



MIGUEL DUARTE SANTOS
Advogado; *Of Counsel* da SPS

Nova norma de conduta de mercado de seguros e fundos de pensões

The new insurance and occupational funds market conduct regulatory rule

RESUMO¹: O presente artigo analisa a Norma Regulamentar da ASF n.º 7/2022-R, que regulamenta a conduta de mercado nas atividades de seguros e de fundos de pensões.

¹ São usadas as seguintes abreviaturas: ASF = Autoridade de Supervisão de Seguros e de Fundos de Pensões; CC = Código Civil; CDP = Cadernos de Direito Privado; CMVM = Comissão do Mercado de Valores Mobiliários; CSC = Código das Sociedades Comerciais; DDS = Diretiva (UE) n.º 2016/97 de 20 de janeiro, sobre a distribuição de seguros; Diretiva IRPPP = Diretiva (UE) n.º 2016/2341 de 14 de dezembro, relativa às atividades e à supervisão das instituições de realização de planos de pensões profissionais; Diretiva Solvência II = Diretiva n.º 2009/138/CE de 25 de Novembro, relativa ao acesso à atividade de seguros e resseguros e ao seu exercício; EIOPA = Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma; IRPPP = Instituição de realização de planos de pensões profissionais; ISP = Instituto de Seguros de Portugal; RCR = Revista de Concorrência e Regulação; RDES = Revista de Direito e de Estudos Sociais; RGPD = Regulamento (UE) n.º 2016/679 de 27 de abril, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva n.º 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados); RJCS = Regime Jurídico do Contrato de Seguro, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 72/2008, de 16 de abril; RJFP = Regime Jurídico da Constituição e do Funcionamento dos Fundos de Pensões e das Entidades Gestoras de Fundos de Pensões, aprovado pela Lei n.º 27/2020, de 23 de julho; RJSAR = Regime Jurídico de Acesso e Exercício da Atividade Seguradora e Resseguradora, aprovado em anexo à

Palavras-chave: seguros – fundos de pensões – Autoridade de Supervisão de Seguros e de Fundos de Pensões – Norma Regulamentar n.º 7/2022-R

ABSTRACT: This paper analyses the ASF Regulatory Rule 7/2022-R, pertaining the insurance and pension funds market conduct regulation.

Keywords: insurance – pension funds – Insurance and Pension Funds Supervisory Authority – Regulatory rule 7/2022-R

SUMÁRIO: 1. Enquadramento; 1.1 A conduta de mercado; 1.2 Os “clientes” abrangidos; 1.3 Âmbito subjetivo; 1.4 Âmbito espacial; 1.5 Âmbito objetivo; 1.6 Sistematização; 2 Análise; 2.1 Alterações estruturais organizativas e/ou funcionais; 2.1.1. Administrador responsável pela atividade em matéria de conduta de mercado; 2.1.2. Função autónoma responsável pela conduta de mercado; 2.1.3. Função autónoma responsável pela gestão de reclamações; 2.1.4. Interlocutor privilegiado; 2.2. Alterações a nível procedimental e de divulgação; 2.2.1. Política de tratamento; 2.2.2. Gestão de reclamações; 2.2.3. Provedor; 2.2.4. Avaliação da eficácia; 2.2.5. Alterações a nível de reportes; 2.2.6. Alterações a nível de divulgação no sítio de internet; 3. Conclusões.

1. Enquadramento

I. O presente estudo versa sobre a Norma Regulamentar da ASF n.º 7/2022-R, de 30 de junho (“Norma”), que estabelece o quadro regulamentar fundamental relativo à conduta de mercado das empresas de seguros e sociedades gestoras de fundos de pensões e ao tratamento de reclamações pela ASF.

Consoante foi enunciado na Consulta Pública n.º 10/2021^{2/3}, a Norma enquadra-se no movimento de atualização e desenvolvi-

Lei n.º 147/2015, de 9 de setembro; RJDSR = Regime Jurídico da Distribuição de Seguros e de Resseguros, aprovado em anexo à Lei n.º 7/2019, de 16 de janeiro; SGFP = Sociedades gestoras de fundos de pensões.

² A Consulta Pública pode ser consultada no site da ASF (www.asf.com.pt).

³ A Consulta Pública n.º 10/2021, relativa ao projeto de norma regulamentar relativa à conduta de mercado e ao tratamento de reclamações pela Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, foi publicada através do Documento de Consulta pública de 26 de novembro de 2021, admitindo comentários recebidos até 7 de janeiro de 2022. O Rela-

mento do quadro regulatório das atividades seguradora e de gestão de fundos de pensões em curso, pretendendo atualizar e aumentar a exigência regulamentar em matéria de conduta de mercado, modernizar e reforçar o modelo de supervisão e harmonizar as soluções previstas em matéria de conduta de mercado com o modelo regulamentar em vigor⁴.

II. A Norma revogou e substituiu a Norma Regulamentar da ASF n.º 10/2009-R, de 25 de junho, cuja última versão foi republicada pela Norma Regulamentar da ASF n.º 2/2013-R, de 22 de janeiro, que estabelecia os princípios gerais a observar pelas empresas de seguros no seu relacionamento com os tomadores de seguros, segurados, beneficiários ou terceiros lesados, em particular quanto à respetiva política de tratamento, à gestão das reclamações que lhes sejam por estes apresentadas, ao provedor do cliente e à política antifraude.

Refletindo a base regulamentar precedente e a opção expressa do regulador, a Norma preserva genericamente as linhas estruturais da Norma Regulamentar n.º 10/2009-R, embora não abranja a matéria da gestão de fraude, que passou a ser regulamentada na Norma Regulamentar n.º 4/2022-R, de 26 de abril, relativa ao sistema de governação das empresas de seguros e de resseguros, e procura salvaguardar a aplicação de diversos requisitos de forma proporcional à natureza, dimensão e complexidade das atividades desenvolvidas, em obediência ao princípio da proporcionalidade⁵.

tório da Consulta Pública n.º 10/2021 tem valor para efeitos interpretativos e encontra-se publicado no site da ASF.

⁴ Cfr. Documento da Consulta Pública n.º 10/2021, pp. 2 e 3.

⁵ O reflexo do princípio da proporcionalidade nas opções regulamentares tomadas foi sumariado pela própria ASF na página 20 do Documento de Consulta Pública n.º 10/2021: “Adicionalmente, cumpre referir que prevaleceu, nas opções regulatórias adotadas, um princípio de proporcionalidade, refletido, em especial, (i) na possibilidade de a função autónoma responsável pela conduta de mercado ser cumulável com a função autónoma responsável pela gestão de reclamações, nos casos em que tal se justifique em função do referido princípio, bem como com o exercício de funções de interlocutor privilegiado, (ii) no facto de as avaliações periódicas e independentes à qualidade, adequação e eficácia das políticas, procedimentos e controlos em matéria de conduta de mercado serem realizados

III. Entre várias opções de significativo reflexo sistemático, a Norma prevê agora expressamente a sua aplicação à atividade de gestão de fundos de pensões, culminando o movimento de convergência já iniciado com a publicação do RJFP⁶ e cessando as dúvidas quanto à aplicabilidade de diversas disposições que resultava do anterior regime esparso e complexo que as entidades gestoras deveriam aplicar na matéria⁷.

pela função de auditoria interna, em alternativa a auditores externos ou entidades terceiras devidamente qualificadas, (iii) na previsão expressa de que o âmbito e periodicidade das avaliações a realizar deve ser proporcional à natureza, dimensão e complexidade dos riscos de conduta associados a cada uma das áreas de negócio, e (iv) na periodicidade trienal fixada em termos mínimos (cf. ponto 2.5. supra)”. Ao longo do presente estudo teremos a possibilidade de abordar cada um dos temas acima enunciados em maior profundidade. Quanto aos reflexos do princípio da proporcionalidade da regulação e supervisão da atividade seguradora: Maria Eduarda Ribeiro, *Competências da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões em matéria de proteção do consumidor de seguros. Regras de conduta no setor segurador*, “Estudos de Direito do Consumo”, Vol. IV, Almedina, 2023, pp. 167-218, pp. 174 a 178.

⁶ Consoante se pode ler no Documento da Consulta Pública n.º 10/2021, pp. 1 e 9. Em especial, é possível ler a pág. 9: “Destaca-se, como alteração estruturante face ao regime anterior, a extensão do âmbito da norma regulamentar à atividade de gestão de fundos de pensões, passando a abranger as matérias relativas à conduta de mercado, não só das empresas de seguros, mas também das entidades gestoras de fundos de pensões (sociedades gestoras de fundos de pensões e empresas de seguros autorizadas para o efeito)”.

⁷ A opção não é de somenos importância. A atividade de gestão de fundos de pensões pode ser realizada por “entidades gestoras de fundos de pensões”, onde se incluem as sociedades gestoras de fundos de pensões (sociedades constituídas exclusivamente para esse fim ao abrigo do RJFP) e empresas de seguros que explorem legalmente o ramo Vida, cfr. consta do artigo 2.º do RJFP e já era previsto no artigo 32.º/1 do regime pretérito em matéria de constituição e funcionamento dos fundos de pensões e das entidades gestoras de fundos de pensões, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 12/2006 de 20 de Janeiro. Apesar de ambas as atividades estarem genericamente sujeitas à supervisão e regulação do ISP, entretanto redominado ASF por efeito do Decreto-Lei n.º 1/2015, de 6 de janeiro, que aprovou os Estatutos da ASF, a regulação das adesões individuais a fundos de pensões abertos (exatamente onde a questão da conduta de mercado assumiria maior relevância) esteve sob a alçada da CMVM desde a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 357-A/2007, de 31 de outubro, que transferiu as competências de supervisão e regulamentação de contratos de seguro ligados a fundos de investimento e dos contratos de adesão individual a fundos de pensões abertos, no que respeita aos deveres de conduta impostos na distribuição destes produtos. A opção foi então tomada sob o pretexto de se conseguir por esta via assegurar uma maior coerência do sistema, evitando “[a]ssimetrias na regulação e supervisão de instrumentos

Seguindo o previsto na Lei n.º 35/2018, de 20 de julho, e no artigo 149.º do RJFP, e de modo sistematicamente coerente com o sistema de supervisão financeira português⁸, em geral, no sentido de atribuir poderes de supervisão e de regulamentação à mesma

que exibem nítidas semelhanças do ponto de vista substancial.” e “[a]tenta a proximidade da função que desempenham com a categoria dos instrumentos financeiros, em geral, e dos fundos de investimento, em particular.” (cfr. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 357-A/2007, de 31 de outubro). Assim, a Norma Regulamentar n.º 10/2009-R, de 25 de junho excluía expressamente a conduta de mercado na atividade de gestão de fundos de pensões (artigo 2.º, 1). A situação veio a ganhar contornos mais complexos com a publicação da Lei n.º 35/2018, de 20 de julho, e entrada em vigor a 1 de agosto de 2018, que veio alterar, entre outros diplomas e normas, os artigos 14.º, 23.º, 26.º, 29.º, 63.º, 64.º e 65.º do Decreto-Lei n.º 12/2006, onde se fazia referência à CMVM como autoridade de supervisão e regulação em matérias comportamentais relativas às adesões individuais a fundos de pensões abertos. Nesse momento, a CMVM deixou de ter poderes regulamentares na matéria, que deveriam, assim, ser exercidos pela ASF nos termos do artigo 4.º/2 do Decreto-Lei n.º 12/2006, de 20 de Janeiro, mas a Norma Regulamentar n.º 10/2009-R continuava a excluir as atividades de gestão de fundos de pensões, pelo que a matéria ficou sem devido enquadramento até à publicação do RJFP, que introduziu diversas regras em matéria de conduta de mercado no título III, capítulo IV (artigos 145.º a 149.º), em sentido convergente com a disciplina estabelecida no título III, capítulo IV do RJASR (artigos 153.º a 159.º). Apesar de ASF ter competência regulamentar genérica em matéria de fundos de pensões, incluindo quanto a fundos de pensões abertos, desde 1 de agosto de 2018, e de a competência regulamentar em matéria de conduta de mercado ser expressamente atribuída à ASF (artigo 147.º do RJFP) a partir de 24 de julho de 2020 (art. 12.º/2 da Lei n.º 27/2020, de 23 de julho, que aprovou o RJFP), apenas com a introdução e entrada em vigor da nova Norma Regulamentar n.º 7/2022-R a matéria recebeu um tratamento sistemático equivalente ao previsto para a atividade seguradora.

⁸ Reiteramos [cfr. Miguel Duarte Santos, Filipa Nunes Sabrosa, “Notas quanto à nova Norma regulamentar do regime jurídico da distribuição de seguros e de resseguros”, RDFMC, Volume 3 (2021), n.º 12, pp. 947-971, pág. 950, em especial notas 4 e 5] que o artigo 3.º, n.º 2, e) da lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo (“lei-quadro”), aprovada em anexo à Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, estabelece que “Por forma a prosseguirem as suas atribuições com independência, as entidades reguladoras devem observar os requisitos seguintes: [...] e) Ter poderes de regulação, de regulamentação, de supervisão, de fiscalização e de sanção de infrações;”. Este modelo de conjugação dos poderes de supervisão e de regulação em sentido estrito a uma mesma entidade é historicamente aplicada em Portugal, sendo hoje seguida no setor segurador [cfr. António Menezes Cordeiro, *Direito dos seguros*, 7.ª ed., revista e atualizada, Almedina, Coimbra (2017), pp. 291 a 325 e 392 a 403], dos mercados e dos instrumentos financeiros [cfr. Paulo Câmara, *Manual de Direito dos Valores Mobiliário*, 3.ª ed., Almedina, Coimbra (2016), pp. 260 a 302] e bancário [António

autoridade⁹, são atribuídos poderes regulamentares alargados na matéria à ASF¹⁰.

