-Set.-2018 (p. 3), subscrito pelos deputados à AR, Senhor Dr. João Paulo

7-Jun.-2018<sup>12</sup>. Por parecer de 26-Set.-2018, enviado na mesma data ao Presidente da AR, a Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa concluiu cumprir a referida PL todos os requisitos constitucionais, legais e regimentais necessários à sua tramitação e a ser discutida e votada em plenário da AR. Discutido na generalidade em 29-Set.-2019<sup>13</sup>, foi votado favoravelmente na generalidade pelo PSD, PS, PAN, com a abstenção do BE, CDS-PP, PCP e PEV<sup>14</sup>. Em 21-Dez.-2018, na reunião plenária n.º 33, procedeu-se à votação final global do texto final apresentado pela Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa relativo à PL 138/XIII/3.<sup>a</sup>, com votos a favor do PSD, PS e pelo deputado Paulo Trigo, e contra do BE, CDS-PP, PCP, PEV e PAN. Enviada a lei em 26-Dez.-2019 para promulgação, dada no dia seguinte, foi referendada em 7-Jan.-2019, enviada à INCM e publicada em DR em 16-Jan.-2019<sup>15</sup>.

A L 7/2019, embora publicada a 16-Jan.-2019, produziu efeitos a partir de 1-Out.-2019 (artigo 16.º), em cumprimento do disposto no artigo 1.º/1 da Directriz (UE) 2018/311<sup>16</sup>. Entretanto, manter-se-ão

Correia (autor do parecer) e Senhora Dra. Teresa Leal Coelho (Presidente da Comissão), foi sugerido diferente título: “Aprova o regime jurídico da distribuição de seguros e resseguros, transpondo a Diretiva (EU) 2016/97, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de janeiro de 2016, sobre distribuição de seguros, e procede à terceira alteração ao regime jurídico de acesso e exercício da atividade seguradora e resseguradora, aprovado pela Lei n.º 147/2015, de 9 de setembro”.

<sup>12</sup> E que, segundo o parecer da AR de 26-Set.-2018, deu entrada a 19-Jun.-2018 (*DAR*, II Série A, n.º 129/XIII/3, 19-Jun.-2018, 23-90; a informação pode também ser obtida na página electrónica da AR (acessível em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar>) e foi admitida a 20-Jun.-2019. A PL foi subscrita por S. Exas. o Primeiro-Ministro, o Ministro das Finanças e o Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares.

<sup>13</sup> Com intervenções de S. Exa. o Secretário de Estado Adjunto e das Finanças, Dr. Ricardo Mourinho Félix, pelos deputados Paulo Sá (PCP), Carlos Silva (PSD), Cecília Meireles (CDS-PP), João Paulo Coreia (PS) e Mariana Mortágua (BE). Vd. *DAR* n.º 6/XIII/4, 29-Set.-2018, 8-14.

<sup>14</sup> *DAR*, I Série, n.º 6/XIII/4, 29-Set.-2018, 45-46.

<sup>15</sup> *DR*, I Série, n.º 11, 16-Jan.2019, 204-243.

<sup>16</sup> Muito duvidosa, para não escrever juridicamente inadmissível, é, no entanto, a aplicação retroactiva das normas sancionatórias previstas no capítulo VII do RJDSR em face do

em vigor<sup>17</sup> as normas regulamentares já aprovadas pela ASF<sup>18</sup> em tudo o que não contrarie a L 7/2019 e o RJDSR, até que novas sejam aprovadas pela ASF<sup>19</sup>.

Revogado foi assim o RJMSR (artigo 15.º da L 7/2019), depois de cerca de 13 anos de vigência<sup>20</sup>. Mantêm-se, não obstante, as novidades constantes da DDS introduzidas pelo RJDSR, numerosas disposições do articulado do RJMSR, que permitem discernir uma conti-

princípio constitucionalmente consagrado na não retroactividade das leis penais (artigo 29.º4), aplicável aos ilícitos de ordenação social.

<sup>17</sup> O segmento “enquanto não forem substituídas” do artigo 14.º da L 7/2019 parece-nos, com o devido respeito, desnecessário por redundante. O legislador quis talvez, deste modo, tranquilizar os destinatários no sentido de que haviam de o ser a breve trecho.

<sup>18</sup> Ao abrigo do RJMSR. Por ex., a NR 16/2007-R, que regula as condições de acesso e exercício da actividade de mediação de seguros e de resseguros, já sucessivamente alterada à data pelas NR 8/2007-R, de 31-Mai., 13/2007-R, de 26-Jul., 19/2007-R, de 31-Dez., 17/2008-R, de 23-Dez., 15/2009-R, de 30-Dez., 23/2010-R, de 16-Dez., e 7/2011-R, de 8-Dez. Por ex. tb. a NR 18/2007-R, de 31-Dez. (Regulamento n.º 18/2008), relativa ao seguro de responsabilidade civil profissional dos mediadores de seguros.

Entretanto, divulgou a ASF a 22-Fev.-2019 o documento de consulta pública n.º 3/2019 – para comentários até 18-Mar.-2019 – intitulado Projecto de norma regulamentar que define os procedimentos e requisitos em matéria de qualificação adequada, formação e aperfeiçoamento profissional contínuo e o funcionamento da comissão técnica para efeitos do reconhecimento de cursos sobre seguros.

<sup>19</sup> Cf. o artigo 13.º da L 7/2019 em cujas 28 als., da a) à cc), se habilitou a ASF a adoptar as normas regulamentares necessárias à execução do RJDSR, duplicadas nas disposições do articulado deste diploma (cf., a título de ex., 17.º/8, 19.º/8, 21.º/6). Críticos os comentários da DECO, 3, neste particular, que reproduzimos: “Finalmente, mas não menos importante, discordamos da já habitual apresentação de iniciativas legislativas/publicação de diplomas, sem a respetiva regulamentação. Com efeito, se por um lado se inviabiliza uma análise integrada e completa da iniciativa legislativa – em sede de consulta –, permite-se ainda que, entrando em vigor o diploma, este se torne parcial ou totalmente ineficaz, por largos períodos. Salienta-se que, apenas no artigo 13.º da presente Proposta, se prevê a adopção de 29 (vinte e nove) normas regulamentares pela [ASF]. A esta circunstância, acresce o facto agravante de a presente Proposta não dispor de norma que preveja prazo para a publicação da respetiva regulamentação”.

<sup>20</sup> Sobre o quadro normativo europeu e português anterior A. Menezes Cordeiro, *Direito dos seguros* cit., 447-453.

nuidade entre, por um lado, a DMS e a DDS e, por outro, o RJMSR e o RJDSR<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Cf., de resto, o cons. 75: “A obrigação de transpor a presente diretiva para a legislação nacional deverá limitar-se às disposições que tenham sofrido alterações substantivas relativamente à Diretiva 2002/92/CE. A obrigação de transpor as disposições que não foram alteradas decorre dessa diretiva”. Não é, cremos, ousado escrever que a atenção sobre temas da mediação de seguros tem sido entre nós, quando comparada com outros, escassa (vd., *v. g.*, a nota preliminar à monografia de José Vasques, *Novo regime jurídico da mediação de seguros*, Coimbra ed., Coimbra (2006), 9; para o panorama no direito italiano, Valero Sangiovanni, *Informazioni e comunicazioni pubblicitarie nella nuova disciplina dell’intermediazione dopo l’attuazione della direttiva MIFID*, *Giurisprudenza Italiana* (2008), 785-786<sup>2</sup>, *id.*, *Informativa precontrattuale e norme di comportamento degli intermediari assicurativi*, em *I contratti* (2009), 510<sup>1</sup>, *id.*, *Le norme di comportamento di imprese e intermediari assicurativi*, em *Danno e responsabilità* (2010), 93-94<sup>1</sup>, *id.*, *L’informazione precontrattuale degli intermediari assicurativi*, em *Contratto e impresa* (2010), 123-125<sup>1</sup>). Não obstante, vd., ilustrativamente, na doutrina portuguesa, Narciso Gabriel Arié, *A profissão de agente de seguros*, no *Anuário do Grémio dos Seguradores* 1 (1950), 125-132, *id.*, *A profissão de agente de seguros*, no *I Congresso Nacional de Seguros (Lisboa 25/29 Outubro 1971)*, promovido pelo Grémio dos Seguradores com o apoio do CDIS, Lisboa, 1971, 48-51 (que aqui só assina Narciso Arié); Pedro Martinez, *Teoria e prática dos seguros*, 2.<sup>a</sup> ed., Imprensa Artística, Lisboa, s/d, 49, 399, 401, 408-413, 444; Laurentino da Silva Araújo, *Distinção entre «agente» e «angariador de seguros»*, *SI 18/90-100* (1969), 530-535; Anthony Karolyi, *Corretores de seguros: ontem, hoje e amanhã*, no *I Congresso Nacional de Seguros (Lisboa 25/29 Outubro 1971)*, promovido pelo Grémio dos Seguradores com o apoio do CDIS, Lisboa, 1971, 40-42; Luís da Anunciação Soares, *Da necessidade de regulamentar a actividade dos mediadores de seguros*, no *I Congresso Nacional de Seguros* cit., 43-48; Francisco Guerra da Mota, *O contrato de seguro terrestre*, Athena, Porto, s/d, vol. I, 190-191; José Passos de Sousa, *Directiva relativa à mediação de seguros*, no *III Congresso Nacional de Direito dos Seguros*, coord. António Moreira/M. Costa Martins, colab. Teresa Coelho Moreira, Almeida: Coimbra (2003), 235-242; Eduardo Farinha Pereira, *Caracterização da actividade de mediação de seguros*, *Fórum – Revista semestral do Instituto de Seguros de Portugal* 10 (22), 25-62 = *Relatório do Sector Segurador e Fundos de Pensões 2004*, Instituto de Seguros de Portugal, Lisboa, 2005, 197-235 (neste último não assinada); José Vasques, *Novo regime jurídico* cit.; *per totum*, José Carlos Moutinho de Almeida, *O mediador na conclusão e execução do contrato de seguro*, *SI 55/305* (2006), 23-60, *id.*, *Contrato de seguro. Estudos*, Coimbra ed.: Coimbra (2009), 153-189; Manuela Duro Teixeira, *O imposto do selo na mediação de seguros por instituições de crédito*, *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal* 2 (2009) 3, 218-240; Pedro Romano Martinez, *Direito dos seguros. Apontamentos*, Principia, Cascais (2006), 54-55, *id.*, *LCSAnot<sup>3</sup>*, sub art. 30.<sup>o</sup>, 204, *id.*, *Representação aparente no âmbito da mediação de seguros – anotação ao acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 1 de Abril de 2014*, *Jurismat* 5 (2014), 44-612; Luís Poças, *Estudos de Direito dos Seguros*, Almeida & Leitão, Porto (2008), 117-236 (obra divisa em duas partes, cuja segunda é inti-