IV. A Norma foi publicada em Diário da República a 30 de junho de 2022, tendo entrado em vigor 30 dias após a data da sua publicação, i.e., a 30 de julho de 2022. Foram concedidos às entidades abrangidas 20 dias úteis após a data de entrada em vigor da Norma para comunicar à ASF a designação e um novo provedor (terminando o prazo adicional a 29 de agosto de 2022), caso da aplicação do disposto no artigo 13.º, 3 e 4 resultasse a necessidade de proceder à substituição do provedor (art. 51.º 1) e seis meses a partir da entrada em vigor para assegurar o cumprimento do disposto no capítulo vi¹¹ e no artigo 32.º¹² (art. 51.º/2).

O reporte regular relativo à gestão de reclamações a efetuar nos termos do artigo 27.º e o relatório para efeitos de supervisão comportamental previsto no artigo 29.º tornaram-se devidos a partir de 2023, com referência ao ano anterior. O envio do excerto do relatório de auditoria interna relativo aos resultados da avaliação da eficácia, previsto no artigo 22.º/5, será devido a partir de 2024 (art. 52.º).

Hoje, as matérias relativas ao reporte de informação à ASF encontram-se essencialmente condensadas e desenvolvidas nas Nor-

Menezes Cordeiro, com a colaboração de A. Barreto Menezes Cordeiro, *Direito Bancário*, 6.ª ed., revista e atualizada, Almedina, Coimbra (2016), pp. 1073 a 1124].

⁹ O Direito da UE não impõe a atribuição de poderes de regulação e supervisão, em sentido estrito, sobre determinado setor a uma mesma autoridade de supervisão, embora esta seja a solução aplicada em Portugal e assinalada como comum no plano comparado – neste sentido, Andreas Grünbichler e Patrick Darlap, *Regulation and Supervision of Financial Markets and Institutions – A European Perspective* (2003), pp. 1 a 10, disponível em www.fep.up.pt.

¹⁰ Sobre o ponto, enquadrando as competências da ASF na matéria, Maria Eduarda Ribeiro, “Competências da Autoridade...”, pp. 178 a 193.

¹¹ Que introduz requisitos organizativos e procedimentais relativos à conduta de mercado no âmbito do sistema de governação (artigos 20.º a 22.º).

¹² Este estabelece requisitos quanto à divulgação pública de informação no sítio de internet das empresas de seguros e das sociedades gestoras de fundos de pensões, que abrangem o local, o teor e a sequência da informação a divulgar e que, pela extensão da informação pressuposta, pressupôs uma adaptação completa das entidades sujeitas aquando da divulgação, afigurando-se adequado atribuir um prazo de adaptação mais extenso às entidades para o cumprimento destes requisitos.

mas Regulamentares n.º 4/2023-R e n.º 5/2023-R, respetivamente aplicáveis às empresas de seguros e de resseguros e às sociedades gestoras de fundos de pensões, embora se mantenham aplicáveis as disposições previstas na Norma, integrando o regime respeitante ao reporte.

A Norma vem estabelecer o quadro regulamentar fundamental em matéria de conduta de mercado das empresas de seguros e sociedades gestoras de fundos de pensões e ao tratamento de reclamações pela ASF¹³. Neste contexto, afigura-se relevante dar algum enquadramento quanto ao que se deva ter por “conduta de mercado”. De seguida, afigurar-se-á igualmente relevante abordar e clarificar os âmbitos subjetivo e objetivo de aplicação da Norma. Finalmente, apresentar-se-ão os reflexos sistemáticos da Norma e a sua estrutura, com o que concluiremos o presente ponto e passaremos a analisar o teor da Norma e seus principais reflexos.

1.1. A conduta de mercado

I. Em termos sintéticos, e com vista a uma aproximação ao conceito, “conduta de mercado” poderá ser definida como o conjunto de deveres a que as empresas de seguros e as sociedades gestoras de fundos de pensões estão sujeitas no relacionamento com os clientes (em particular em matéria de publicidade, prestação de informação e comercialização)”¹⁴.

Esta definição tem a vantagem de ser suficientemente ampla para abranger deveres a cumprir pelas entidades perante clientes (pré-contratuais, contratuais ou pós contratuais), mas também

¹³ O ensejo de proceder à regulação da “conduta de mercado” é consistentemente reafirmado ao longo do diploma. Apesar de não termos encontrado uma definição do termo na Norma ou noutros diplomas legais ou regulamentares, este é utilizado enquanto conceito operativo por sete vezes no preâmbulo e trinta e duas vezes ao longo do articulado, bem como noutros diplomas de particular relevância, aos quais aludiremos.

¹⁴ Definição até recentemente dada pela ASF no seu site institucional, consultável in <https://www.asf.com.pt> – Seguros / Legislação / Regulamentação / Regime Institucional; e Fundos de Pensões / Legislação / Regulamentação / Regime Institucional.

deveres organizativos, de transparência e de reporte, assumindo-se como conceito aglutinador um conceito lato de *relacionamento* com os clientes¹⁵.

II. As normas legais e regulamentares aplicáveis em matéria de conduta de mercado têm por objetivo principal a proteção dos tomadores de seguros, segurados e beneficiários de contratos de seguro¹⁶ e dos participantes e dos beneficiários de fundos de pensões¹⁷. Porém, esta proteção não poderá ser efetuada sem que seja tido em consideração o seu potencial impacto na estabilidade dos sistemas financeiros da União Europeia (artigos 23.º do RJASR e 193.º do RJFP)¹⁸. Por outro lado, dependendo dos fins prosseguidos e do âmbito de cada norma material resultante da Norma Regulamentar n.º 7/2022-R, esta poderá ou não atribuir direitos aos clientes ou introduzir normas de proteção de interesses de terceiros, pelo que, além da tutela contraordenacional, a violação de parte das suas normas poderá igualmente implicar a responsabilidade civil das empresas de seguros e sociedades gestoras perante os clientes¹⁹.

¹⁵ Não estão em causa apenas situações jurídicas de natureza obrigacional, de que o cliente possa ser visto como credor, mas situações jurídicas passivas absolutas, que não conferem ao cliente uma posição ativa conexa. Apenas em situações muito específicas o incumprimento de deveres organizativos, de transparência ou de reporte poderia gerar danos aos clientes e configurar-se como fonte de responsabilidade civil extracontratual perante estes, por violação de normas de proteção, nos termos do artigo 483.º/1 do CC.

¹⁶ Este é, aliás, afirmado como o fim principal da supervisão no âmbito da atividade seguradora, nos termos do artigo 22.º do RJASR.

¹⁷ Conforme consta do artigo 192.º do RJFP “O principal objetivo da supervisão consiste na proteção dos direitos dos participantes e dos beneficiários e na garantia da estabilidade e solidez dos fundos de pensões e das entidades gestoras de fundos de pensões”.

¹⁸ Como se pode ler no parágrafo terceiro do preâmbulo, “Sendo o objetivo principal da supervisão a proteção dos tomadores de seguros, segurados e beneficiários, conforme previsto no artigo 22.º do RJASR, bem como dos direitos dos participantes e beneficiários, nos termos do artigo 192.º do RJFP”. Tendo sido omitida a referência à estabilidade financeira das entidades e do setor, nem por isso esta pode deixar de ser prosseguida pela autoridade de supervisão e regulação.

¹⁹ Como já tivemos oportunidade de sustentar no nosso *Breves notas quanto à responsabilidade do segurador por deveres de informação do tomador no seguro de grupo*, RDES (2021), 1-4, 2022, pp. 459-479, pág. 472, nota 45: “... a abertura da modalidade de ilicitude

III. Nos termos do artigo 1.º/1, no que respeita à atividade seguradora, a Norma estabelece as regras (regulamentares) gerais a observar pelas empresas de seguros no seu relacionamento com os tomadores de seguros, segurados, beneficiários ou terceiros lesados, em particular no que respeita à respetiva política de tratamento, à gestão das reclamações que lhes sejam por estes apresentadas, ao provedor do cliente, à política de conceção e aprovação de produtos de seguros e aos acordos entre empresas de seguros, desenvolvendo os artigos 153.º a 158.º do RJASR, inseridos no título III, capítulo IV (“Conduta de mercado das empresas de seguros com sede em Portugal”) do RJASR.

Já conforme disposto no artigo 1.º/2, a Norma estabelece ainda os deveres regulamentares gerais a observar pelas entidades gestoras de fundos de pensões no seu relacionamento com os associados, participantes, contribuintes ou beneficiários, em particular quanto à respetiva política de tratamento e à gestão das reclamações que lhes sejam por estes apresentadas, bem como à política de conceção

da violação de normas de proteção (cfr. António Menezes Cordeiro, *Tratado de Direito Civil Português, II – Direito das Obrigações*, Tomo III, Coimbra, Almedina, 2010, pp. 448 a 453) abrange as normas em causa, que visam, *inter alia*, a proteção de interesses dos clientes contra a distribuição de produtos desadequados, bem como contra cumprimento defeituoso ou incumprimento de deveres de informação e esclarecimento, não existindo motivo para afastar a aplicabilidade do artigo 483.º/1 neste campo”. De resto, o artigo 483.º/1, segunda parte abrange normas de fonte legal ou de outra fonte (cfr. António Menezes Cordeiro, *Tratado de Direito Civil, VIII*, 2023, 464 a 474, em especial 470 e 473), o que, de resto, tem ganho expressividade na doutrina portuguesa [neste sentido: Adelaide Menezes Leitão, *Normas de Protecção e Danos Puramente Patrimoniais*, Almedina, 2009, pp. 189 e ss.; Rui Paulo Coutinho de Mascarenhas Ataíde, *Responsabilidade Civil por Violação de Deveres de Tráfego*, Almedina, 2019 (Reimpr.), pp. 1057 a 1059]. Numa perspetiva diversa, não analisando a aplicabilidade do artigo 483.º/1 do CC, Margarida Lima Rego [in *Influência da regulação institucional na contratação de seguros: o impacto do novo regime da distribuição na responsabilidade pré-contratual do distribuidor*, Revista Julgar (2021), 43, pp. 151-172, pp. 167 a 179] sustenta que o regime do erro, que corresponderia à solução tradicional a problemas de inadequação, não soluciona devidamente problemas decorrentes da distribuição de seguros inadequados, na medida em que o cliente perdeu irremediavelmente a oportunidade de contratar um seguro adequado para o período já decorrido. Para a mencionada autora, a solução judicial mais evidente seria o recurso à responsabilidade pré-contratual, determinando-se a indemnização em função do interesse contratual positivo.

e aprovação de fundos de pensões abertos de adesão individual e ao provedor dos participantes e beneficiários para as adesões individuais a fundos de pensões abertos, nos termos e para os efeitos dos artigos 141.º, 142.º [Título III, Capítulo III, Secção IV, Subsecção IV (“Provedor dos participantes e beneficiários”)] e 145.º a 148.º [Título III, Capítulo IV (“Conduta de mercado das entidades gestoras”)] do RJFP.

As normas do RJASR e do RJFP supramencionadas corresponderão, assim, ao quadro legal habilitante que a Norma pretende regulamentar, concretizando, em parte, as soluções aí previstas²⁰. A Norma vai mais longe, porém, estabelecendo, para efeitos de aplicação e supervisão dos regimes de conduta de mercado previstos nas normas do RJASR e do RJFP acima mencionadas e da própria Norma, os procedimentos aplicáveis ao interlocutor perante a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF), os princípios aplicáveis à conduta de mercado no âmbito do sistema de governação e os requisitos aplicáveis ao reporte para efeitos de supervisão comportamental e à divulgação pública de informação (art. 1.º, 3) e o procedimento de tratamento das reclamações apresentadas à ASF contra empresas de seguros e sociedades gestoras de fundos de pensões pelos seus clientes.

A Norma não procede, porém, à condensação de todas as normas regulamentares da ASF em matéria de conduta de mercado, consoante teremos oportunidade de abordar *infra* e, muito menos, de todas as normas legais e regulamentares que pudessem cair dentro do conceito alargado de conduta de mercado, nos termos acima indicados²¹.

²⁰ Além do referido artigo 1.º, 1 e 2, esta pretensão vem enunciada no parágrafo terceiro do preâmbulo.

²¹ Com efeito, o conjunto de deveres a que as empresas de seguros e as sociedades gestoras de fundos de pensões estão sujeitas no relacionamento com os clientes (em particular em matéria de publicidade, prestação de informação e comercialização) *excede* em muito as soluções resultantes dos artigos 153.º a 158.º do RJASR e dos artigos 141.º, 142.º e 145.º a 148.º do RJFP, ou as matérias introduzidas na Norma.

Numa perspetiva lata e numa enumeração não exaustiva, cabem na “conduta de mercado” os seguintes diplomas legais e de Direito da União Europeia: os artigos 14.º a 15.º-B, 18.º a 23.º e 27.º a 37.º do RJCS; o artigo 25.º da DDS; o Regulamento Delegado (UE) 2017/2358

1.2. Os “Clientes” abrangidos pelo âmbito de proteção da Norma

A Norma define como clientes, “os tomadores de seguros, segurados, beneficiários²² e terceiros lesados, no âmbito da atividade seguradora, bem como os associados, contribuintes, participantes e beneficiários, no âmbito da atividade de gestão de fundos de pensões” [art. 3.º/1/a)].

Embora a Norma Regulamentar n.º 10/2009-R não definisse o que se devesse ter por “clientes”, o universo de pessoas abrangidas pelo regime pretérito já se encontrava delimitado, no âmbito dos seguros, de forma correspondente à prevista na nova Norma, desde logo nos termos do artigo 1.º do pretérito diploma, segundo o qual este visava “[e]stabelecer os princípios gerais a observar pelas empresas de seguros no seu relacionamento com os tomadores de seguros, segurados, beneficiários ou terceiros lesados...”, mas também ao longo de todo o diploma, em que a fórmula delimitadora era repetida.

Numa leitura apressada do diploma, exclusivamente assente na letra das normas, estariam fora do âmbito de proteção conferido direta ou indiretamente potenciais “clientes”, não mencionados ao

da Comissão de 21 de setembro de 2017 que complementa a DDS no que diz respeito aos requisitos de supervisão e governação de produtos aplicáveis às empresas de seguros e aos distribuidores de seguros; os artigos 27.º, 28.º, 30.º a 33.º, 37.º e 40.º a 46.º do RJDSR; o artigo 4.º, c) da Lei n.º 46/2006, de 28 de Agosto (proíbe e pune a discriminação em razão da deficiência e da existência de risco agravado de saúde); os artigos 1.º a 3.º da Lei n.º 75/2021, de 18 de novembro (lei do esquecimento); o Decreto-Lei n.º 384/2007, de 19 de novembro (Criou o dever de informação do segurador ao beneficiário dos contratos de seguros de vida, de acidentes pessoais e das operações de capitalização com beneficiário em caso de morte, bem como um registo central destes contratos de seguro e operações de capitalização); a Lei 14/2008, de 12 de março (Proíbe e sanciona a discriminação em função do sexo no acesso a bens e serviços e seu fornecimento); o Decreto-Lei n.º 95/2006, de 29 de maio (regime jurídico aplicável aos contratos à distância relativos a serviços financeiros celebrados com consumidores); o Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de outubro (regime das cláusulas contratuais gerais); o Decreto-Lei n.º 57/2008, de 26 de março (lei das práticas comerciais desleais); a Lei n.º 24/96, de 31 de julho (lei de defesa do consumidor) ou o próprio RGPD.

²² Quanto beneficiário nos seguros de pessoas, vide o nosso *O beneficiário nos seguros de pessoas*, RCR/VII, 25 (2016), Almedina, Coimbra, 2016, consultável in www.concorrenca.pt.

longo do texto. No que respeita à atividade seguradora, não estariam igualmente abrangidas pessoas seguras ou terceiros com direitos ressalvados no contrato. A limitação aparentemente efetuada não se afigurava compreensível perante o regime pretérito, tal como não se afiguraria hoje.

Em primeiro lugar, o objetivo da Norma é a proteção dos clientes com quem as entidades se relacionem, estipulando-se regras quanto à política de tratamento, à gestão de reclamações e à divulgação de informação ao público. Todas estas matérias implicam a ponderação de interesses das diversas partes com quem as entidades se relacionem, desde momento prévio ao início de negociações até ao termo do contrato eventualmente celebrado, e após. Não se afiguraria justificado, por exemplo, exigir que a política de tratamento prevísse o tratamento dos dados pessoais recolhidos junto dos clientes ou o estabelecimento dos mecanismos necessários para assegurar que não seriam comercializados pela empresa de seguros produtos de seguros com características desajustadas face ao perfil e às necessidades dos respetivos tomadores de seguros ou segurados²³, sem que o âmbito de proteção das disposições da Norma relativas aos deveres de informação, ou à aceitação e gestão de reclamações, não acompanhassem tal âmbito.

Em segundo lugar, afigurar-se-ia incompreensível, do ponto de vista sistemático e teleológico, que a Norma abrangesse tomadores de seguro, segurados ou beneficiários que sejam pessoas coletivas ou que não atuem no contrato como consumidores²⁴, bem como

²³ Ou, no caso dos fundos de pensões, exigir o estabelecimento dos mecanismos necessários para assegurar que não seriam constituídos fundos de pensões e contratualizadas adesões coletivas ou individuais pela entidade gestora com características desajustadas face ao perfil e às necessidades, consoante aplicável, dos respetivos associados, contribuintes ou participantes, incluindo a definição de perfis padronizados para os quais determinado produto, fundo ou adesão fosse, em geral, considerado desadequado.

²⁴ Sobre o conceito de consumidor nos seguros, Francisco Rodrigues Rocha, *Proteção do Consumidor no Direito dos Seguros. Algumas Notas*, RDFMC 3 (2021) 799-842]; Filipe Albuquerque Matos, *O estatuto de Consumidor no regime Português do Contrato de Seguro*, “Estudos de Direito do Consumo”, Vol. II, Almedina. 2023, pp. 625-664.

terceiros lesados, e não estender tal proteção a pessoas seguras²⁵ ou terceiros com direitos ressalvados no contrato²⁶, tanto ou mais carentes de proteção²⁷.

²⁵ Figura específica dos seguros de pessoas, correspondente à pessoa em cuja esfera jurídica ocorrerá o risco primário ou humano, cumprindo uma função semelhante à coisa segura no âmbito dos seguros de danos (Margarida Lima Rego, *Contrato de Seguro e Terceiros – Estudo de Direito Civil*, Coimbra Editora, 2010, pp. 48 e ss.; seguida por António Menezes Cordeiro, *Direito dos Seguros*, pág. 477). Naturalmente, é relevante à pessoa segura o conhecimento da celebração do contrato por terceiros e a avaliação do interesse no seguro, designadamente de modo a evitar a criação de incentivos à provocação de sinistros (Maria Elisabete Gomes Ramos, *O Contrato de Seguro entre a Liberdade Contratual e o Tipo*, Almedina, 2021, pág. 105 e notas, em especial nota 432), motivo pelo qual, no seguro de vida, a pessoa segura que não seja beneficiária tem de dar o seu consentimento para a cobertura do risco, salvo quando o contrato resulte do cumprimento de disposição legal ou de instrumento de regulamentação coletiva de trabalho (art. 43.º/3 do RJCS), o que pode ser considerado um requisito adicional ao do interesse (Margarida Lima Rego, *O seguro por conta de outrem*, Temas de Direito dos Seguros, 2.ª edição, Almedina, 2016, pág. 262). Acompanhando esta lógica, exige-se o acordo da pessoa segura para a alteração do beneficiário quando esta tenha assinado, juntamente com o tomador do seguro, a proposta de seguro de que conste a designação beneficiária ou quando tenha sido a própria pessoa segura a designar o beneficiário (art. 199.º/4 do RJCS), exigindo-se, nos demais casos, a comunicação da alteração do beneficiário à pessoa segura. Atenta a relevância e os potenciais perigos advenientes do seguro, afigura-se natural estender à pessoa segura a proteção conferida pelas normas de conduta de mercado.

²⁶ Os terceiros com direitos ressalvados no contrato são expressamente referidos nos artigos 55.º, 91.º e 108.º do RJCS, embora não conste uma definição do que se deva considerar terceiro com direitos ressalvados no contrato, o que tem gerado algumas dúvidas interpretativas quanto a quem seja enquadrável nessa posição, designadamente nos seguros de vida [vide Margarida Lima Rego, “*Contrato de Seguro e Terceiros ...*”, pp. 849 e ss.; Arnaldo Costa Oliveira, anotação ao artigo 91.º, *Lei do Contrato de Seguro anotada*, Pedro Romano Martinez et al., 4.ª edição, Almedina, Coimbra, 2020, pp. 354-359; Pedro Romano Martinez, Anotação ao artigo 108.º. “*Lei do Contrato...*”, cit, pp. 407-408]. As referidas disposições salvaguardam, sob certas circunstâncias, a posição destes titulares em caso de mora no pagamento do prémio de seguro e a prestação de informação em caso de alterações contratuais que os possam prejudicar e de cessação do contrato. Também aqui se afigurará natural assegurar que a conduta da empresa de seguros obedece aos requisitos definidos na Norma.

²⁷ Como explica Francisco Rodrigues Rocha in “*Proteção do Consumidor...*”, cit., a pp. 807 a 810, no seguro, o sujeito mais vulnerável não tem de ser forçosamente o tomador ou, de forma geral, outras titulares de outras posições na relação de seguro que pudessem ser, de forma mais ou menos evidente, ser reconduzidos ao conceito de “consumidor”. Tal teria

Assim, uma leitura materialmente sustentada da Norma implica que o âmbito de proteção abranja potenciais clientes, bem como pessoas seguras e terceiros com direitos ressalvados no contrato²⁸.

Tal significa que as entidades abrangidas deverão ter em conta todos estes “clientes” na estruturação e implementação das políticas, procedimentos e outra documentação²⁹ necessária ao cumprimento dos deveres impostos pela Norma.

1.3. Âmbito subjetivo

I. A Norma é aplicável às empresas de seguros com sede em Portugal e às sucursais de empresas de seguros de um país terceiro, bem como a sucursais de empresas de seguros com sede em outro Estado membro da União Europeia e a empresas de seguros com sede em outro Estado membro da União Europeia que exerçam atividade em regime de livre prestação de serviços [artigo 2.º/1, a) e d)].

II. O conceito de “empresas de seguros” aqui utilizado abrange pessoas coletivas com sede em Portugal e que tenham recebido uma autorização administrativa para o exercício da atividade seguradora [artigos 2.º/1, a) e 5.º/1, a) do RJARS]. Estas são entidades do setor financeiro que têm por objeto exclusivo o exercício da atividade seguradora, bem como as operações dela diretamente decorrente,

justificado a preferência pela enumeração de posições abrangidas pelo âmbito de proteção de normas específicas previstas no RCJS. Aditamos, julgando que no mesmo sentido, que a enumeração não é fechada, quer no RJCS quer na Norma Regulamentar n.º 7/2022-R.

²⁸ Melhor teria sido não definir “clientes” nem enumerar posições jurídicas, indicando apenas que a Norma estabelece as regras gerais a observar pelas empresas de seguros e pelas entidades gestoras de fundos de pensões no seu relacionamento com potenciais clientes, clientes e quaisquer outros titulares de posições jurídicas derivados da distribuição e funcionamento dos seus produtos, ou com estas conexas.

²⁹ Como sejam os regulamentos de funcionamento aplicáveis à gestão de reclamações e ao provedor, as avaliações de eficácia em matéria de conduta de mercado ou os reportes a efetuar à autoridade de supervisão.

com exclusão de qualquer outra atividade comercial (art. 47.º/1 do RJASR), podendo consistir, nos termos do regime jurídico português, em sociedades anónimas de seguros (artigos 50.º e seguintes do RJASR) ou mútuas de seguros (artigos 58.º e 59.º do RJASR)³⁰.

III. A autorização de constituição de sucursais de empresas de seguros de um país terceiro está sujeita a requisitos próximos dos definidos para a autorização de constituição de empresas de seguros, sendo aplicável àquelas entidades, com as necessárias adaptações, o regime geral aplicável às empresas de seguros e de resseguros com sede em Portugal, exceto quanto esteja previsto regime especial ou quando, por natureza, não lhes possa ser extensível (artigos 214.º a 233.º do RJASR). Entre os regimes aplicáveis a lei inclui expressamente o capítulo IV do título III do RJASR, quanto à conduta de mercado³¹.

IV. A sujeição à Norma das sucursais de empresas de seguros com sede em outro Estado membro da EU ou em país terceiro e das empresas de seguros com sede em outro Estado membro da UE que exerçam atividade em Portugal em regime de livre prestação de serviços afigura-se mais complexa, carecendo de algum enquadramento.

Os artigos 14.º e 15.º da Diretiva Solvência II dispõem que as empresas de seguros que pretendam estabelecer a sua sede num determinado Estado-Membro da EU obtenham autorização prévia para o efeito junto das autoridades de supervisão desse Estado-Membro, e que as autorizações concedidas valham em toda a EU, no exercício do direito de estabelecimento e da liberdade de prestação de serviços. Conexo com o princípio da autorização pelo Estado-Membro de origem, define-se que é da competência exclusiva do Estado-Membro de origem a supervisão financeira de empresas de seguros e de resseguros, incluindo a supervisão das atividades por

³⁰ Quanto às empresas de seguros, António Menezes Cordeiro, *Direito dos Seguros*, pp. 177 e ss..