Realçaremos no seguinte texto algumas das novidades introduzidas pela DDS.

tulada “Aspectos da mediação de seguros”); Paula Alves, *Estudos de Direito dos Seguros: intermediação de seguros e seguro de grupo*, Almedina, Coimbra, 2007, EDUARDA RIBEIRO, *O mediador de seguros «exclusivo» - algumas soluções de direito comparado*, SPAIDA. *Boletim Informativo* 2 (2004), 8-11, *id.*, *LCSAnot*<sup>3</sup>, *sub art.* 30.º, 191-204 e *sub art.* 31.º, 204-208; Júlio Vieira Gomes, *O dever de informação do (candidato a) tomador do seguro na fase pré-contratual, à luz do Decreto-Lei n.º 72/2008, de 16 de Abril*, nos *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Carlos Ferreira de Almeida*, vol. II, Almedina, Coimbra (2011), 416-418; João Calvão da Silva, *Banca, Bolsa e Seguros. Direito europeu e português*, 5.ª ed., Almedina, Coimbra (2017), 29-30; António Menezes Cordeiro, *Direito dos seguros*, 2.ª ed., Almedina, Coimbra, (2016), 445-476; Mafalda Miranda Barbosa, *Directiva de distribuição de seguros: os sujeitos*, *RDCom* [2] (2018), 1142-1190; Andreia Parente Coelho / Pedro Coelho, *A mediação de seguros e a Directiva (UE) 2016/97 do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a distribuição de seguros*, *Vida Judiciária* 200 (2017), 44-45; Ana Sofia Silva, *Distribuição de seguros – um novo paradigma*, *Vida Judiciária* 200 (2017), 26-27. A propósito da mediação em geral, em obras não exclusiva ou especificamente sobre problemas de direito dos seguros, *vd.*, entre nós, *e.g.*, Manuel Salvador, *Contrato de mediação*, Petrony, Lisboa (1964); *per totum*, António Pinto Monteiro, *Direito comercial. Contratos de distribuição comercial. Relatório*, Almedina, Coimbra (2009), 103-104; António Menezes Cordeiro, *Direito comercial*, colab. A. Barreto Menezes Cordeiro, 4.ª ed., Almedina, Coimbra (2016); Jorge Manuel Coutinho de Abreu, *Curso de Direito Comercial*, vol. I, 11.ª ed., Almedina: Coimbra (2018), 82-83 e 99-100; Pedro Pais de Vasconcelos, *Direito comercial*, vol. I, Almedina: Coimbra (2011), 197-198; Hígina Orvalho Castelo, *O contrato de mediação*, Almedina: Coimbra (2014) *passim*, Carlos Lacerda Barata, *Contrato de mediação*, nos *Estudos do Instituto de Direito do Consumo*, Almedina: Coimbra (2002), 185-231; José Engrácia Antunes, *Direito dos contratos comerciais*, Almedin: Coimbra (2009), 458-463. Na jurisprudência, STA 21-Out.-1952 (Luís Costa da Cunha Valente), *proc. n.º 2.776*, DG II, de 17-Dez.-1952, 7693/2-7695/1 = P. Martinez, *Teoria cit.*, 586, STJ 21-Abr.-1953 (Rocha Ferreira), *proc. n.º 55.720*, *BMJ* 36 (1953), 375-376 = P. Martinez, *Teoria cit.*, 586, Tribunal de 2.ª Instância das Contribuições e Impostos 27-Set.-1967 (Francisco José de Abreu Fonseca Vellozo), *proc. n.º 44754*, *SI* 16/86-88 (1967), 410-414, STJ 10-Mar.-1981 (Moreira da Silva), *proc. n.º 068845*, *BMJ* 305 (1981), 269 *ss.*, RLx 5-Mar.-1981 (Miguel Mendonça S. Montenegro; vencido Jorge Henrique Pinto Furtado), *proc. n.º 19.615*, *CJ* 6 (1981) 3, STA 12-Nov.-1985 (Pereira da Silva), *proc. n.º 020327*, STA 4-Out.-1990 (Azevedo Moreira), *proc. n.º 020556*, STA 22-Jan.-1991 (Guilherme da Fonseca), *proc. n.º 023886*, STA 9-Jun.-1992 (Guilherme da Fonseca), *proc. n.º 029013*, RPt 29-Jan.-1999 (Guimarães Dias), *proc. n.º 9550761*, 26-29, STJ 10-Fev.-1999 (Manuel Pereira), *proc. n.º 98S133*, RLx 21-Abr.-1999 (Dinis Roldão), *proc. n.º 1.098*, *CJ* 24 (1999) 2, 164-167, RPt 12-Jan.-2001 (Amélia Ribeiro), *proc. n.º 0050751*, RPt 14-Fev.-2002 (Coelho da Rocha), *proc. n.º 0132117*, RCb 5-Nov.-2002 (Monteiro Casimiro), *proc. n.º 2493/2002*, RPt 16-Jan.-2003 ( Sousa Leite ), *proc. n.º 0231764*, STJ 13-Mai.-2003 (Reis Figueira), *proc. n.º 03A1048*, STJ 4-Dez.-2003 (Ferreira

## 2. Conteúdo

### 2.1. O tipo de harmonização. A sua justificação

I. A DDS é uma directriz-quadro de nível 1 do processo legislativo Lamfalussy<sup>22</sup>, que a um segundo nível requereu já actos delega-

de Almeida), proc. n.º 03B3693, RLx 22-Mai.-2007 (Isabel Salgado), proc. n.º 297/2007-7, RPt 27-Mar.-2007 (Anabela Silva), proc. n.º 0720374, RLx 20-Set.-2007, proc. n.º 6040/2007.6, STJ 30-Out.-2007 (João Camilo), proc. n.º 07A3428, RLx 13-Dez.-2007 (Folque Magalhães), proc. n.º 65762007-1, RLx 17-Abr.-2008 (Pedro Lima Gonçalves), proc. n.º 8700/2007-8, RLx 17-Abr.-2008 (Pedro Lima Gonçalves), proc. n.º 8700/2007-8, RPt 6-Mai.-2008 (Anabela Dias da Silva), proc. n.º 0821916, RCb 17-Jun.-2009 (Fernando Ventura), proc. n.º 3172/05.4, STA 7-Mar.-2018 (Fonseca Carvalho), proc. n.º 0375/15, JPVNGaia 8-Jun.-2010 (Perpétua Pereira), proc. n.º 326/2009-JP, TCAS 21-Set.-2010 (Lucas Martins), proc. n.º 02754/08, RLx 15-Mar.-2011 (Manuel Marques), proc. n.º 952/09.5TVLSB.L1-1, RPt 5-Abr.-2011 (Vieira e Cunha), proc. n.º 90/10.8TBCHV.P1, RPt 27-Jun.-2011 (Soares de Oliveira), proc. n.º 12323/08.6TBVNG.P1, RLx 9-Fev.-2012 (Sousa Pinto), proc. n.º 960/07.0YXLSB.L1-2, RGm 9-Fev.-2012 (Manso Rainho), proc. n.º 170/92.2, RLx 9-Fev.-2012 (Sousa Pinto), proc. n.º 960/07, JPTrofa 23-Nov.-2012 (Iria Pinto), proc. n.º 248/2012-JP, RLx 24-Jan.-2013 (Luís Correia de Mendonça), proc. n.º 523/10.3TVFUN.L1-8, RPt 11-Nov.-2013 (Paula Maria Roberto), proc. n.º 640/09.2TTVNF-A.P1, RLx 28-Jun.-2013 (Tomé Almeida Ramião), proc. n.º 697/12.9TVLSB.L1-6, RLx 13-Mar.-2014 (António Martins), proc. n.º 645/09.3TBMDL.L1-6, STJ 1-Abr.-2014 (Paulo Sá), proc. n.º 4739/03.0TVLSB.L2.S1, RPt 5-Mai.-2014 (Paula Leal de Carvalho), proc. n.º 562/11.7TTMAI.P1, RLx 17-Dez.-2014 (Rui Gonçalves), proc. n.º 432/08.6TASCRL.L1-3, RCb 10-Fev.-2015 (Moreira do Carmo), proc. n.º 1829/10.7TBLRA.C1, STJ 26-Nov.-2015 (Lopes do Rego), proc. n.º 6027/09.0TVLSB.L1.S1, RLx 13-Jan.-2016 (Alves Duarte), proc. n.º 5879/13.3T2SNT.L1-4, RPt 10-Fev.-2016 (Rodrigues Pires), proc. n.º 3245/13.0TBPRD.P1, JPpt 24-Mar.-2016 (Luís Filipe Guerra), proc. n.º 1068/2013-JP, STA 15-Jun.-2016 (Ascensão Lopes), proc. n.º 0770/15, STA 29-Jun.-2016 (Aragão Seia), proc. n.º 01630/15, STA 3-Nov.-2016 (Casimiro Gonçalves), proc. n.º 0976/16, STA 30-Nov.-2016 (Aragão Seia), proc. n.º 0822/16, RCb 15-Dez.-2016 (Luís Cravo), proc. n.º 1138/15.5T8CTB.C1, STJ 26-Jan.-2017 (Tavares de Paiva), proc. n.º 656/11.9TVPRT.P1.S1, STA 18-Jan.-2017 (Dulce Neto), proc. n.º 0835/16, STA 15-Fev.-2017 (Casimiro Gonçalves), proc. n.º 0669/16, STA 22-Fev.-2017 (Casimiro Gonçalves), proc. n.º 0821/16, STA 8-Mar.-2017 (Pedro Delgado), proc. n.º 013/17, STA 5-Abr.-2017 (Ana Paula Lobo), proc. n.º 01391/16, RCb 7-Abr.-2017 (Felizardo Paiva), proc. n.º 411/15.7T8CTB.C1, STA 19-Abr.-2017 (Francisco Rothes), proc. n.º 01362/16, STA 8-Jun.-2017 (Ascensão Lopes), proc. n.º 01627/15, RGm 28-Set.-2017 (Maria de Fátima Andrade), proc. n.º 6155/15.2T8GMR.G1, RCb 17-Out.-2017 (Moreira do Carmo), proc. n.º 521/15.0T8PMS.C1, RGm 30-Nov.-2017 (José Amaral), proc. n.º 1410/16.7T8BCL.G1, RGm 25-Jan.-2018 (Anabela Tenreiro), proc. n.º 2300/15.6T8BRG.G1.