³¹ Cfr. artigo 232.º/1 e 2/g) do RJASR.

elas exercidas através de sucursais ou ao abrigo da liberdade de prestação de serviços (cfr. artigo 30.º/1 da Diretiva Solvência II). Tal não implica que não existam condições de interesse geral a que o exercício da atividade deva obedecer no Estado-Membro de acolhimento.

Nos termos do artigo 200.º/3 do RJASR, são sempre consideradas como condições fundadas em razões de interesse geral a que as sucursais de empresas de seguros da EU devem obedecer no exercício da atividade seguradora em Portugal as constantes do capítulo IV do título III do RJASR e respetiva regulamentação. A sujeição é expressamente estendida ao exercício através de livre prestação de serviços, cfr. artigo 241.º do RJASR³².

X. Embora tal não resulte expreso da Norma, esta também virá a ser aplicável às associações mutualistas que preencham os requisitos definidos no artigo 136.º do Código das Associações Mutualistas, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 59/2018, de 2 de agosto, findo o período transitório de 12 anos neste estabelecido, nos termos do artigo 33.º-A/a) e c) da Lei n.º 147/2015, de 9 de setembro, aditado pela Lei n.º 7/2019, de 16 de Janeiro, que sujeitam estas entidades ao disposto no Título III do RJASR, bem como à regulamentação e ao direito da União Europeia que complementem o RJASR na parte aplicável.

VI. A Norma é aplicável às entidades gestoras de fundos de pensões autorizadas em Portugal³³ e às instituições de realização de planos de pensões profissionais³⁴ autorizadas ou registadas em

³² Enquadrando a matéria, Maria Eduarda Ribeiro, “Competências da Autoridade...”, pp. 198 a 201.

³³ Sejam sociedades gestoras de fundos de pensões ou empresas de seguros que se encontrem autorizadas a desenvolver atividades de gestão de fundos de pensões (art. 3.º do RJFP).

³⁴ Que o artigo 4.º/y) do RJFP define como “[a] instituição, independentemente da sua forma jurídica, que funcione em regime de capitalização, distinta de qualquer associado ou de um ramo de atividade, que tenha por objeto assegurar benefícios de reforma no contexto de uma atividade profissional e que exerça atividades que decorram diretamente de acordo ou contrato celebrado: i) Individual ou coletivamente entre o empregador ou empregadores e o trabalhador ou trabalhadores por conta de outrem, ou entre os seus representantes; ou

outro Estado membro da UE que exerçam atividade transfronteiras em que a relação entre o associado e os participantes e os beneficiários seja regida pela legislação social e laboral portuguesa [artigo 2.º, 1/e) e f) e 3, c)].

Esta extensão vem harmonizar as normas regulamentares de conduta de mercado a cumprir por empresas de seguros no exercício da atividade seguradora e no de gestão de fundos de pensões, simplificando a implementação e execução das normas a nível organizativo e procedimental. Já no que se refere às sociedades gestoras de fundos de pensões, o regime a aplicar é clarificado, introduzindo certeza quanto aos requisitos e deveres a conhecer, implementar e aplicar pelas entidades e culminando o processo de (re)concentração dos poderes de regulamentação e supervisão na ASF. Apenas no futuro será possível compreender os benefícios e custos desta aproximação.

VII. A aplicabilidade da Norma a entidades gestoras sediadas em Portugal não suscitará perplexidades. Mais complexa afigura-se a aplicabilidade a IRPPPs sediadas noutros Estados-Membros da UE.

Nos termos do artigo 11.º da Diretiva IRPPP, as IRPPP de um Estado-Membro da UE que pretendam exercer atividade noutro Estado-Membro apenas ficam sujeitas a disposições da legislação social e laboral aplicáveis no domínio dos planos de pensões profissionais, nos termos das quais o plano de pensões que é objeto da contribuição de uma empresa no Estado-Membro de acolhimento deve ser gerido, e às exigências de informação do Estado-Membro de acolhimento previstas em sede de transposição do título IV da Diretiva IRPPP que sejam aplicáveis às atividades transfronteiriças. Antes de uma IRPPP iniciar o exercício de atividades transfronteiriças, a autoridade competente do Estado-Membro de acolhimento deve informar a autoridade competente do Estado-Membro de origem quanto a tais disposições.

ii) Com trabalhadores independentes, individual ou coletivamente, de acordo com o direito dos Estado-Membros de origem e de acolhimento”.

As normas de conduta de mercado não se afiguram naturalmente reconduzíveis a disposições de legislação laboral e transcendem o âmbito das normas de transposição do título IV³⁵ da Diretiva IRPPP. Resta uma possível recondução da matéria à legislação social nacional. Na arquitetura do Direito da União Europeia, quer os planos de pensões quer o próprio setor segurador são vistos e tratados como segurança social privada e, como tal, as normas atinentes ao respetivo exercício serão passíveis de qualificação como legislação social, em sentido amplo. Teoricamente, será sustentável que as normas aplicáveis no domínio dos planos de pensões profissionais, incluindo as normas de conduta de mercado a cumprir no exercício da atividade de gestão de fundos de pensões, sejam passíveis de recondução ao âmbito da legislação social nacional³⁶.

Porém, o legislador nacional não previu norma similar aos artigos 200.º/3 e 241.º do RJASR, faltando enquadramento legal expresso à aplicabilidade das normas de conduta de mercado nacionais ao exercício da atividade de gestão de fundos de pensões em Portugal, seja por entidades gestoras portuguesas ou de outros Estados-Membros da eu. Tal aplicabilidade não vem prevista no RJFP, no que respeita à gestão de fundos de pensões³⁷, e também não se encontra refletida na lista de requisitos a observar por parte de uma IRPPP situada noutro Estado-Membro que pretenda gerir um plano de pensões nacional³⁸, a qual, de todo o modo, carece de atualização³⁹.

³⁵ O título IV da Diretiva IRPPP respeita apenas a deveres de informação a cumprir pelas entidades gestoras e encontra-se transposto diretamente no RJFP. Como tal, a matéria tem um âmbito mais limitado que as normas de conduta de mercado e é aplicável por via de outra fonte.

³⁶ Não se pretende tomar posição na matéria, mas apenas indicar possíveis vias de fundamentação jurídica da admissibilidade da extensão do âmbito de aplicação da Norma Regulamentar 7/2022-R a IRPPPs sediadas noutros Estados-Membros.

³⁷ O RJFP aplica-se “Às instituições de realização de planos de pensões profissionais registadas ou autorizadas em outro Estado-Membro, nos termos previstos no título VII” [artigo 2.º, c)] do qual não resulta a aplicação dos artigos 145.º a 149.º do RJFP a tais IRPPPs.

³⁸ A lista, que pode ser encontrada em www.asf.com.pt, foi consultada por nós pela última vez a 04.12.2023, estando o presente texto atualizado a essa data.

³⁹ Note-se que o próprio documento em que a lista é divulgada alude à “... Directiva 2003/41/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de Junho, sobre as actividades e a super-

A aplicação da Norma Regulamentar n.º 7/2022-R a IRPPP é assim introduzida pela própria Norma, o que levanta problemas, designadamente no que respeita à cognoscibilidade da sujeição à Norma por parte das IRPPPs situadas noutro Estado-Membro^{40/41}.

VIII. Note-se que a consagração das normas de conduta de mercado enquanto condições de interesse geral e a aplicação do regime relativo à comunicação das normas entre autoridades de supervisão é tanto mais relevante quanto se considere que, embora as normas de conduta de mercado prossigam essencialmente fins de proteção dos “clientes”, não serão qualificáveis como normas de aplicação imediata, nos termos e para os efeitos do Regulamento (CE) n.º593/2008, de 17 de junho de 2008, sobre a lei aplicável às obrigações contratuais (Roma I)⁴².

visão das instituições de realização de planos de pensões profissionais (designadas por “IRPPPs”), transposta para o ordenamento jurídico interno pelo Decreto-Lei n.º 12/2006, de 20 de Janeiro.”. Contudo, a Diretiva 2003/41/CE foi revogada e substituída pela Diretiva (UE) 2016/2341 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2016, relativa às atividades e à supervisão das instituições de realização de planos de pensões profissionais (IRPPP) e o Decreto-Lei n.º 12/2006, de 20 de janeiro foi revogado pela Lei n.º 27/2020, de 23 de junho, que aprovou em anexo o novo (atual) regime jurídico da constituição e do funcionamento dos fundos de pensões e das entidades gestoras de fundos de pensões.

⁴⁰ Isto, sem prejuízo de a ASF poder comunicar a aplicabilidade da Norma nos termos do artigo 184.º do RJFP, como integrando as disposições da legislação social e laboral relevantes no domínio dos planos de pensões profissionais nos termos das quais deve ser gerido o plano de pensões.

⁴¹ Note-se que o tema sofreu grandes desenvolvimentos a nível de Direito da União Europeia e nacional nos últimos vinte anos. Quanto ao regime então vigente no que respeita aos fundos de pensões, vide Arnaldo Filipe da Costa Oliveira, *Fundos de pensões, estudo jurídico*, Almedina, 2003, pp. 55 a 58. Com apontamentos relevantes quanto ao atual regime, Francisco Rodrigues Rocha, *Fundos de pensões e pagamento de reformas a administradores. Reflexões a propósito do acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 14 de Setembro de 2021*, RDFMC 3 (2022) 685-712, pp. 697 a 712, indicando doutrina em matéria de fundos de pensões a pp. 697 e 698, nota 28.

⁴² Quanto às normas de aplicação imediata no Regulamento Roma I, ver Luis Lima Pinheiro, *O novo Regulamento comunitário sobre a lei aplicável às obrigações contratuais (Roma I) – Uma introdução*, in ROA, 68 (2008), pp. 575-650, pp. 641 a 645. Como explicado pelo autor citado, as normas em causa ligar-se-ão à validade do contrato estabelecido, ou, na formulação de “... as normas internacionalmente imperativas a ter em conta são apenas

1.4. Âmbito espacial

I. Como referido, o artigo 200.º, 3 do RJSAR qualifica as normas previstas no Capítulo IV do título III do RJSAR, bem como na regulamentação desta, condições fundadas em razões de interesse geral, o que significa que o exercício da atividade seguradora em Portugal deve ser realizado com observância destas normas, mesmo quando efetuado por sucursais de empresas de seguros de outros Estados membros da União Europeia ou diretamente por tais empresas, no regime de livre prestação de serviços (art. 241.º do RJSAR).

II. A Norma aplica-se ao exercício da atividade seguradora em território português, considerando-se como tal a atividade referente a produtos ou serviços em relação aos quais Portugal seja o Estado membro do compromisso, na aceção da alínea do artigo 5.º/1/p) do RJSAR⁴³, ou cujos riscos cobertos se situem em Portugal, de acordo com a alínea artigo 5.º/1/ o) do RJSAR⁴⁴.

as que determinem que a execução do contrato é ilegal.” (cfr. Maria Helena Brito, Direito aplicável aos contratos internacionais de seguros, pág. 830. “Liber Amicorum Pedro Pais de Vasconcelos”, “Revista de Direito Comercial” (2020), pp. 735-838, pág. 830, consultável in www.revistadedireitocomercial.com). O artigo 9.º, n.º 1 do RJCS estabeleceu expressamente serem normas de aplicação imediata as disposições imperativas em matéria de contrato de seguro que tutelem interesses públicos, designadamente de consumidores ou de terceiros, o que faculta algum suporte à discussão acerca da qualificação destas normas como de aplicação imediata [quanto ao artigo 9.º do RJCS, vide, por todos, Arnaldo Costa Oliveira, anotação ao artigo 9.º, Lei do Contrato de Seguro ...], pp. 62-65; quanto à proteção do consumidor no Direito dos Seguros vide, por todos, Francisco Rodrigues Rocha, *Proteção do Consumidor no Direito dos Seguros. Algumas Notas*, cit.. Questão diferente é reconduzir disposições contidas em normas regulamentares, cujo incumprimento não afetará a validade dos contratos, a normas de aplicação imediata.

⁴³ Esta norma, aplicável aos seguros do ramo vida, estabelece que o Estado membro do compromisso será aquele em que se situe a residência habitual do tomador do seguro ou, caso se trate de uma pessoa coletiva, o estabelecimento do tomador do seguro a que o contrato ou a operação dizem respeito.

⁴⁴ O local da situação do risco é o elemento de conexão preferencial para seguros de ramo não vida, sendo que este será i) O Estado membro onde se encontrem os bens, caso o seguro respeite a imóveis ou a móveis e ao seu conteúdo, na medida em que este último esteja coberto pelo mesmo contrato de seguro; ii) Estado membro em que o veículo se encontra matriculado, sempre que o seguro respeite a veículos de qualquer tipo; iii) Estado membro

A Norma é aplicável ao exercício da atividade de gestão de fundos de pensões constituídos em Portugal, nos termos do RJFP. É também aplicável ao exercício da atividade relativa a um plano de pensões profissional em que a relação entre o associado, os participantes e os beneficiários seja regida pela legislação social e laboral portuguesa [art. 2.º, 1, f)]. Neste último caso, é excecionado o disposto no capítulo III, secção II (relativo ao provedor do cliente) e no capítulo vi (conduta de mercado no âmbito do sistema de governação)⁴⁵, com as especificações previstas na Norma.