<sup>22</sup> Cf. a Comunicação da Comissão intitulada *Aplicação de um enquadramento para os mercados financeiros: plano de acção*, COM(1999) 232 final, Bruxelas, 11-Mai.-1999.

dos da Comissão, designadamente os referidos Regulamentos Delegados (UE) 2017/2358 e 2017/2359<sup>23</sup>.

Impôs, assim, a DDS uma harmonização mínima em benefício dos consumidores<sup>24</sup>.

II. Pretendeu-se, através da DDS, fundamentalmente, promover a igualdade de tratamento entre operadores<sup>25</sup> e o incremento e nivelamento da protecção de consumidores<sup>26</sup>, independentemente dos canais de distribuição<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> Cf. de resto o § último da secção 1 da PDMS 2.

<sup>24</sup> Cf. o cons. 3 da DMS. Assim ocorre, a título de exemplo, a respeito das informações a prestar aos clientes, em relação às quais podem os Estados membros impor mais rigorosos requisitos, podendo também proibir ou restringir mais a oferta ou aceitação de honorários, comissões ou vantagens não pecuniárias de terceiros em relação à prestação de aconselhamento em matéria de seguros (artigo 29.º/3, § 1.º, da DDS), incluindo a exigência de que tais honorários, comissões ou vantagens sejam devolvidos ao cliente ou compensados no quadro dos honorários pagos pelo cliente (artigo 29.º/3, § 2.º, da DDS). Os Estados-membros podem também exigir que a prestação de aconselhamento seja obrigatória na venda de todos os PIBS ou de apenas certo tipo destes produtos (artigo 29.º/3, § 3.º, da DDS). Os Estados-membros podem também exigir que, caso este informe o cliente de que o aconselhamento é prestado de forma independente, o mediador avalie um número suficientemente elevado de produtos de seguros disponíveis no mercado, suficientemente diversificados quanto ao tipo e aos fornecedores, e que o aconselhamento não se cinja aos produtos de seguros emitidos ou fornecidos por entidades que tenham relações estreitas com o mediador (artigo 29.º/3, § 4.º, da DDS).

<sup>25</sup> Para Sacha Balsamo Tagnani, *Il fenomeno cit.*, 72, a razão principal residiu na protecção dos consumidores e só secundariamente na igualação do tratamento entre operadores. Na Proposta de Directiva do PE e do Conselho COM/2012/0175 (COD), na secção relativa aos objectivos, focava-se, contudo, em primeiro lugar, o assegurar da igualdade de condições para todos os participantes envolvidos na venda de produtos de seguros. Vd. tb. Illa Sabbatelli, *Adeguatezza e regole di comportamento dopo il recepimento della direttiva IDD*, na *Rivista trimestrale di Diritto dell'Economia* 2 (2018), 205 ss.

<sup>26</sup> Cf., neste sentido, os cons. 3, 5 “A igualdade de tratamento dos operadores e a protecção dos consumidores requerem que todas as pessoas e instituições sejam abrangidas”, 6 “Os consumidores deverão beneficiar do mesmo nível de protecção, apesar das diferenças entre os canais de distribuição” e “A fim de que seja aplicado o mesmo nível de protecção e que os consumidores possam beneficiar de normas comparáveis”, 7 “A aplicação da Directiva 2002/92/CE veio demonstrar que diversas disposições terão de ser melhor esclarecidas com vista a facilitar o exercício de distribuição de seguros e que a protecção dos consumidores exige o alargamento do âmbito de aplicação da referida directiva a todas as vendas de pro-

dutos de seguros”, 10 “A recente turbulência financeira, que ainda subsiste, veio salientar a importância de assegurar uma proteção eficaz dos consumidores em todos os setores financeiros. É conveniente, portanto, reforçar a confiança dos clientes e tornar mais uniforme o tratamento regulatório” e “O nível de proteção dos consumidores deve ser reforçado em relação à Diretiva 2002/92/CE”, 15 “a fim de assegurar que a atividade de distribuição de seguros beneficie sempre de um grau adequado de proteção dos consumidores”, 16 “A presente diretiva deverá garantir a aplicação do mesmo nível de proteção dos consumidores e a possibilidade de todos os consumidores [dispensável a cacofonia] beneficiarem de normas equiparáveis” e “É vantajoso para os consumidores que os produtos de seguros sejam distribuídos através de diferentes canais e de mediadores com diferentes formas de cooperação com empresas de seguros, desde que apliquem regras semelhantes em matéria de proteção dos consumidores”, 19 “A presente diretiva constitui um passo importante no sentido de um nível acrescido de proteção dos consumidores”, 21 “A fim de garantir um elevado grau de qualidade do serviço e uma proteção eficaz dos consumidores”, 34 “reforço da proteção dos consumidores”, 43 “Na medida em que a presente diretiva tem por objetivo melhorar a proteção dos consumidores, algumas das suas disposições, em especial as que regulam as regras de conduta da atividade dos mediadores de seguros ou de outros vendedores de produtos de seguros, aplicam-se apenas às relações «empresa-consumidor»”, 52 “proteção dos consumidores”, 68 “proteção adequada dos consumidores em toda a União”, e os artigos 5.º/1, § 3.º, “agir de forma claramente prejudicial para [melhor: aos] interesses dos consumidores do Estado-Membro de acolhimento em larga escala”, 5.º/2 “medidas imediatas para salvaguardar os direitos dos consumidores”, 8.º/3 “agir de forma claramente prejudicial para [melhor: aos] interesses dos consumidores do Estado-Membro de acolhimento em larga escala”, 8.º/4 “medidas imediatas para salvaguardar os direitos dos consumidores do Estado-Membro de acolhimento”, 9.º/2 “proteção dos consumidores” e “medidas apropriadas necessárias para proteger os direitos dos consumidores”, 11.º/2 “proteção dos consumidores”; 14.º “criação de mecanismos que permitam aos clientes e a outras partes interessadas, em especial as associações de consumidores, apresentar reclamações contra os distribuidores de seguros e de resseguros”, 20.º/7 d) “ou noutra língua acordada pelo consumidor e pelo distribuidor”, 20.º/9 “após terem sido realizados testes junto dos consumidores”, 23.º/7 “comercialização à distância de serviços financeiros junto dos consumidores”, 41.º/1 “apropriado em relação ao nível de proteção do consumidor”, 41.º/2 “nível suficiente de proteção do consumidor consentâneo com as normas de proteção do investidor”, I b), II f), III c) e f) do anexo I “legislação aplicável à proteção do consumidor”. Cf. tb. os cons. 3 “não deverá impedir os Estados-Membros de manterem ou introduzirem disposições mais rigorosas para proteger os clientes”, 37 “proteção dos clientes” e 47 “É essencial que os clientes saibam se o mediador com o qual contactam os aconselha com base numa análise imparcial e pessoal”. Nota-se, neste particular, uma assíntonia na terminologia por que optaram as diversas versões da DDS, com oscilações entre “cliente” e “consumidor”. Assim, na versão inglesa dos cons. 3, 37 e 47 optou-se por “customers”; na versão alemã optou-se nos cons. 3, 37 e 47 por “Verbraucher” (inclusive no cons. 3 no composto “Verbraucherschutzes”); na versão francesa optou-se no cons. 3 por “consommateurs”, no 37 por “consommateurs”, mas no cons.