Resulta do exposto que a Norma aplica-se às atividades de seguros e de gestão de fundos de pensões desenvolvidas em território nacional, neste último caso com exceções relevantes. O âmbito da extensão e a sua efetividade, no que respeita a IRPPPs, poderá todavia conhecer problemas de aplicação prática, considerando a omissão da extensão de aplicabilidade das normas de conduta de mercado à atividade de IRPPPs no RJFP e à referida dificuldade de recondução das normas de conduta de mercado às exceções do artigo 11.º da Diretiva IRPPP.

Considerando a extensão de aplicação, estabelece-se igualmente que o capítulo VIII, relativo ao tratamento de reclamações pela ASF, se aplica à atividade exercida em território português pelas entidades supervisionadas pela ASF (art. 2.º/ 4 da Norma).

III. O capítulo VI, relativo à conduta de mercado no âmbito do sistema de governação, abrange a totalidade da atividade exercida pelas empresas de seguros e entidades gestoras com sede em Portugal e pelas sucursais de empresas de seguros de países terceiros

em que o tomador do seguro tiver celebrado o contrato, no caso de um contrato de duração igual ou inferior a quatro meses relativo a riscos ocorridos durante uma viagem ou férias, qualquer que seja o ramo em questão; ou iv) nos casos não referidos nas sublíneas anteriores, o Estado membro em que se situe a residência habitual do tomador do seguro ou, caso se trate de uma pessoa coletiva, o estabelecimento do tomador do seguro a que o contrato diz respeito.

⁴⁵ O capítulo VI respeita ao sistema de governação e introduz requisitos que, em bom rigor, fazem parte de matéria prudencial, cabendo a regulação e supervisão ao Estado-Membro de origem, e não ao regulador e supervisor português.

(art. 2.º/3 da Norma). Quer isto dizer que o sistema de governação em matéria de conduta de mercado deve abranger as atividades desenvolvidas por entidades autorizadas em Portugal⁴⁶ em qualquer área geográfica em que tenham intervenção. Parece, contudo, que não se afiguraria necessário o artigo 2.º/3 da Norma, na medida em que as referidas entidades se encontram genericamente sujeitas a este diploma.

Quanto às entidades às quais não será aplicável o capítulo VI a exclusão encontra-se expressamente prevista no artigo 2.º/1/b), c) e f) da Norma. Serão estas as sucursais de empresas de seguros com sede em outro Estado membro da UE, as empresas de seguros com sede em outro Estado membro da UE que exerçam atividade em Portugal em regime de livre prestação de serviços e as IRPPPs autorizadas ou registadas noutro Estado membro.

1.5. Âmbito objetivo

I. A Norma regulamenta as matérias previstas em termos gerais pelos artigos 153.º e seguintes do RJASR e 145.º do RJFP, em matéria de princípios gerais de conduta de mercado, política de tratamento, acordos entre empresas de seguros, gestão de reclamações e provedor do cliente. Todavia, vai mais longe e regulamenta diversas matérias ligadas ao sistema de governação relacionado com a conduta de mercado, como seja o dever de implementação da nova função autónoma de conduta de mercado e de reporte.

Como novidade relevante, são agora disciplinadas as regras e procedimentos a tomar no âmbito do tratamento de reclamações por parte da ASF⁴⁷.

⁴⁶ Ao que são equiparáveis as empresas de seguros de países terceiros, considerando o seu regime específico de autorização definido nos artigos 299.º a 302.º do RJASR.

⁴⁷ A matéria é tratada nos artigos 33.º a 41.º da Norma, onde são estabelecidos requisitos e procedimentos quanto ao objeto e âmbito do tratamento de reclamações por parte da ASF, os princípios, meios de comunicação requisitos e prazos das reclamações e respostas, a tramitação e a extinção do procedimento. Do ponto de vista das entidades sujeitas à aplicação da Norma, as alterações mais relevantes advirão da definição do Portal do Consumidor

II. A abrangência das matérias tratadas implica a interação da Norma com outra regulamentação, da ASF e dos órgãos competentes da União Europeia. Nesta medida, a Norma reflete a sua integração sistemática com a Norma Regulamentar n.º 8/2016-R, de 16 de agosto (prestação de informação à ASF); a Norma Regulamentar n.º 11/2020-R, de 3 de novembro (prestação de informação à ASF por SGFPs e IRPPPs); a Norma Regulamentar n.º 4/2022-R, de 31 de maio (sistema de governação de empresas de seguros); a Norma Regulamentar n.º 7/2007-R, de 17 de maio (governação de fundos de pensões); e o Regulamento Delegado (UE) n.º 2017/2358, de 21 de setembro de 2017 (relativo à política de conceção a aprovação de produtos de seguros).

III. A Norma não regulamenta algumas matérias relevantes objeto das disposições gerais do RJASR e do RJFP, como seja a publicidade⁴⁸ e a política de conceção e aprovação de pro-

– Operadores como meio de contacto privilegiado com a ASF (art. 34.º/4) e da definição do prazo para resposta fundamentada à ASF (art. 38.º/4). De notar ainda que, não sendo a reclamação liminarmente arquivada, a ASF deve informar o reclamante da abertura do procedimento, bem como de um código e senha de acesso que permitem obter informação sobre o estado do procedimento na área reservada para o efeito no Portal do Consumidor (art. 38.º/5).

⁴⁸ As disposições específicas regulamentares em matéria de publicidade de seguros encontram-se ainda hoje previstas na Norma Regulamentar n.º 3/2010-R, de 18 de março, e que tem um âmbito de aplicação similar ao definido quanto à Norma Regulamentar n.º 7/2022-R. Embora a matéria da publicidade seja objeto de múltiplas fontes, que deverão ser conjugadas (quanto a estas vide Francisco Rodrigues Rocha, “Protecção do Consumidor ...”, pp. 816 e 817), destacamos a manutenção da exclusão de aplicação da referida Norma Regulamentar n.º 3/2010-R à publicidade quanto a contratos de seguro ligados a fundos de investimento e quanto a adesões individuais a fundos de pensões abertos e aos fundos de pensões abertos que permitam exclusivamente adesões individuais, prevista no seu artigo 2.º/2. A manutenção da exclusão tornou-se sistematicamente incompreensível com a entrada em vigor da Lei n.º 35/2018, que resultou na subtração destas matérias ao âmbito regulamentar da CMVM, resultando na aplicação de um regime menos exigente para produtos que serão precisamente os mais complexos e, como tal, mais carecidos de aplicação de normas que garantam a prestação de informação de modo leal e transparente. A ASF não descartou uma futura revisão da Norma Regulamentar n.º 3/2010-R (Relatório da Consulta Pública n.º 10/2021, pp. 8 e 9). Será ocasião para corrigir a situação apontada, prevendo as disposições consideradas especificamente adequadas.

duto⁴⁹. Também ficam excluídas da “condensação” operada pela Norma as matérias da gestão de fraude⁵⁰; do registo central de contratos de seguro de vida, de acidentes pessoais e de operações de capitalização com beneficiários em caso de morte⁵¹; da obtenção e elaboração dos dados atuariais e estatísticos de base no caso de eventuais diferenciações em razão do sexo nos prémios e prestações individuais de seguros e de fundos de pensões; de divulgação de informação sobre comissões e rendibilidade; e do pagamento direto de pensões por fundos de pensões.

IV. Traduzindo o esforço de condensação e ressystematização da regulamentação de conduta de mercado, a Norma revogou a Norma Regulamentar n.º 10/2009-R, de 25 de junho (anterior norma regulamentar geral de conduta de mercado), a Circular n.º 9/2009, de 5 de agosto (interlocutor perante ASF); a Circular n.º 8/2010, de 27 de maio (reporte de gestão de reclamações) e os artigos 37.º e 38.º da Norma Regulamentar n.º 7/2007-R, de 17 de maio (relativas ao provedor de fundos de pensões).

V. A Norma revogou ainda os artigos 28.º/2 e 33.º/2/e) e f) e o anexo V da Norma Regulamentar n.º 8/2016-R, de 16 de agosto

⁴⁹ Os requisitos aplicáveis à política de conceção e aprovação de produtos de seguros encontram-se estabelecidos no Regulamento Delegado (UE) n.º 2017/2358 da Comissão de 21 de setembro de 2017, que complementa a DDS no que respeita aos requisitos de supervisão e governação de produtos aplicáveis às empresas de seguros e aos distribuidores de seguros, remetendo-se expressamente para o referido regime. A legislação e regulamentação nacional limitou-se a remeter para o Regulamento Delegado, não introduzindo especificações ou complementando o regime aí definido. Quanto à política de conceção e aprovação de produtos de seguros remetemos para o nosso *Dever de adequação de produtos de seguro ao cliente*, Almedina, 2022, pp. 56 a 65. Em geral, e alertando para a relevância do tema da sustentabilidade em matéria de conceção e aprovação, Maria Eduarda Ribeiro, “Competências da Autoridade...”, pp. 201 a 204 e 217.

⁵⁰ Que encontra previsão na Norma Regulamentar n.º 4/2022-R, de 26 de abril, relativa ao sistema de governação.

⁵¹ Prevista na Norma Regulamentar n.º 14/2010-R, de 14 de outubro, que regulamenta o Decreto-Lei n.º 384/2007, de 19 de novembro e foi objeto de alteração há relativamente pouco tempo, através da Norma Regulamentar n.º 8/2023-R, de 28 de setembro.

(prestação de informação à ASF), atualizando a Norma Regulamentar n.º 8/2016-R, de 16 de agosto (prestação de informação à ASF) e a Norma Regulamentar n.º 11/2020-R, de 3 de novembro (Prestação de informação à ASF por SGFPs e IRPPPs). Ambas as Normas foram já revogadas, tendo a Norma Regulamentar n.º 8/2016-R, sido revogada pela Norma Regulamentar n.º 4/2023-R, de 16 de agosto e a Norma Regulamentar n.º 11/2020-R, de 3 de novembro pela Norma Regulamentar n.º 5/2023-R.

1.6. Sistematização da Norma

Atento tudo quanto antecede, a Norma reflete a organização sistemática da anterior Norma Regulamentar de conduta de mercado, ampliando as matérias tratadas e, conseqüentemente, os capítulos em que o diploma se encontra vertido de forma mais completa, por forma a melhorar a legibilidade, encontrando-se a mesma organizada da seguinte forma:

- CAPÍTULO I – Disposições gerais (1.º a 3.º);
- CAPÍTULO II – Política de tratamento (4.º e 5.º);
- CAPÍTULO III – Gestão de reclamações e provedor (6.º a 16.º):
 - Secção I – Regras gerais e função autónoma responsável pela gestão de reclamações (6.º a 11.º);
 - Secção II – Provedor (12.º a 16.º);
- CAPÍTULO IV – Interlocutor perante a ASF (17.º e 18.º);
- CAPÍTULO V – Política de conceção e aprovação de produtos de seguros (19.º);
- CAPÍTULO VI – Conduta de mercado no âmbito do sistema de governação (20.º a 22.º);
- CAPÍTULO VII – Reporte para efeitos de supervisão comportamental e divulgação pública de informação (23.º a 32.º);
- CAPÍTULO VIII – Tratamento de reclamações pela ASF (33.º a 41.º);
- CAPÍTULO IX – Disposições finais e transitórias (42.º a 52.º).

2. Análise da Norma Regulamentar

2.1. Alterações estruturais organizativas e funcionais

No âmbito estrutural organizativo ou funcional, afiguram-se como particularmente relevantes as exigências de designação expressa de um membro do órgão de administração responsável pela atividade da empresa ou entidade em matéria de conduta de mercado, de uma função autónoma responsável pela conduta de mercado, de uma função autónoma responsável pela gestão de reclamações e de um interlocutor privilegiado para efeitos do contacto com a ASF.

2.1.1. Administrador responsável pela atividade em matéria de conduta de mercado

I. Uma das principais novidades introduzidas pela Norma foi a exigência de designação expressa de um membro do órgão de administração como responsável pela atividade da entidade em matéria de conduta de mercado, introduzida pelo artigo 20.º, n.º 1. Esta disposição insere-se no Capítulo vi da Norma, pelo que apenas é aplicável a empresas de seguros e sociedades gestoras de fundos de pensões com sede em Portugal e às sucursais de empresas de seguros de um país terceiro⁵².

Sem prejuízo da responsabilidade individual e colegial dos restantes membros do Conselho de Administração, o membro especificamente designado como responsável em matéria de conduta de mercado deverá diligenciar pelo cumprimento dos deveres da entidade na matéria, onde se incluirá:

⁵² Face às exclusões de aplicação previstas no artigo 2.º/1, b), c) e f) da Norma para empresas de seguros com sede em outro Estado membro da União Europeia que exerçam atividade em regime de sucursal ou livre prestação de serviços e para IRPPPs autorizadas ou registadas em outro Estado membro da União Europeia.