Não obstante o assumido propósito de defesa de consumidores, a DDS não se limita a estes<sup>28</sup>. Abrange também não consumidores, com exceção dos artigos 18.º a 20.º, cuja observância pelos distribuidores o artigo 22.º/1 dispensa se distribuírem seguros de grandes riscos.

47 por “clients”; na versão italiana optou-se por “consumatori” no cons. 3 mas “clienti” nos 37 e 47; na versão castelhana, optou-se por “clientes” nos cons. 3 e 47, mas por “consumidores” no cons. 37; na versão holandesa, no cons. 3 “klanten” mas nos 37 e 47 “consument”; na versão romena, no cons. 3, 37 e 47 “consumatorii”. Na versão portuguesa dos cons. 3, 37 e 47 escreveu-se “clientes”, o que significa ter-se alinhado (ou traduzido a partir da?) com a versão inglesa. Vd. tb. Michael Gruber, *Die Versicherungsvertriebsrichtlinie*, ZFR 211 (2016) 5, 211, por referência às versões alemã, francesa e inglesa.

<sup>27</sup> Cf. os cons. 5 ss. da DMS.

<sup>28</sup> Ilustrativo é o cons. 43 ao esclarecer que, tendo em conta que “a presente diretiva tem por objetivo melhorar a proteção dos consumidores, algumas”, que não todas, entenda-se, “das suas disposições, em especial as que regulam as regras de conduta da atividade dos mediadores de seguros ou de outros vendedores de produtos de seguros, aplicam-se apenas às relações «empresa-consumidor»”. Cf. tb. M. Gruber, *Die Versicherungsvertriebsrichtlinie* cit., 211-212, que acrescenta ainda ser o cons. 43 exagerado no que concerne às normas de conduta da actividade dos distribuidores, pois segundo o artigo 22.º/1, § 1.º da DDS não são os deveres de informação dos artigos 18.º a 20.º aplicáveis quando o mediador desenvolva a sua actividade em relação a seguros de grandes riscos, da mesma forma que o processo de supervisão e governação não se aplica a seguros de grandes riscos pelo artigo 25.º/4 da DDS; tb. no caso de distribuição de PIBS contempla o artigo 22.º/1 da DDS uma opção para os Estados-membros, a de poderem prever que as informações dos artigos 29.º e 30.º não sejam fornecidas a um cliente profissional – por oposição a particular – no sentido do artigo 4.º/1/10 da DMIF 2.

A este respeito, damos nota a proposta da APB, em documento intitulado *Comentários da Associação Portuguesa de Bancos à Proposta de Lei n.º 138/XIII/3.ª que transpõe a Diretiva (UE) 2016/97, do Parlamento Europeu e do Conselho, sobre a distribuição de seguros*, pp. 6-7, que propôs um n.º 6 ao artigo 42.º, para alinhar o tratamento conferido a estes produtos de seguros com o conferido pelo legislador aos instrumentos financeiros por ex. pelo artigo 312.º-H/2 do CVM, designadamente a possibilidade de segundo o artigo 22.º/1 da DDS os requisitos adicionais para produtos de investimento com base em seguros não se aplicarem a clientes profissionais. Tal n.º 6 proposto tinha a seguinte redacção: “O disposto no artigo 41.º e no presente artigo não são aplicáveis à atividade de distribuição de seguros de investimento com base em seguros a clientes profissionais, na aceção do artigo 4.º n.º 1, ponto 10 da Diretiva 2014/65/UE”.

## 2.2. O âmbito de aplicação

I. O âmbito objectivo ou material da DDS é mais amplo do que o da DMS, como é, de resto, patente na opção por um diferente título da directriz<sup>29</sup>, depois de um anterior alargamento operado pela DMS em relação à Directiva 1977/92/CEE, complementada mais tarde pela Recomendação 92/48/CEE, estas duas caracterizadas por uma disciplina delimitada em função dos sujeitos, aquela centrando já o seu âmbito em termos objectivos na actividade de intermediação<sup>30</sup>. Com a DDS, o conceito-chave passou assim a ser, em lugar de mediação, o de distribuição de seguros, definido nos artigos 2.º/1/1 da DDS e 4.º *a*) do RJDSR<sup>31</sup>: actividades que consistem em prestar aconselhamento, propor ou praticar outros actos preparatórios da celebração de contratos de seguro, em celebrar tais contratos ou em apoiar a sua gestão e execução<sup>32</sup>, em especial em caso de sinistro, incluindo a prestação de informações sobre contratos de seguro, de acordo com os critérios seleccionados pelos clientes através de um sítio na Internet ou de outros meios, e a compilação de uma lista de classificação de produtos de seguros, incluindo a comparação de preços e de produtos ou um desconto sobre o preço de um contrato de seguro, quando o cliente puder celebrar directa ou indirectamente um tal contrato recorrendo a um sítio na Internet ou a outros meios<sup>33</sup>.

II. O âmbito subjectivo foi assim também alargado, considerando-se agora, em consequência, distribuidor de seguros qualquer

<sup>29</sup> De maneira que não se opta por não falar em DMS 2, mas apenas em PDMS 2.

<sup>30</sup> Sobre o tema, *e. g.*, S. Balsamo Tagnani, *Il fenomeno cit.*, 73-74.

<sup>31</sup> Cf. tb. a definição de distribuição de resseguros no artigo 2.º/1/2 da DDS.

<sup>32</sup> Mais restritamente, o artigo 2.º/3 da DMS excluía da mediação de seguros tal actividade quando exercidas por um segurador ou empregado sob a responsabilidade daquele.

<sup>33</sup> Para desenvolvimentos sobre a matéria vd. S. Balsamo Tagnani, *Il fenomeno cit.*, 84 ss., REIFF, § 59, no *Münchener Kommentar zum VVG*, org. Langheid/Wandt, 2.ª ed., Beck, Munique (2016) n.ºs marg. 1 ss. (beck online) e Jochen Lehmann/Sören Rettig, *Versicherungsvertrieb im Internet*, *NJW* (2017), 596-601.

mediador de seguros, incluindo a título acessório<sup>34</sup>, ou segurador (artigos 2.º/8 da DDS e 4.º b) do RJDSR; mais restritamente os artigos 2.º/5 da DMS e 5.º e) do RJMSR). É esta uma das centrais novidades da DDS. Os seguradores não são intermediários ou mediadores, pois, passe a redundância, não medeiam, não são terceiros em relação ao produto comercializado<sup>35</sup>, mas certamente distribuem-no, de maneira que são também distribuidores.

É ainda dado relevo ao *produtor* – seja mediador ou segurador – de seguros para venda a clientes (artigo 25.º da DDS).

## 2.3. Requisitos de registo e de organização

I. Em larga medida, mantêm-se os requisitos de registo, regulados por um só artigo (3.º da DDS), previstos na DMS<sup>36</sup>.

Aproveitou-se, todavia, a ocasião para instituir um registo electrónico único da EIOPA dos mediadores de seguros, resseguros e a título acessório que tenham notificado a sua intenção de exercer actividade transfronteiriça (artigo 3.º/4).

Exigem-se novas informações requeridas na fase de inscrição no registo do mediador no Estado de origem: a) identificação de participações superiores a 10 %; b) nomes de pessoas que tenham relações estreitas com o mediador; c) informações sobre a irrelevância de tais pessoas no exercício de funções de vigilância (artigo 3.º/6).

A DDS procede ainda ao aumento dos capitais dos seguros obrigatórios de responsabilidade civil profissional dos mediadores (artigo 10.º/4), prevendo ainda que os mediadores a título acessório

<sup>34</sup> A categoria de mediadores a título acessório não integra a de mediadores de seguros (cp. os n.ºs 3 e 4 do artigo 2.º da DDS), como já ocorria à luz da DMS (artigo 2.º/5 e 7). Diferentemente, o DL 144/2006 agrupava-os na categoria de mediadores de seguros (artigo 5.º e)). Vd. tb. Mafalda Miranda Barbosa, *Directiva de distribuição de seguros: os sujeitos*, RDCom [2] (2018), 1141.

<sup>35</sup> Exprime-se nestes termos tb. Paoloefisio Corrias, *Profili generali della nuova disciplina recata dalla direttiva 2016/97/EU*, na *Rivista trimestrale di Diritto dell'Economia* 2 (2018), 162.

<sup>36</sup> Cf. a explicação ao capítulo II na PDMS 2.

estejam também cobertos por um seguro ou garantia “equivalentes”, sem, todavia, definir montantes cuja determinação fica, assim, a cargo dos Estados-membros (artigo 10.º/5)<sup>37</sup>.

**II.** A DDS estabelece que os mediadores, os seus empregados e os dos seguradores e resseguradores que distribuam seguros cumpram determinados requisitos em matéria de formação e aperfeiçoamento profissional contínuo (artigo 10.º/2, § 1.º). Para o efeito, os Estados-membros de origem devem adoptar e publicar mecanismos para eficazmente controlar e avaliar conhecimentos e competências com base num mínimo de 15 horas de formação ou aperfeiçoamento profissional por ano, tendo em conta a natureza dos produtos vendidos, o tipo de distribuidor, o papel que desempenham e as actividades exercidas no distribuidor de seguros ou resseguros (artigo 10.º/2, § 2.º)<sup>38</sup>.

A DDS permitiu que os Estados-membros não aplicassem o requisito de conhecimentos e aptidões e de formação contínua às pessoas singulares que, exercendo actividades de distribuição, trabalhassem num segurador ou mediador de seguros, desde que seja assegurado que as pessoas relevantes na estrutura de gestão, responsáveis pela distribuição e outras pessoas directamente envolvidas na mesma demonstrem possuir os conhecimentos e aptidões necessários ao exercício das suas funções. Outra opção permitida aos Estados-membros foi a de poderem requerer provas de conclusão com êxito dos requisitos de formação e aperfeiçoamento mediante obtenção de certificado (artigo 10.º/2, § 3.º). Prevista é também a formação de dependentes que se ocupem da distribuição por parte de seguradores e resseguradores que efectuem *vendas directas* (artigo 10.º/8)

O artigo 25.º do RJDSR, sob a epígrafe “Formação e aperfeiçoamento profissional contínuo”, regulou *ex professo* a matéria em apreço determinando que o cumprimento dos deveres em matéria

<sup>37</sup> Sobre o ponto Paolofisio Corrias, *Profili generali* cit., 170 ss.

<sup>38</sup> Cf. tb. o cons. 29. Diferentemente, previa o parecer do PE, de 26-Dez.-2014, 200 horas de formação contínua por período de cinco anos. Para a data de aplicação do artigo 10.º/1 vd. o artigo 40.º da DDS.

de formação e aperfeiçoamento profissional contínuo pressupõe a frequência de acções de formação e de aperfeiçoamento profissional que preencham os seguintes requisitos: *a)* sejam adequadas à categoria de mediador de seguros, à natureza dos produtos de seguros distribuídos e às funções desempenhadas e actividades exercidas pelo formando; *b)* tenham duração mínima anual de 15 horas; *c)* confirmem comprovativo de conclusão. Com o artigo 25.º, há que conjugar o dever geral do mediador de seguros de assegurar que *(i)* os membros do órgão de administração responsáveis pela distribuição e *(ii)* as pessoas directamente envolvidas na actividade de distribuição de seguros mantêm um nível adequado de desempenho mediante o cumprimento dos requisitos de formação e aperfeiçoamento profissional (artigo 24.º/1 *k)* e *l)* do RJDSR). Um tal dever impende igualmente sobre os seguradores no exercício da actividade de distribuição em relação às pessoas directamente envolvidas na mesma (artigo 37.º/2 *b) iii)* do RJDSR). A ASF, a quem foi atribuído o poder de verificar o cumprimento de tal dever (artigo 69.º *g)* do RJDSR), ficou de aprovar regulamentação que defina os requisitos mínimos a observar pelas entidades formadoras (artigo 13.º *m)* da L 7/2019). Constitui contraordenação grave, punível com coima de € 1.000 a € 500.000 ou € 3.000 a € 2.500.000 consoante pessoa singular ou colectiva, o incumprimento pelo mediador ou segurador do dever de que nos ocupamos (113.º *h)* e *tt)* do RJDSR).

## **2.4. Deveres de informação e regras de conduta da actividade**

**I.** A DDS, em parte baseada na DMIF 2<sup>39</sup>, alargou os deveres de informação quando comparada com a DMS, em particular o artigo 12.º onde a matéria era regulada.

<sup>39</sup> Assim, por ex., o princípio “geral” do artigo 17.º/1 da DDS apresenta uma redacção muito próxima do artigo 24.º da DMIF 2. Para efeito de comparação são os seguintes os textos do primeiro e do segundo artigos, respectivamente: “Os Estados-Membros asseguram que os distribuidores de seguros atuem sempre, no quadro do exercício da actividade, de forma honesta, correta e profissional, em conformidade com os melhores interesses dos seus clientes” e “Os Estados-Membros exigem que as empresas de investimento, ao prestarem serviços

Em termos gerais, devem os distribuidores actuar sempre, na sua actividade, de forma honesta, correcta e profissional, *em conformidade com os melhores interesses dos seus clientes* (artigo 17.º/2).

Por isso, não devem ser remunerados nem remunerar ou avaliar o desempenho dos seus empregados de um modo que colida com o seu “*dever de agir de acordo com os melhores interesses dos seus clientes*”, não podendo em particular recorrer a mecanismos de remuneração, de objectivos de vendas ou doutro tipo susceptíveis de incentivar a recomendação de determinado produto a um cliente, quando poderia propor um diferente que melhor correspondesse às necessidades deste (artigo 17.º/3).

**II.** Uma das novidades da DDS respeita às obrigações de informação a cargo do mediador em relação a eventuais conflitos de interesse e em matéria de transparência (artigo 19.º/1-5), noutros termos, deve informar de forma clara e precisa sobre o seu próprio *status* subjectivo e o tipo de retribuição que perceberá<sup>40</sup>. Assim, deve o mediador, com a devida antecedência em relação à celebração de um contrato de seguro, informar os seus clientes, pelo menos: *a)* de participações, directas ou indirectas, iguais ou superiores a 10% nos direitos de voto ou no capital, de que seja titular, dum segurador; *b)* de participações, directas ou indirectas, iguais ou superiores a 10% nos seus direitos de voto ou no seu capital por parte de seguradores ou empresa-mãe de um segurador; *c)* em relação ao contrato pro-

de investimento ou, sendo o caso, serviços auxiliares aos clientes, atuem de forma honesta, equitativa e profissional, em função do interesse dos clientes, respeitando nomeadamente os princípios enunciados no presente artigo e no artigo 25.º. De igual modo o artigo 17.º/2 da DDS em comparação com o 24.º/2 da DMIF 2: “Sem prejuízo da Diretiva 2005/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, os Estados-Membros asseguram que todas as informações relativas ao âmbito da presente diretiva, incluindo as comunicações comerciais, enviadas pelos distribuidores de seguros aos seus clientes ou potenciais clientes, sejam corretas, claras e não enganosas. As comunicações comerciais devem ser sempre claramente identificadas como tal” e “Todas as informações, incluindo as comunicações comerciais, enviadas pelas empresas de investimento aos seus clientes ou clientes potenciais devem ser corretas e claras e não induzir em erro. As comunicações comerciais devem ser claramente identificadas como tal”. Assim tb. M. Gruber, *Die Versicherungsvertriebsrichtlinie* cit., 213.  
<sup>40</sup> Cons. 40.

posto ou sobre o qual haja prestado aconselhamento: *i*) se baseia os seus conselhos numa análise imparcial e pessoal; *ii*) se tem a obrigação contratual de exercer a actividade de distribuição exclusivamente com um ou mais seguradores, caso em que deve informar dos respectivos nomes; ou *iii*) se não tem a obrigação prevista em *ii*) e se não baseia os seus conselhos numa análise imparcial e pessoal, caso em que deve também informar dos nomes dos seguradores com que trabalha; *d*) da natureza da remuneração recebida por referência ao contrato de seguro; *e*) se, por referência ao contrato de seguro, trabalha com base: *i*) em honorários, ou seja, na remuneração a pagar directamente pelo cliente; *ii*) numa comissão de qualquer tipo, ou seja, na incluída no prémio de seguro; *iii*) noutra tipo de remuneração, incluindo vantagem económica oferecida ou concedida em conexão com o contrato de seguro; ou *iv*) numa combinação de qualquer dos tipos mencionados em *i*), *ii*) e *iii*) (artigo 19.º/1 *a*-*d*). Ao contrário da PDMS 2, que previa uma tal informação total preventiva sobre a natureza da remuneração apenas para os produtos do ramo vida (artigo 17.º/2), a DDS não distingue<sup>41</sup>.

Como existiam práticas remuneratórias nos diferentes países da UE, em particular aqueles em que o agente ou corretor é pago directamente pelo cliente (chegando a prever-se “proibições de comissão”), e aqueloutros em que são pagos através de comissões por parte do segurador (normalmente por percentagem em relação ao prémio pago na sequência do contrato de seguro mediado), deixou-se às partes, no texto final da DDS, liberdade para definir o tipo de remuneração pela mediação. Importante é que o mediador dela informe.

**III.** O artigo 20.º da DDS introduz dois novos documentos no âmbito do dever pré-contratual de informar. O primeiro é uma recomendação personalizada, caso seja prestado aconselhamento antes da celebração de um determinado contrato. Nessa recomendação explica a razão pela qual constitui um produto concreto a melhor solução para as exigências e necessidades do cliente (artigo 20.º/1). O segundo consiste num documento normalizado de informação,

<sup>41</sup> Neste ponto, S. Balsamo Tagnani, *Il fenomeno cit.*, 77-78.

elaborado pelo respectivo produtor, para a distribuição de seguros do ramo não-vida (artigo 20.º/5-6), que deve ser: *a*) sucinto e independente; *b*) de apresentação e disposição claras e de fácil leitura, com caracteres legíveis; *c*) não se tornar menos compreensível se impresso ou fotocopiado a preto e branco; *d*) redigido nas línguas oficiais do Estado-membro em que o produto de seguros é oferecido, ou noutra língua acordada; *e*) preciso e não enganador; *f*) conter o título “Documento de informação sobre o produto de seguros”; *g*) incluir uma declaração de que a informação contratual e pré-contratual completa relativa ao produto é prestada noutros documentos (artigo 20.º/7).