- (i) promover a adequada gestão dos riscos associados à conduta de mercado da empresa de seguros ou sociedade gestora no âmbito do seu sistema de governação (art. 20.º/1);
- (ii) definir, aprovar, implementar, comunicar internamente, divulgar ao público e monitorizar o cumprimento da política de tratamento dos clientes (art. 4.º);
- (iii) definir, aprovar, implementar, comunicar internamente, divulgar ao público e monitorizar o cumprimento do regulamento de funcionamento aplicável à gestão de reclamações dos clientes (art. 8.º); e
- (iv) assegurar que o número de colaboradores da entidade e respetivas competências são adequados para apoiar as suas necessidades em matéria de conduta de mercado e os seus processos de gestão dos riscos de conduta numa base contínua, recebendo regularmente formação adequada para o efeito (art. 20.º/4).

O artigo 20.º/1, exige que esta designação seja efetuada “... sem prejuízo da responsabilidade individual e colegial dos demais membros do órgão de administração”. Na sua aparente simplicidade, esta exigência introduz algumas dificuldades interpretativas-aplicativas. Designadamente, a Norma introduz uma dúvida quanto a saber se estaremos perante uma limitação da designação à atribuição de um mero encargo especial (cfr. artigo 407.º/1 e 2 do CSC) ou se será admitida uma delegação em sentido próprio (cfr. artigo 407.º/3 e seguintes do CSC)⁵³.

II. A atribuição de um encargo especial (artigo 407/1 e 2 do CSC) traduz-se na atribuição de competências específicas a um administrador quanto a uma matéria ou ato determinado, sem afastar as competências dos demais membros do órgão de administração ou a sua responsabilidade pelas matérias pelas quais o administrador

⁵³ Quanto à diferença entre o encargo especial, previsto no artigo 407.º, 1 e 2 do CSC, e a designação em sentido próprio, prevista nos números 3 e seguintes do artigo, ver, por todos, José Ferreira Gomes, *Da administração à fiscalização das sociedades – A obrigação de vigilância dos órgãos da sociedade anónima*, Almedina, 2020 (Reimpr.), pp. 164 a 180.

assumiu o encargo especial⁵⁴. Na medida em que o CSC coloca como limites à atribuição do encargo especial que este abranja as matérias previstas no artigo 406.º/a) a m) do CSC⁵⁵, nas quais não se inclui, direta ou indiretamente, a matéria da conduta de mercado, e na falta de outras limitações estabelecidas na Norma e no CSC, o requisito de designação expressa de um membro do órgão de administração como responsável pela atividade da entidade em matéria de conduta de mercado, introduzido pelo artigo 20.º/1 da Norma, poderá ser cumprido pela mera atribuição do encargo especial, nos termos do artigo 407.º, números 1 e 2 do CSC⁵⁶.

O administrador designado deverá ter conhecimentos suficientes em matéria de conduta de mercado para assumir o encargo⁵⁷ e

⁵⁴ José Ferreira Gomes, “*Da administração...*”, cit., pág. 164.

⁵⁵ a) Escolha do presidente do Conselho de Administração, sem prejuízo do disposto no artigo 395.º; b) Cooptação de administradores; c) Pedido de convocação de assembleias gerais; d) Relatórios e contas anuais; e) Aquisição, alienação e oneração de bens imóveis; f) Prestação de cauções e garantias pessoais ou reais pela sociedade; g) Abertura ou encerramento de estabelecimentos ou de partes importantes destes; h) Extensões ou reduções importantes da atividade da sociedade; i) Modificações importantes na organização da empresa; j) Estabelecimento ou cessação de cooperação duradoura e importante com outras empresas; l) Mudança de sede e aumentos de capital, nos termos previstos no contrato de sociedade; m) Projetos de fusão, de cisão e de transformação da sociedade.

⁵⁶ Segundo António Menezes Cordeiro/ A. Barreto Menezes Cordeiro, este encargo especial poderia respeitar à preparação de assuntos a submeter ao Conselho de Administração, à execução de decisões aí tomadas e (ou) à prática de atos que não sejam inovadores quanto ao já decidido – cfr. António Menezes Cordeiro (Coord.), *Código das sociedades comerciais anotado*, “Anotação ao artigo 407.º”, 5.ª edição (atualizada), Almedina, 2022, pp. 1330-1332, pág. 1331. Esta visão do encargo especial é contestada por José Ferreira Gomes, que a considera injustificadamente limitativa (José Ferreira Gomes, ob. cit., pág. 164, nt. 585). Esta limitação vai, no entanto, de encontro à posição tradicional da doutrina portuguesa, segundo a qual, no encargo especial ou “delegação restrita”, a manutenção da competência normal dos demais administradores implica que as matérias delegadas continuem sujeitas à deliberação do órgão (neste sentido, José Manuel Coutinho de Abreu, *Governança das sociedades comerciais*, Almedina, 2006, pp. 101 e 102).

⁵⁷ Nos termos dos artigos 65.º e 67.º do RJAS e 110.º e 112.º do RJFP. Conforme previsto nos artigos 65.º/5 do RJASR e 110.º/2 do RJFP, a avaliação das pessoas obedece ao princípio da proporcionalidade, considerando, entre outros fatores, a natureza, a dimensão e a complexidade da atividade da entidade e as exigências e responsabilidades associadas às funções concretas a desempenhar.

da designação não deverá resultar uma alteração estrutural que crie conflitos de interesses com outras matérias que lhe estejam atribuídas ou uma diminuição da capacidade global do órgão para exercer as competências que lhe são atribuídas⁵⁸.

A atribuição do encargo será efetuada pelo Conselho de Administração, desde que o contrato de sociedade não o proíba⁵⁹. Para tal, será necessário dar cumprimento prévio ao dever de avaliação dos requisitos de adequação necessários ao exercício da função, nos termos dos artigos 65.º a 70.º do RJAS, após o que deverá ser efetuada a designação, por deliberação do Conselho de Administração⁶⁰, e a comunicação prevista no artigo 7.º da Norma Regulamentar da ASF n.º 9/2023-R, de 3 de outubro, no prazo de 15 dias úteis após a designação, acompanhada dos seguintes elementos:

- (i) Parte do questionário que contenha a alteração a considerar, juntamente com a declaração, da entidade ou do interessado, de que “As informações ora prestadas constituem as únicas alterações ao último questionário enviado relativamente a (indicar nome do interessado), mantendo-se inalteradas as demais respostas anteriormente prestadas”;
- (ii) Relatório de avaliação individual de avaliação da pessoa sujeita a registo a que se referem artigo 66.º, números 7 e 9 do RJAS e o artigo 111.º, 7 e 9 do RJFP, previsto no artigo 3.º, n.º 1, d) da Norma Regulamentar n.º 9/2023-R, de 3 de outubro (e artigo 19.º da Norma Regulamentar n.º 4/2022-R, de 26 de abril);

⁵⁸ O que colocaria em causa a eficácia do sistema de governação.

⁵⁹ Nos termos do artigo 407.º/1 do CSC. Estes poderes reconduzem-se aos poderes gerais de gestão das sociedades anónimas atribuídos ao Conselho de Administração, a nível de organização interna.

⁶⁰ Dependendo das disposições estatutárias em matéria de representação da sociedade, poderá ser necessário conferir poderes de representação ao administrador designado em matéria de conduta de mercado, situação em que a deliberação de atribuição do encargo especial poderá ser “... dobrada pela concessão de poderes de representação, em moldes semelhantes aos dos representantes voluntários (procuração).”, cfr. António Menezes Cordeiro / A. Barreto Menezes Cordeiro, “Anotação ao artigo 407.º”, pág. 1331.

- (iii) Questionário de apreciação coletiva do órgão, nos termos do artigo 65.º, n.º 4 do RJS e do artigo 110.º, n.º 4 do RJFP, previsto no artigo 3.º, n.º 1, e) da Norma Regulamentar n.º 9/2023-R, de 3 de outubro⁶¹ (e artigo 19.º da Norma Regulamentar n.º 4/2022-R, de 26 de abril).

III. Como referido, a parte final do artigo 20.º, n.º 1 da Norma permitirá duvidar se será admitida uma delegação em sentido próprio, nos termos do artigo 407.º, 3 e seguintes do CSC. Ao contrário do encargo especial, a delegação em sentido próprio tem de ser autorizada pelo contrato de sociedade, abrange a gestão corrente da sociedade⁶² e traduz-se numa recomposição dos poderes e deveres atribuídos ao órgão e aos diferentes membros do órgão, seja por atribuir poderes específicos e diferenciados aos delegados, seja por limitar os deveres dos não-delegados quanto às matérias objeto de delegação⁶³.

Apesar da discussão em torno dos concretos efeitos da delegação nos poderes dos delegados e dos não-delegados⁶⁴, é pacífico que se mantém a responsabilidade individual e colegial dos demais membros do órgão de administração pelas matérias objeto de delegação⁶⁵. Questão diferente seria saber se esta não poderia ser considerada como resultando em *prejuízo* para a responsabilidade individual e colegial dos demais membros do órgão de administração pelas matérias objeto de delegação⁶⁶. Apesar de considerarmos

⁶¹ Este exige que a avaliação tenha em conta a disponibilidade e a qualificação profissional dos membros do órgão colegial para cumprir as respetivas funções legais e estatutárias em todas as áreas relevantes de atuação, nos quais inclui, entre outros, a conduta de mercado.

⁶² Maria Elisabete Gomes Ramos, *Responsabilidade civil dos administradores e directores de sociedades anónimas perante os credores sociais*, Coimbra Editora, 2002, pp. 57 a 60 e 113 e 114.

⁶³ Atribuição e limitação que José Ferreira Gomes sistematiza e discute respetivamente em termos de funções *positiva* e *negativa* da delegação – “Da administração...”, pp. 165 e ss., em especial 165 a 180.

⁶⁴ Quanto à discussão, José Ferreira Gomes, *ibidem*, Jorge Manuel Coutinho de Abreu, cit., pp. 97 a 101; Maria Elisabete Ramos, cit., 113 a 123.

⁶⁵ De resto, como é indicado no artigo 407.º/8 do CSC.

⁶⁶ O facto de as decisões sobre as matérias delegadas não passarem pela deliberação do órgão colegial (Jorge Manuel Coutinho de Abreu, cit., pág. 101 e António Menezes Cordeiro / A.

a matéria discutível, entendemos que o modelo do encargo especial se afigura adequado às funções a desempenhar pelo administrador designado como responsável em matéria de conduta de mercado⁶⁷. Cumpre ainda ter em atenção que as exigências regulamentares e de supervisão relativas à composição e distribuição de competências do órgão de administração das entidades têm sido interpretadas e aplicadas de modo a prever a atribuição e distribuição de pelouros entre membros dos órgãos de administração, i.e., através da atribuição de encargos especiais, nos termos do artigo 407.º, números 1 e 2 do CSC⁶⁸, o que se afigura conforme à manutenção de competências deliberativas colegiais e, conseqüentemente, assegurando maior escrutínio na tomada de decisão em áreas relevantes de atuação e assegurando uma maior qualidade do sistema de governação⁶⁹,

Barreto Menezes Cordeiro, cit., pág. 1331) será relevante a nível do sistema de governação; também o facto de os administradores não-delegados serem essencialmente responsáveis pela vigilância da atuação dos administradores delegados também poderá ser vista como uma reconfiguração negativa (i.e., em prejuízo) da responsabilidade individual e colegial dos administradores não-delegados e do órgão.

⁶⁷ Que não impõem ou sequer favorecem a tomada autónoma de decisões na matéria, e, como tal, poderão bastar-se com o mero encargo especial.

⁶⁸ Isto sem prejuízo da admissibilidade da delegação em sentido próprio, que se pode inclusivamente considerar uma figura de uso relativamente comum nas empresas de seguros portuguesas.

⁶⁹ Conforme estabelecido na Orientação 3 – Decisões significativas; 1.29, da EIOPA, “A empresa deve assegurar que qualquer decisão significativa da empresa envolve, pelo menos, duas pessoas que dirigem efetivamente a empresa antes de a decisão ser aplicada – vide EIOPA “Orientações relativas ao sistema de governação” (EIOPA-BoS-14/253 PT), de 1 de janeiro de 2014, pág. 6. Este princípio foi acolhido e estabelecido como dever a cumprir por empresas de seguros e sociedades gestoras de fundos de pensões no artigo 8.º/1 da Norma Regulamentar n.º 4/2022-R, de 31 de maio, que estabeleceu no seu n.º 2 dever entender-se por “... decisão significativa, ... por oposição a uma decisão de gestão corrente, qualquer decisão que seja suscetível de ter um impacto significativo na empresa de seguros ou de resseguros, designadamente: a) As decisões que afetem a estratégia, a atividade comercial ou a conduta de mercado da empresa; b) As decisões das quais possam resultar graves conseqüências a nível legal ou regulamentar; c) As decisões que possam implicar um impacto financeiro significativo ou gerar graves implicações para a empresa ou para os colaboradores, ou ainda para os tomadores de seguro, segurados, beneficiários e terceiros lesados; d) As decisões que possam afetar significativamente a reputação da empresa.”.

em particular perante decisões significativas para as entidades⁷⁰. Concluindo, entendemos que qualquer dos modelos de designação previstos no artigo 407.º do CSC seria admissível, sendo mais adequada a atribuição de encargo especial nos termos dos números 1 e 2 do artigo.