IV. A DDS preocupa-se com a forma da informação, regulada no artigo 23.º sob a epígrafe “Condições de informação”<sup>42</sup> e institui um aspecto inovador, a transmissão daquela através de páginas electrónicas sob determinados pressupostos (artigo 23.º/5; diversamente o artigo 13.º/1 da DMS). A transmissão oral das informações a solicitação do cliente ou quando necessária uma cobertura imediata prevista na DMS (artigo 13.º/2) deixa de ser possível<sup>43</sup>.

V. Uma das mais relevantes novidades da DDS<sup>44</sup> é o regime das *ventas asociadas* (artigo 24.º)<sup>45</sup>.

<sup>42</sup> A expressão “Condições da informação” da versão portuguesa contrasta com “Modalités d’information” da francesa, com “Modalità dell’informazione” da italiana, com “Modalidades de transmisión de la información” da castelhana, com “Einzelheiten der Auskunftserteilung” da alemã. Parece assim, uma vez mais, com prejuízo para a inteligibilidade do português, alinhar com o inglês “Information conditions”, língua bem mais afastada do português do que por ex. a castelhana, a italiana ou a francesa (e proceder da mesma forma que outras tradições jurídicas, como a holandesa “Voorwaarden inzake informatie”, a polaca “Warunki dotyczące informacji”, a maltesa “Kundizzjonijiet ta’ informazzjoni” ou a romena “Condiții privind informarea”).

<sup>43</sup> Vd. M. Gruber, *Die Versicherungsvertriebsrichtlinie* cit., 216.

<sup>44</sup> Que tem pontos de contacto com outros regimes. Sobre o tema, à luz do direito italiano, DANILO GALLETI, *La cross selling di prodotti bancari ed assicurativi dopo le recenti riforme dei mercati finanziari*, em *Banca, Impresa, Società* 3 (2007), 365-383.

<sup>45</sup> Chamadas “Vendas cruzadas” na versão castelhana, “Cross-selling” na inglesa, “Vente croisée” na francesa, “Vendita abbinata” na italiana, “Koppelverkoop” na holandesa, “Quer-

Muitas vezes existem associações de “vendas” de um produto de seguros com outro, eventualmente beneficiando o cliente de uma redução de prémios ou doutro incentivo<sup>46</sup>. Ocorre também cruzar-se a oferta de seguros com produtos de diferente natureza<sup>47</sup>. Apenas esta segunda forma de associação de “venda” – *rectius*, comercialização, porque de venda, em termos jurídicos, se não trata – é regulada pelo artigo 24.º da DDS. Porque a comercialização cruzada pode proporcionar benefícios, mas também fomentar práticas que não atendem devidamente aos interesses do cliente, e porque situações deste jaez foram já detectadas<sup>48</sup>, entendeu-se dever legislar-se sobre a matéria.

Assim, quando um produto de seguros for oferecido, como parte de um “pacote”<sup>49</sup> ou do mesmo acordo, juntamente com um produto ou serviço acessório que não seja um seguro, *deve* o distribuidor

verkäufre” na alemã, “Vânzarea combinată” na romena, “Bejgh inkroċġat” na maltesa. A DDS não as define, ao contrário da DMIF 2 (artigo 4.º/1/32).

<sup>46</sup> As “vendas associadas” ocorrem não apenas no mercado segurador, mas em geral na distribuição serviços financeiros. Vd. a respeito a definição de “venda cruzada” do artigo 4.º/1/42 da DMIF 2 e, ainda, o *Joint Committee Consultation Paper on guidelines for cross-selling practices*, de 22-Dez.-2014, da ESA (que integra precisamente a EBA, a EIOPA e a ESMA).

<sup>47</sup> Um exemplo constitui a oferta de seguros com a venda de telemóveis. Sobre o tema ocupou-se a EIOPA no *Report on Consumer Protection Issues arising from the sale of Mobile Phone Insurance*, de 12-Nov.-2015 (EIOPA-BoS-15-235), onde fala de problemas vários relacionados com estes produtos, como o pagamento de prémios elevados para coberturas reduzidas, vinculação a contratos de longa duração em relação a produtos cujo preço é rapidamente pago, ou injustificadamente longos e onerosos processos de gestão de reclamações. O referido relatório chega mesmo a dar uma definição de seguro de telemóvel (aí abreviado MPI = *Mobile Phone Insurance*): “produto de seguro que cobre certos sinistros relativos a telemóveis. Também segundo o relatório, mas de cuja correcção neste particular duvidamos, em Portugal, a cobertura de telemóvel não era comercializada individualmente em 2013, mas apenas como parte de um seguro geral de aparelhos electrónicos.

<sup>48</sup> Cf. o cons. 81 da DMIF 2, que num âmbito mais abrangente exemplifica com “vendas” cruzadas – de produtos não exclusivamente de seguros – em que dois ou mais produtos são vendidos num “pacote” e, pelo menos, um deles não está disponível em separado, falseando a concorrência e afectando a “mobilidade” dos clientes e a sua escolha informada. Outro exemplo ainda dado é o da imposição de abertura de contas à ordem quando é prestado um serviço de investimento a um cliente não profissional.

<sup>49</sup> Palavra para a qual, mau grado a sua progressiva generalização, seria talvez oportuno procurar, na opinião de quem escreve, um sucedâneo; na versão francesa optou-se por “lot”.

*informar o cliente sobre a possibilidade de aquisição separada dos diferentes “componentes”<sup>50</sup> – entenda-se, do “pacote” ou acordo – e, em caso afirmativo, fornecer-lhe uma descrição adequada de tais componentes e separadamente informação sobre os custos e encargos a cada um deles associados (artigo 24.º/1 da DDS)<sup>51</sup>. Não é, deste modo, proibida a “venda associada”, mas impõe-se sobre a mesma devidamente esclarecer, inclusive sobre cada um dos negócios que compõem a tal “associação”.*

Quando o produto de seguros for oferecido, como parte de um “pacote” ou do mesmo acordo, juntamente com um produto ou serviço acessório que não seja um seguro, e o risco ou a cobertura resultante do referido acordo ou “pacote” seja distinto dos associados aos componentes separadamente considerados, o distribuidor fornece não apenas uma descrição adequada dos diferentes componentes do acordo ou “pacote”, como também *do modo como a respectiva interação modifica o risco ou a cobertura* (artigo 24.º/2).

Quando o produto de seguros for oferecido, como parte de um “pacote” ou do mesmo acordo, juntamente com um produto ou serviço acessório que não seja um seguro, o distribuidor *deve oferecer ao cliente a possibilidade de contratar o bem ou serviço separadamente* (artigo 24.º/3, 1.ª prt.), salvo quando o bem ou serviço acessório ao seguro for de investimento, de crédito ou conta de pagamento (artigo 24.º/3, 2.ª prt.). Aqui, diversamente do n.º 1 do artigo 24.º, há não apenas o dever de informar como também a imposição de oferecer a contratação do produto acessório ao seguro em separado.

O regime relativo às “vendas” associadas não impede, obviamente, a distribuição de seguros que cubram vários tipos de riscos, correntemente chamados multirriscos (esclarece-no-lo, por via de dúvidas, o artigo 24.º/5).

<sup>50</sup> Termo *sui generis* na terminologia jurídica, se usado, como é o caso, como substantivo, desacompanhado de “partes” (cf. os artigos 408.º/2, 880.º ep. e 1, 1377.º a), 1381.º a) do CC).

<sup>51</sup> Cf. tb. os cons. 53 e 54.

VI. A DDS ocupa-se, na senda da DMIF 2, dos requisitos de supervisão e de governação dos produtos<sup>52</sup>. Ao regime preside a ideia de que a protecção dos investidores deve passar a ser feita não no “ponto de venda”, mas desde o início da elaboração de um produto. Do regime são excluídos os seguros de grandes riscos (artigo 25.º/4).

Assim, devem seguradores e mediadores que concebam produtos de seguros para venda a clientes manter, aplicar e rever um processo de aprovação, proporcionado e adequado, de cada produto de seguros ou de adaptações importantes de produtos de seguros existentes antes da sua comercialização ou distribuição aos clientes (artigo 25.º/1, §§ 1.º e 2.º). O processo de aprovação do produto deve especificar um mercado alvo para cada produto e assegurar que os respectivos riscos relevantes sejam avaliados e a estratégia de distribuição coerente, tomando medidas para garantir que o seguro seja distribuído em tal mercado alvo (artigo 25.º/1, § 3.º). O artigo 25.º aplica-se aos *distribuidores que concebam o produto*, não a todos e quaisquer distribuidores, com excepção do § 6.º do mesmo artigo que visa *apenas o distribuidor* que o não haja concebido.

Tratando-se a governação e supervisão dos produtos de seguros primariamente de um dever de natureza regulatória, não cria directamente deveres contratuais. É, todavia, questionável até que ponto estaremos aqui perante normas de protecção de terceiros para efeito de responsabilidade aquiliana (artigo 483.º/1 do CC), designadamente quando o cumprimento defeituoso do dever de informar por parte do distribuidor que não concebe o produto se deva a uma defeituosa aprovação do mesmo por parte do segurador ou doutro mediador que o haja concebido<sup>53</sup>.

<sup>52</sup> Também conhecido por *POG – Product Oversight and Governance*. Cf. a epígrafe do artigo 25.º na versão inglesa: “*Product oversight and governance requirements*”. Criticando a “tradução” alemã “*Aufsichts- und Lenkungs—Anforderungen*” do artigo 25.º M. Gruber, *Die Versicherungsvertriebsrichtlinie* cit., 275.

<sup>53</sup> Assim tb. M. Gruber, *Die Versicherungsvertriebsrichtlinie* cit., 277, fazendo referência à recente solução do § 39 (2) c do BWG (*Bankwesengesetz*) austríaco e levantando a hipótese de poder divisar-se no contrato entre distribuidor “conceptor” ou “produtor” e distribuidor que o não é um contrato com eficácia de protecção de terceiros.

## 2.5. Produtos de investimento com base em seguros

I. Depois de ter a DMIF 2 (artigo 91.º) introduzido na DMS o capítulo III-A intitulado precisamente “Requisitos adicionais de protecção dos clientes no que se refere aos produtos de investimento com base em seguros”, vem agora a DDS, revogando o referido capítulo com efeitos a partir de 23-Fev.-2016 (artigo 43.º)<sup>54</sup>, regular a matéria no seu Capítulo VI simetricamente intitulado “Requisitos adicionais no que se refere aos produtos de investimento com base em seguros”. A influência da DMIF 2 é, todavia, muito visível na disciplina dos PIBS constante da DDS, a começar pela respectiva definição (artigos 2.º/12 da DMS na redacção dada pelo 91.º da DMIF 2; cf. também o artigo 4.º r) do RJDSR).

A este respeito, o capítulo VI está directamente limitado pelo conceito de PIBS, definido no artigo 2.º/17 da DDS, que o legislador nacional reproduziu no artigo 4.º r) do RJDSR.

II. O capítulo VI da DDS começa por preocupar-se com os *conflitos de interesses*.

Assim, num primeiro plano, devem os mediadores ou seguradores que distribuam PIBS manter e usar mecanismos organizativos e administrativos eficazes a evitar que os interesses dos seus clientes sejam prejudicados por conflitos de interesses (artigo 27.º). Num segundo momento, constatando-se não serem tais medidas suficientes, deve o mediador ou o segurador *informar* claramente o cliente, com a devida antecedência antes da celebração do contrato, da natureza genérica ou das fontes de tais conflitos, o que deve fazer num suporte duradouro<sup>55</sup> de acordo com o estatuto ou “natureza”

<sup>54</sup> Disciplina cuja vigência foi, portanto, pelo menos a nível formal, muito breve.

<sup>55</sup> Vd. diversamente o artigo 23.º/1 a) da DDS. A informação sobre conflitos de interesses pode ser prestada através de um sítio da Internet se: (i) forem pessoalmente dirigidas ao cliente; ou (ii) se se reunirem as seguintes condições: a) a prestação de tais informações por este meio for apropriada no contexto da relação comercial entre distribuidor e cliente (cf. neste particular o n.º 6 do artigo 23.º); b) o cliente tiver assentido na prestação das informações através de um tal meio; c) o cliente tiver sido electronicamente notificado do endereço do sítio e do local do sítio na Internet onde podem ser as informações consultadas; d) se

do cliente, de maneira a permitir-lhe tomar uma decisão informada relativamente às actividades de distribuição de seguros em cujo contexto surge o referido conflito (artigo 28.º/3 a) e b) da DDS)<sup>56</sup>.

**III.** Passa-se depois às informações a prestar aos clientes (artigo 29.º) e à apreciação da adequação e do carácter apropriado (artigo 30.º).

O dever de informar o cliente, como esclarece o artigo 29.º/1 da DDS, acresce ao de informação do artigo 18.º e à divulgação conflitos de interesses do artigo 19.º/1 e 2.

Assim, devem ser prestadas informações adequadas, com antecedência suficiente em relação à celebração de um contrato – trata-se portanto de informações pré-contratuais –, a clientes ou a potenciais clientes, no que respeita à distribuição de PIBS e aos custos e encargos associados, as quais devem, no mínimo, incluir: a) quando prestado aconselhamento, se o mediador ou segurador entregará ao cliente uma avaliação periódica da adequação do PIBS recomendado; b) no que concerne às informações sobre PIBS e às estratégias de investimento propostas, as orientações apropriadas e avisos sobre os riscos associados aos PIBS e às referidas estratégias de investimento propostas; c) no que respeita aos custos e encargos associados, as informações relativas à distribuição do PIBS,

tiver assegurado que as informações permanecerão acessíveis no sítio da Internet por um período razoável que permita ao cliente consultá-las (artigo 23.º/5 da DDS).

<sup>56</sup> O artigo 28.º/3 a) e b) colheu clara inspiração no artigo 23.º/3 da DMIF 2, com o seguinte teor: “A informação referida no n.º 2 tem de: a) Ser efetuada num suporte duradouro; e b) Ser suficientemente detalhada, tendo em conta a natureza do cliente, para permitir que este tome uma decisão informada relativamente ao serviço no âmbito do qual [em cujo âmbito?] surge o conflito de interesses”. É a seguinte a redacção do artigo 28.º/3 a) e b) da DDS: “Em derrogação do artigo 23.º, n.º 1, a prestação da informação referida no n.º 2 do presente artigo deve: a) ser efetuada num suporte duradouro; e b) incluir detalhes suficientes, tendo em conta a natureza do cliente, que lhe permitam tomar uma decisão informada relativamente às atividades de distribuição de seguros em cujo contexto surge o conflito de interesses”. Segundo I. Sabbatelli, *Adeguatezza e regole* cit., 206, a DMS não sujeitava de maneira expressa e peremptória, como o faz a DDS, o mediador ou segurador a precisos deveres de informação com vista a que o segurado efectuasse uma escolha económica informada e responsável.

incluindo o custo de aconselhamento, se aplicável, o custo do PIBS recomendado ou comercializado junto do cliente e as formas de pagamento de que este dispõe, incluindo os pagamentos recebidos de terceiros (artigo 29.º/1, § 1.º). Tais informações devem ser periodicamente transmitidas ao cliente, pelo menos uma vez por ano, durante o “ciclo de vida” do investimento (artigo 29.º/1, § 2.º). As informações devem ser prestadas de forma compreensível – o que seja “compreensível” não é fácil definir neste contexto, sobretudo quando tais produtos são muitas vezes complexíssimos –, podendo ainda os Estados-membros autorizar a sua entrega em formato normalizado (artigo 29.º/1, § 3.º). São também previstas regras quando não seja prestado aconselhamento (artigo 30.º/2).

No âmbito dos PIBS, limitaram-se os termos em que é possível acordar o pagamento de comissões, ainda que tal disciplina não venha no capítulo que àqueles concerne<sup>57</sup>. Foi este um dos aspectos mais debatidos durante processo de redacção da DDS<sup>58</sup>. Assim, os mediadores ou seguradores cumprem as suas obrigações nos termos dos artigos 17.º/1, 27.º ou 28.º, sempre que paguem ou recebam honorários ou comissões, forneçam ou sejam destinatários de benefícios não pecuniários associados à distribuição de um PIBS ou à prestação de um serviço acessório, a terceiros ou por parte de terceiros, salvo o cliente ou pessoa que em seu nome actue, *apenas quando* tal pagamento ou benefício: *a)* não tenha um efeito prejudicial sobre a qualidade do serviço em causa para o cliente<sup>59</sup>; e, *cumulativamente*,

<sup>57</sup> Fala a este respeito de “infeliz sistemática” M. Gruber, *Die Versicherungsvertriebsrichtlinie* cit., 277.

<sup>58</sup> M. Gruber *Die Versicherungsvertriebsrichtlinie* cit., 278, refere-se-lhe como “la cause célèbre”.

<sup>59</sup> Neste tocante, é o artigo 29.º/2 *a)* DDS diferente do 24.º/9, § 1.º, *a)*, da DMIF 2: neste a excepção à proibição vale se o pagamento se destinar a melhorar a qualidade do serviço prestado ao cliente, naquele não há excepção mas o condicionamento do pagamento ao facto de não ter um efeito prejudicial na qualidade do serviço em causa para o cliente. Considera mais estreitamente formulada a redacção da DMIF 2 em comparação com a DDS, M. Gruber, *Die Versicherungsvertriebsrichtlinie* cit., 278; considera, criticamente, ter a DDS ficado atrás da DMIF 2, Christoph Brönmelmeyer, *Gläserner Vertrieb? – Informationspflichten und Wohlverhaltensregeln in der Richtlinie (EU) 2016/97 über Versicherungsvertrieb*, em *Recht und Schaden* (2016), 275. Prefere frisar que a DDS ao contrário da DMIF 2 não parte

b) não interfira com a obrigação do mediador ou segurador de agir de forma, honesta, correcta e profissional, de acordo com os melhores interesses dos seus clientes (artigo 29.º/2 da DDS). De notar que tal regra vale sem prejuízo das gerais, designadamente das que dos artigos 19.º/1 d) e e), 19.º/3 e 22.º/3 constam. O artigo 29.º/2 não menciona valer sem prejuízo do artigo 19.º/5, norma que vale para os seguradores, paralelamente ao 19.º/3 para os mediadores, e que impõe a prestação de informação em relação a cada um dos pagamentos que o cliente tiver de fazer ao abrigo do contrato de seguro após a sua celebração, distintos dos prémios regulares e dos pagamentos calendarizados. Parece, não obstante, tratar-se de um lapso do próprio artigo 29.º/2, que deve, por conseguinte, valer também sem prejuízo do 19.º/5<sup>60</sup>.