2.1.2. Função autónoma responsável pela conduta de mercado

I. A par das competências específicas do órgão de administração em matéria de sistema de governo, em geral, e do membro designado como responsável pela conduta de mercado, em particular, foi introduzida pela Norma a exigência de instituição de uma função autónoma responsável pela conduta de mercado. Tal como sucede quanto ao requisito de designação de membro do órgão de administração responsável pela conduta de mercado, esta disposição insere-se no capítulo VI da Norma, pelo que apenas é aplicável a empresas de seguros e sociedades gestoras de fundos de pensões com sede em Portugal e às sucursais de empresas de seguros de um país terceiro.

A esta função autónoma competirá, designadamente (art. 20.º/1 e 2):

- (i) apoiar o órgão de administração na definição e atualização das políticas, procedimentos, controlos e tomada de decisões em matérias relacionadas com a conduta de mercado;

⁷⁰ Não obstante o artigo 8.º/1 e 2 da Norma Regulamentar n.º 4/2022-R, de 31 de maio, não entendemos que toda e qualquer atuação do responsável pela conduta de mercado se possa reconduzir à tomada de decisões em matéria de conduta de mercado. Por outro lado, nem a Orientação da EIOPA nem o artigo 9.º/2 da Norma Regulamentar n.º 4/2022-R, de 31 de maio, impõem a submissão necessária da decisão ao Conselho de Administração, mas apenas que qualquer decisão significativa envolva, pelo menos, duas pessoas que dirigem efetivamente a empresa antes de a decisão ser aplicada. Nestas pessoas que dirigem efetivamente a empresa incluem-se, além dos membros do órgão de administração, outros membros da direção de topo que sejam responsáveis pelo processo de tomada de decisão a alto nível e pela aplicação das estratégias definidas e das políticas aprovadas pelo órgão de administração.

- (ii) acompanhar, em permanência, a adequação, a suficiência e a atualidade das políticas e dos procedimentos e controlos em matérias relacionadas com a conduta de mercado, propondo as necessárias atualizações;
- (iii) participar na definição, acompanhamento e avaliação da política de formação interna da empresa de seguros ou entidade gestora em matérias relacionadas com a conduta de mercado;
- (iv) assegurar a centralização de toda a informação relevante em matéria de conduta de mercado que provenha das diversas áreas da empresa ou entidade;
- (v) atuar como ponto centralizado de contacto com as funções de gestão de riscos e de verificação do cumprimento para todas as matérias relacionadas com a conduta de mercado.

II. Compete ao órgão de administração verificar previamente o preenchimento dos seguintes requisitos (art. 20.º/ 3 e 4)⁷¹⁻⁷²:

- (i) condições para atuar de modo independente e efetivo, e com autonomia decisória necessária a tal exercício, qualquer que seja a natureza do seu vínculo com a entidade;
- (ii) dispor da idoneidade, da qualificação profissional e da disponibilidade adequadas ao exercício da função;
- (iii) dispor de meios e recursos técnicos, materiais e humanos adequados ao bom desempenho da função;
- (iv) ter acesso irrestrito e atempado a toda a informação interna relevante para o exercício da função;

⁷¹ Estes deveres têm correspondência em requisitos gerais de governação das empresas de seguros, já introduzidos pelo artigo 258.º/1 do Regulamento Delegado (UE) 2015/35, de 10 de outubro de 2014, que completa a Diretiva 2009/138/CE, relativa ao acesso à atividade de seguros e resseguros e ao seu exercício.

⁷² Nos termos do artigo 258.º/1, alínea (i) do Regulamento Delegado, as empresas de seguros devem manter registos adequados e ordenados das atividades e organização interna da empresa. Tal corresponde hoje a um dever expressamente estabelecido para empresas de seguros, nos termos do artigo 15.º da Norma Regulamentar n.º 4/2022-R, de 31 de maio.

- (v) não se encontrar sujeitas a potenciais conflitos funcionais, em especial quando não se verifique a segregação das suas funções.

III. Apesar dos requisitos de independência acima indicados, a Norma admite expressamente a cumulação desta função com a função autónoma responsável pela gestão de reclamações e a designação como interlocutor privilegiado para efeitos do contacto com a ASF, nos termos do artigo 17.º (art. 21.º/ 5 e 6).

IV. As entidades deveriam comunicar à ASF os dados de contacto da função autónoma responsável pela conduta de mercado através do Portal do Consumidor – Operadores, no prazo máximo de 10 dias úteis após a data de implementação da função (artigos 26.º/1 e 3 da Norma e 33.º/11 da Norma Regulamentar n.º 8/2016-R, de 16 de agosto, bem como anexo viii da Norma Regulamentar n.º 8/2016-R, na versão em vigor e atualmente nos termos do artigo 36.º/9 da Norma Regulamentar n.º 4/2023-R, de 11 de julho). A nova designação, o início de atividade⁷³ e quaisquer alterações que se verifiquem quanto aos elementos previamente comunicados deverão ser comunicadas à ASF no prazo máximo de 10 dias úteis após a data da res-

⁷³ O artigo 36.º/9 da Norma Regulamentar n.º 4/2023-R, de 11 de julho prevê a comunicação da identidade à ASF no prazo de dez dias após o “início da atividade”, o que entendemos como dizendo respeito ao início de atividade de uma nova entidade ou de uma nova função, na medida em que qualquer entidade constituída deve instituir a função, não ocorrendo um futuro (re)“início de atividade” da função. A instituição da função será decidida pelo órgão de administração e, como tal, haverá uma data objetiva e demonstrável de designação. Qualquer situação relativa à nomeação de novos responsáveis pela função será abrangida pela designação ou alteração, não tendo relevância autónoma. Como alternativa, pode-se sustentar que, através do artigo 36.º/9 da Norma Regulamentar n.º 4/2023-R, de 11 de julho a ASF aditou aos factos a comunicar nos termos do artigo 26.º/1 e 3 da Norma (designação e quaisquer alterações) a efetiva entrada em funções de novo responsável, cuja designação já tivesse sido comunicada mas cuja entrada em funções tivesse ficado sujeita a qualquer termo ou condição suspensiva. Porém, tal terá pouco sustento na letra da norma, sendo um facto suficientemente relevante para carecer de maior clareza, designadamente face à putativa qualificação de não comunicação como contraordenação [art. 369.º, m) do RJASR].

petiva ocorrência, pela mesma via (artigos 26.º/1, 2 e 3 da Norma e artigo 36.º/9 da Norma Regulamentar n.º 4/2023-R, de 11 de julho).

Com a revisão da matéria do reporte por parte da ASF, as empresas de seguros com sede em Portugal e as sociedades gestoras de fundos de pensões devem comunicar os dados de contacto da função autónoma responsável pela conduta de mercado, e quaisquer alterações a estes elementos, no prazo de 10 dias após a designação ou o início da atividade ou alteração [art. 36.º/2, a) da Norma Regulamentar n.º 4/2023-R, de 11 de julho e artigo 13.º da Norma Regulamentar n.º 5/2023-R, de 11 de julho⁷⁴].

2.1.3. Função autónoma responsável pela gestão de reclamações

I. Deverá ainda ser instituída uma função autónoma responsável pela gestão de reclamações, que atue como ponto centralizado de receção e resposta a reclamações e assegure aos reclamantes total acessibilidade, devendo ser devidamente identificada a nível interno e a nível externo, (6.º/1).

Cabe à entidade verificar previamente o preenchimento dos seguintes requisitos:

- (i) condições para atuar de modo independente e efetivo, e com autonomia decisória necessária a tal exercício, qualquer que seja a natureza do seu vínculo com a entidade;
- (ii) dispor da idoneidade, da qualificação profissional e da disponibilidade adequadas ao exercício da função;
- (iii) dispor de meios e recursos técnicos, materiais e humanos adequados ao bom desempenho da função;
- (iv) ter acesso irrestrito e atempado a toda a informação interna relevante para o exercício da função;
- (v) não se encontrar sujeitas a potenciais conflitos funcionais, em especial quando não se verifique a segregação das suas funções.

⁷⁴ E Excetuam-se, naturalmente, as empresas de seguros que exerçam atividade em Portugal em regime de sucursal ou de livre prestação de serviços e as IRPPP

Mais uma vez, a Norma admite expressamente a cumulação desta função com a função autónoma responsável pela conduta de mercado e designação da função como interlocutor privilegiado para efeitos do contacto com a ASF, nos termos do artigo 17.º.

II. Deveria igualmente ter sido comunicada à ASF a identificação do ponto centralizado de receção e resposta e respetivos dados de contacto, através do Portal do Consumidor – Operadores, no prazo máximo de 10 dias úteis após a data de implementação da função (artigos 23.º/1 e 3 da Norma e 33.º/2/b) da Norma Regulamentar n.º 8/2016-R, de 16 de agosto, bem como anexo viii da Norma Regulamentar n.º 8/2016-R). Quaisquer alterações que se verificarem quanto a elementos previamente comunicados à ASF deverão ser-lhe comunicadas no prazo máximo de 10 dias úteis após a data da respetiva ocorrência, pela mesma via (artigos 23.º/1, 2 e 3 da Norma).

Hoje, as empresas de seguros com sede em Portugal, as sucursais de empresas de seguros da UE ou de países terceiros, as sociedades gestoras de fundos de pensões e as IRRPPPs com atividade em Portugal devem comunicar a identificação do ponto centralizado de receção e resposta e dados de contacto da função autónoma responsável pela gestão de reclamações, e quaisquer alterações a estes elementos, no prazo de 10 dias após a designação ou o início da atividade ou alteração, excetuando-se as empresas de seguros que exerçam atividade em Portugal em regime de livre prestação de serviços [art. 36.º/2, a) da Norma Regulamentar n.º 4/2023-R, de 11 de julho e artigo 10.º da Norma Regulamentar n.º 5/2023-R, de 11 de julho].

III. Nos termos do artigo 9.º/a) e c) da Norma, deverá constar do regulamento de funcionamento aplicável à gestão de reclamações o modelo organizacional adotado para a gestão de reclamações, incluindo os procedimentos e circuitos internos aplicáveis, a identificação clara e inequívoca do ponto de receção e resposta e respetivos dados de contacto e, se distinto, das unidades orgânicas competentes pelo tratamento e apreciação das mesmas. Por outro lado, deve constar do sítio de internet da entidade, no separador

«Informações relevantes para o cliente», a indicação dos meios para apresentar uma reclamação junto da entidade e a identificação e contactos da função autónoma responsável pela gestão de reclamações [art. 32.º/1 e 2/a) e b)].

2.1.4. Interlocutor privilegiado

I. Concluindo as alterações introduzidas em matérias estruturais organizativas ou funcionais, foi introduzida a exigência de designação de um interlocutor privilegiado para efeitos do contacto com a ASF, designadamente no âmbito da gestão de reclamações e de resposta a pedidos de informação ou esclarecimento, bem como para receção e resposta a questionários ou outros pedidos de elementos, em matérias relacionadas com a conduta de mercado (artigo 17.º, n.º 1).

Este dever é extensível a todas as entidades sujeitas à aplicação da Norma e visa essencialmente facilitar o contacto entre a ASF e as entidades supervisionadas, centralizando num ponto todas as questões relacionadas com a conduta de mercado. Tal não impede, porém, que no reporte relativo ao interlocutor privilegiado sejam indicados vários contactos para diferentes matérias, consoante a estrutura organizacional da entidade⁷⁵.

II. Pode ser designado como interlocutor um colaborador, uma unidade funcional ou um órgão social da entidade, caso em que se considerará como interlocutor a pessoa especificamente indicada pela entidade ou, na ausência de indicação, o responsável da unidade funcional, o titular do órgão social singular ou o presidente do órgão social coletivo (art. 17.º/ 2 e 3).

Respeitando as especificidades organizacionais de cada entidade, o regulador esclarece que independentemente do modelo

⁷⁵ Quanto aos fins prosseguidos com a exigência de designação de um interlocutor privilegiado e à possibilidade de indicação de vários contactos para diferentes matérias, vide o Relatório da Consulta Pública n.º 10/2021, respostas à Questão 7, pp. 30 a 32.

organizacional adotado para a gestão de reclamações, a entidade deve (art. 17.º/4 e 5):

- (i) estabelecer os procedimentos internos necessários com vista a habilitar o interlocutor designado para o exercício das respetivas funções, designadamente, para responder direta, atempada e adequadamente às solicitações que lhe sejam dirigidas pela ASF; e
- (ii) assegurar a capacidade de o interlocutor designado comunicar com a ASF em língua portuguesa⁷⁶.

Como referido, a Norma admite expressamente a cumulação desta posição com a função autónoma responsável pela conduta de mercado e com a função de responsável pela gestão de reclamações⁷⁷.