Os Estados-membros podem mesmo proibir ou restringir a oferta ou aceitação, incluindo a sua restituição ou compensação, de honorários, comissões ou vantagens não pecuniárias de terceiros em relação à prestação de aconselhamento em matéria de seguros (artigo 29.º, § 3.º)<sup>61</sup>. Trata-se de matéria em que se reconhecem diferenças entre as práticas correntes de mercado e posturas normativas dos Estados-membros.

É facultado aos Estados-membros também exigir que a prestação de aconselhamento do artigo 30.º seja obrigatória para todos ou alguns PIBS (artigo 29.º/3, § 3.º).

IV. O artigo 30.º, tendo como fonte inspiradora o artigo 25.º da DMIF 2, estabelece obrigações além das do artigo 20.º (artigo 30.º/1).

Tal como o artigo 20.º, o 30.º diferencia as obrigações do distribuidor, consoante o tipo de serviço oferecido: com (artigo 30.º/1) ou sem aconselhamento (artigo 30.º/2). O aconselhamento não é obri-

de uma proibição David Rüll, *Die neue Versicherungsvertriebsrichtlinie – zugleich Anmerkungen zum Regierungsentwurf des Umsetzungsgesetzes*, *VuR* (2017), 134.

<sup>60</sup> Assim tb., em termos que seguimos, M. Gruber, *Die Versicherungsvertriebsrichtlinie* cit., 278.

<sup>61</sup> Sobre o regime alemão neste tocante Dörner, *Vorbemerkung zu §§ 59-73*, em *Versicherungsvertragsgesetz*, org. Prölls/Martin, 30.ª ed., Beck, Munique (2018), III n.ºs marg. 63-66 (beck online).

gatório pela DDS, sem menoscabo da opção conferida aos Estados pelo artigo 29.º/3, § 3.º).

Os mediadores e seguradores têm o *dever de avaliar o carácter apropriado e adequação* dos PIBS, *quando prestem aconselhamento*. Assim, devem estes obter do cliente as informações necessárias sobre os conhecimentos e experiência do cliente ou potencial cliente em matéria de investimento relevante para o tipo específico de produto em questão, bem como sobre a sua situação financeira, incluindo a sua capacidade para suportar perdas, e objectivos de investimento, incluindo a sua tolerância ao risco (artigo 30.º/1). Quando *não seja prestado aconselhamento*, devem, ainda assim, solicitar ao cliente ou potencial cliente informações sobre o seu conhecimento e a sua experiência no domínio do investimento relevante para o tipo específico de produto oferecido ou solicitado (artigo 30.º/2, § 1.º) e avisá-lo, caso não considerem o investimento apropriado (artigo 30.º/2, § 2.º). Caso a informação não seja prestada pelos clientes ou potenciais clientes ou seja insuficiente, o mediador ou segurador deverão avisá-los não estarem em posição de determinar se o produto em causa lhes é apropriado (artigo 30.º/2, § 3.º).

Contrariamente ao artigo 25.º/4 da DMIF 2, no artigo 30.º/3 da DDS a distribuição “meramente executória”, ou seja, sem necessidade de obter as informações e determinar a adequação dos produtos, é uma opção dos Estados, verificados os requisitos aí dispostos.

V. Em matéria de PIBS, é prevista a *obrigação* do mediador ou segurador *de criar um registo* que inclua os documentos acordados entre mediador ou segurador e o cliente, donde constem os direitos e obrigações das partes e as condições mediante as quais o mediador ou o segurador prestação serviços ao cliente (artigo 30.º/4, inspirado no 25.º/5 da DMIF 2<sup>62</sup>).

<sup>62</sup> Cp. as redacções dum e doutro, respectivamente: “O mediador ou a empresa de seguros devem criar um registo que inclua o documento ou documentos acordados entre o mediador ou a empresa de seguros e o cliente, nos quais se enunciam os direitos e obrigações de ambas as partes, bem como as demais condições mediante as quais o mediador ou a empresa de seguros prestarão serviços ao cliente. Os direitos e obrigações das partes no contrato podem ser incluídos por referência a outros documentos ou diplomas legais” e “A empresa

É também prevista a *obrigação* do mediador ou segurador *de envio ao cliente de relatórios “adequados”* sobre o serviço prestado, tendo em conta o tipo e complexidade dos PIBS envolvidos e a natureza dos serviços prestados ao cliente, bem como, quando existam, os custos das transacções e serviços realizados em nome do cliente (artigo 30.º/5, na esteira do 25.º/6, § 1.º, da DMIF 2). Quando prestado aconselhamento sobre um PIBS, o mediador ou segurador deve fornecer ao cliente, antes da celebração do contrato, uma declaração de adequação que especifique o aconselhamento prestado e o modo como respeita as preferências, objectivos e outras características do cliente (artigo 30.º/5, § 2.º).

## 2.6. Reforço do quadro sancionatório

Outra das inovações da DDS é, como já é timbre dos actos normativos da UE de “2.ª geração” – recorde-se o RGPD –, o reforço do quadro sancionatório<sup>63</sup>, sem todavia abranger sanções penais<sup>64</sup>, disciplinado no capítulo VII, artigos 31.º a 36.º. No RJDSR, a matéria vem também regulada nos artigos 101.º a 118.º<sup>65</sup>.

Em caso de actividade transfronteiriça, a DDS prevê ainda o reforço dos poderes do Estado de acolhimento relativamente às actividades ilegitimamente exercidas no âmbito da distribuição de produtos de seguro por um mediador registado noutra Estado membro (artigo 5.º).

de investimento cria um registo que inclua o documento ou os documentos acordados entre a empresa de investimento e o cliente nos quais se enunciam os direitos e obrigações de ambas as partes, bem como as demais condições em que a empresa de investimento prestará serviços ao cliente. Os direitos e obrigações das partes no contrato podem ser incluídos por referência a outros documentos ou diplomas legais”.

<sup>63</sup> Cons. 58 a 60.

<sup>64</sup> Cf. a explicação do capítulo relativo às sanções na PDMS 2.

<sup>65</sup> Na discussão na AR, vd. as posições favoráveis ao aumento do valor das contra-ordenações por parte do BE, em *DAR* n.º 6/XIII/4, 29/Set.-2018, 13; contrária a do PCP, em *DAR* n.º 6/XIII/4, 29/Set.-2018, 10.

### 3. Conclusão

Num país onde a 31-Dez.-2018 existiam registados 18.999 mediadores de seguros<sup>66</sup>, não pode deixar de ter relevantes consequências a instituição de um novo e mais exigente quadro jurídico de acesso e exercício de actividades de distribuição de seguros.

A assoberbante sucessão de leis neste sector<sup>67</sup>, em período de tempo relativamente curto<sup>68</sup>, com a nem sempre fácil tarefa hermenêutica com que se depara o intérprete-aplicador de lidar em simultâneo com actos normativos da UE – com todas as perplexidades que daí resultam – e nacionais, mesmo num país onde é secular a regulação da mediação<sup>69</sup>, dificilmente permite a estabilidade necessária a digeri-las<sup>70</sup> pelos seus destinatários e por quem, jurista ou não, com e no sector trabalha. Aguardemos, então, pelas consequências, que já se fazem sentir, resultantes do novo quadro jurídico estabelecido pela DDS e transposto pelo RJDSR.

Lisboa-Cascais, Fevereiro de 2019

<sup>66</sup> Segundo informação estatística da ASF divulgada em [www.asf.com.pt](http://www.asf.com.pt). Desses 18.999, 15.507 são pessoas singulares e 3.492 colectivas. Deste universo 11.820 correspondem à categoria de agentes de seguros (dos quais 8.673 pessoas singulares e 3.147 colectivas), 69 à de corretores de seguros (todas pessoas colectivas), 7.083 mediadores de seguros ligados de tipo 1 (dos quais 6.831 pessoas singulares, 252 colectivas), 13 mediadores de seguros ligados tipo 2 (dos quais 3 pessoas singulares e 10 colectivas) e 14 mediadores de resseguros (todas pessoas colectivas). Segundo Eduardo Farinha Pereira, *Caracterização da actividade de mediação de seguros, Fórum – Revista semestral do Instituto de Seguros de Portugal* 10 (22), 29, em 1998 havia registados 41.962 mediadores, em 2003 39.680 e em 2004 38.814, o que corresponde a uma taxa média anual de redução de 1,3%. A diminuição é também muito patente no período que decorreu entre 2004 e 2018. Cf. as observações dos deputados à AR Paulo Sá (PCP), Cecília Meireles (CDP-PP) e Mariana Mortágua (BE), alertando para riscos de concentração, em *DAR* n.º 6/XIII/4, 29-Set.-2018, 9-10, 11 e 13.

<sup>67</sup> Vd. A. Menezes Cordeiro, *Direito dos seguros* cit., 447-453.

<sup>68</sup> Nota-o e. g. Sacha Balsamo Tagnani, *Il fenomeno dei “siti comparativi” alla luce della recente Insurance Distribution Directive: a new consumer trend?*, *Assicurazioni* (2017) 1, 72.

<sup>69</sup> Referências em A. Menezes Cordeiro, *Direito dos seguros* cit., 450.

<sup>70</sup> Verbo que, como é consabido, longa tradição jurídica tem.