III. As entidades deveriam comunicar à ASF os dados de contacto⁷⁸ do interlocutor privilegiado designado para efeitos do contacto com a ASF, no prazo máximo de 10 dias úteis após a data da respetiva designação (artigo 25.º da Norma e 33.º/2, d) da Norma Regulamentar n.º 8/2016-R, de 16 de agosto, bem como anexo viii da Norma Regulamentar n.º 8/2016-R). Quaisquer alterações que se verifiquem quanto aos elementos previamente comunicados (portanto, incluindo os dados de contacto) deveriam ser comunicadas à ASF no prazo máximo de 10 dias úteis após a data da respetiva ocorrência, pela mesma via (artigos 25.º/3 da Norma). O teor das normas manteve-se inalterado com a entrada em vigor das novas

⁷⁶ Apesar de não ser exposto na Norma, além do domínio suficiente da língua portuguesa, deverá ser assegurada internamente a existência de meios e recursos técnicos, materiais e humanos adequados ao bom desempenho da função e o acesso irrestrito e atempado a toda a informação interna relevante para o exercício da função, nos termos do artigo 258.º/1 do Regulamento Delegado. A matéria é mais geral, prendendo-se com deveres de boa governação. Independentemente de qualquer dever legal ou regulamentarmente aplicável, a falha do sistema no que respeita ao contacto com a ASF acabará por prejudicar a própria entidade, pelo que o tema deve ser tratado com as devidas cautelas pelas entidades.

⁷⁷ Esta matéria não tem de constar quer do regulamento de funcionamento aplicável à gestão de reclamações quer da política de tratamento.

⁷⁸ Que incluem, pelo menos, a morada, o respetivo endereço de correio eletrónico.

Normas Regulamentares em matéria de reporte, devendo a comunicação ser efetuada através do Portal do Consumidor – Operadores [art. 25.º da Norma, art. 36.º/2/c) da Norma Regulamentar n.º 4/2023-R, de 11 de julho e artigo 12.º da Norma Regulamentar n.º 5/2023-R, de 11 de julho].

2.2. Alterações a nível procedimental e de divulgação

A Norma introduziu alterações relevantes a nível procedimental. Em particular, foram introduzidos novos requisitos e alterados deveres previamente aplicáveis que determinaram a alteração das políticas de tratamento, regulamentos de funcionamento da gestão de reclamações e regulamento dos provedores, assim como da informação geral publicada quanto a gestão de reclamações.

Contam-se ainda entre as alterações introduzidas a avaliação da eficácia, a efetuar pela auditoria interna, aos procedimentos e tempos de resposta a reclamações e aos reportes a efetuar em matéria de conduta de mercado.

Serão sucintamente expostas as alterações na matéria e seus principais reflexos, apontando riscos, vantagens e desvantagens que se afigurem significativos.

2.2.1. Política de tratamento

I. As disposições relativas à política de tratamento encontram-se previstas nos artigos 4.º e 5.º da Norma. O regime pretérito foi, no essencial, mantido, surgindo as novidades no elenco de princípios que devem ser necessariamente previstos e garantidos na política de tratamento⁷⁹.

II. A política de tratamento passou a dever prever a instituição dos mecanismos necessários para assegurar que não são comercia-

⁷⁹ Sumariando o atual regime, Maria Eduarda Ribeiro, “Competências da Autoridade...”, pp. 205 e 206.

lizados pela empresa de seguros produtos de seguros com características desajustadas face ao perfil e às necessidades dos respetivos tomadores de seguros ou segurados, ou constituídos fundos de pensões e contratualizadas adesões coletivas ou individuais pela entidade gestora com características desajustadas face ao perfil e às necessidades, consoante aplicável, dos respetivos associados, contribuintes ou participantes, incluindo a definição de perfis padronizados para os quais determinado produto, fundo ou adesão seja, em geral, considerado desadequado [art. 5.ºc)].

A matéria em causa prende-se diretamente com a adequação (*appropriateness* e *suitability*) e com a prevenção do *mis-selling*⁸⁰. Os requisitos e deveres na matéria deverão constar da política de conceção e aprovação de produtos de seguros e cumprir o definido no Regulamento Delegado (UE) n.º 2017/2358 da Comissão de 21 de setembro de 2017, que complementa a DDS no que respeita aos requisitos de supervisão e governação de produtos aplicáveis às empresas de seguros e aos distribuidores de seguros, ou, no caso das sociedades gestoras de fundos de pensões, tal como previsto no artigo 146.º do RJFP⁸¹. Em aplicação da política podem surgir outros documentos que venham concretizar o que seja aplicável a determinado produto. Já a política de tratamento apenas tem de prever a instituição dos mecanismos necessários para evitar vendas desajustadas perante o perfil e necessidades do cliente, incluindo em tais mecanismos a definição de perfis padronizados para os quais determinado produto, fundo ou adesão seja, em geral, considerado desadequado, no fundo, remetendo para a política de conceção e aprovação que, ao contrário da política de tratamento, não é sujeita a divulgação no sítio de internet da entidade [cfr. art. 32.º, n.º 2, h) da Norma].

⁸⁰ Quanto ao *mis-selling*, ou venda inadequada, numa primeira aproximação, vide Margarida Lima Rego: anotação ao artigo 3.º da Lei n.º 7/2019 de 16 de janeiro, in *Lei do contrato de seguro anotada*, cit., pp. 22 a 26; “Influência da regulação institucional...”, cit., pp. 167 a 179. No mais, vd. o nosso “Dever de adequação...” e indicações bibliográficas e jurisprudenciais aí constantes.

⁸¹ Remetemos para o nosso “Dever de adequação...”, em especial a pp. 56 a 65, cujas apreciações são *mutatis mutandis* aplicáveis a sociedades gestoras de fundos de pensões.

III. Em segundo lugar, estipulou-se que a política de tratamento preveja e garanta o tratamento dos dados pessoais recolhidos junto dos clientes em conformidade com os princípios relativos ao tratamento de dados pessoais e demais obrigações aplicáveis nos termos do RGPD e da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, bem como a indicação do local onde se encontra disponível a política sobre a proteção de dados e a informação sobre os direitos dos titulares neste âmbito [cfr. art. 32.º, n.º 2, h) da Norma]⁸². Em termos similares ao indicado quanto à referência à adequação e *mis-selling*, a Norma não disciplina a matéria da proteção de dados, antes prevendo a proteção conforme ao RGPD e à Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto. Porém, adita a necessidade de indicação expressa do local onde se encontra disponível a política sobre a proteção de dados e a informação sobre os direitos dos titulares neste âmbito.

Ora, embora os responsáveis pelo tratamento devam estipular e aplicar as medidas técnicas e organizativas que forem adequadas para assegurar o cumprimento do RGPD (cfr. artigo 24.º do RGPD), não lhes é imposto que divulguem publicamente as suas políticas de privacidade⁸³. A conjugação dos artigos 5.º, d) e 32.º, n.º 2, h) da Norma tornam a divulgação pública de uma política de tratamento, que partia da decisão de cada entidade, um dever jurídico regulamentar, cujo incumprimento pode ser qualificado como contraordenação.

⁸² O tratamento de dados pessoais no âmbito dos seguros apresenta, de resto, limitações e dificuldades significativas, tendo o tema sido objeto de tratamento específico por parte da doutrina portuguesa. Como exemplo, Luis Poças, *Problemas e dilemas do setor segurador: o RGPD e o tratamento de dados pessoais*, in “Problemas e soluções de direito dos seguros”, Almedina, 2019, pp. 243-305. Diana Nogueira Pires, *O tratamento de dados de saúde na atividade seguradora*, RDES, Almedina, 61, n.º 1-4 (34 da 2.ª série) (janeiro-dezembro 2020), pp. 185-221. Também o nosso *O tratamento de dados sensíveis do consumidor*, “Estudos de Direito do Consumo”, Vol. III, Almedina, 2023, pp. 389-408.

⁸³ Quanto aos deveres do responsável pelo tratamento vide A. Barreto Menezes Cordeiro, *Direito da proteção de dados à luz do RGPD e da Lei n.º 58/2019*, Almedina, 2020, pp. 315 a 355.

2.2.2. Gestão de reclamações

I. Uma das matérias que sofreu alterações mais significativas e abrangentes foi a da gestão de reclamações. O regime consta hoje dos artigos 6.º a 11.º da Norma, mostrando-se pertinente salientar as alterações introduzidas⁸⁴.

O artigo 6.º da Norma estipula os princípios gerais de gestão de reclamações. No n.º 1, adita ao requisito de instituir uma função autónoma responsável pela respetiva gestão que atue como ponto centralizado de receção e resposta, devidamente identificada a nível interno e a nível externo, o de que esta assegure aos reclamantes total acessibilidade. O ponto liga com as competências da função autónoma, e com as demais normas, resultando da sua correta interpretação e aplicação, não assumindo relevância dogmática autónoma. O mesmo sucederá com a previsão do artigo 6.º, n.º 9 da Norma de que o disposto na Norma em matéria de gestão de reclamações não prejudica o regime aplicável às reclamações formuladas no Livro de Reclamações em formato físico ou eletrónico, nos termos fixados na lei e respetiva regulamentação.

II. O artigo 9.º da Norma adita elementos ao conteúdo mínimo do regulamento de funcionamento aplicável à gestão de reclamações. No que respeita ao modelo organizacional adotado para a gestão de reclamações, devem ser previstos os circuitos internos e informação relativa aos processos e procedimentos com elevado grau de automatização ou dependência de ferramentas digitais [artigo 9.º, a)]. Estas alterações são significativas e implicam um nível de detalhe diferente do anteriormente previsto, tendo gerado dificuldades na identificação da informação a comunicar, em particular considerando a necessidade de divulgação do regulamento de funcionamento [art. 32.º, n.º 2, b), ii)].

III. Também os requisitos de divulgação aplicáveis à informação geral relativa à gestão de reclamações vieram ser alterados, cla-

⁸⁴ Vide Maria Eduarda Ribeiro, “Competências da Autoridade...”, pp. 207 a 209.

rificando-se que a informação quanto aos mecanismos de resolução extrajudicial de litígios abrange quer aqueles a que a entidade tenha aderido quer aqueles a que se encontre obrigada nos termos legais [art. 10.º, n.º 1, d)]. Quanto à forma de prestação da informação, estipula-se que esta deve ser prestada em suporte duradouro, preferencialmente digital, acessível ao destinatário (art. 10.º, n.º 2), acordada com o destinatário (art. 10.º, n.º 3)⁸⁵.

A informação geral relativa à gestão de reclamações deve ser divulgada ao público através de meios adequados, designadamente encontrando-se afixada nos estabelecimentos abertos ao público (art. 10.º, 3)⁸⁶.

III. As alterações mais relevantes foram introduzidas pelo artigo 11.º, relativo à apresentação e gestão de reclamações. Assim, designadamente:

- (i) É dada preferência à apresentação de reclamações por escrito e em formato digital, sem prejuízo de se manter a possibilidade genérica de a entidade definir outros modos de receção (n.º 1);
- (ii) Foi introduzido o dever de informar o reclamante quando a reclamação apresentada não se reportar à atividade da entidade a quem tenha sido dirigida, assim como o dever de redirecionar a reclamação para a entidade devida quanto íntegro o mesmo grupo (n.º 3)⁸⁷;

⁸⁵ Assim, por um lado, simplifica-se o procedimento e desonera-se a entidade quanto à entrega de suporte físico, ao estabelecer o formato digital como preferencial. Por outro, mantém-se a possibilidade de exigência de entrega através de formato em papel, caso o cliente assim o solicite.

⁸⁶ Um meio adequado de divulgação de informação será o sítio da entidade na internet, no separador «Informações relevantes para o cliente», considerando o artigo 32.º, 2, m), segundo o qual poderão constar “outras informações de divulgação obrigatória nos termos da lei e regulamentação aplicáveis, sem prejuízo de as mesmas serem igualmente divulgadas noutros locais do sítio na Internet”.

⁸⁷ Fica por explicar como compatibilizar tal dever de reencaminhamento com as normas aplicáveis em matéria de proteção de dados pessoais, em particular quando a reclamação contenha dados de categoria especial, pelo que o cumprimento destes deveres exige espe-

- (iii) Introduziu-se ainda o dever de numerar sequencialmente e classificar as reclamações recebidas de acordo com a estrutura fixada pela ASF nos mapas de reporte previstos no artigo 27.º, n.º 3 da Norma devendo, nos casos aplicáveis, ser indicado o código de produto previsto no artigo 30.º (n.º 4)⁸⁸;
- (iv) Clarificou-se que apenas releva como impossibilidade de observar os prazos definidos para a gestão de reclamações a impossibilidade objetiva (n.º 8)⁸⁹;
- (v) A resposta ao reclamante deve ser completa e fundamentada, detalhando-se que esta deve incluir a especificação das disposições legais e contratuais aplicáveis, e conter linguagem clara e perceptível, adequando-se ao perfil específico do reclamante (n.º 12)⁹⁰.

ciais cautelas às entidades. Quanto aos dados sensíveis e seu tratamento no âmbito da atividade seguradora, Luis Poças, “Problemas e dilemas...”, pp. 258 e ss., assim como o nosso “O tratamento...”, pp. 390.º e ss. Em geral, quanto ao tratamento de dados sensíveis, A. Barreto Menezes Cordeiro, “Direito da proteção...”, pp. 132 a 141;

⁸⁸ Estamos perante uma alteração relevante, que gerou necessidades de reorganização procedimental e documental. Perante esta disposição, não basta efetuar o reporte devidamente, sendo necessário dar cumprimento aos requisitos de numeração sequencial, classificação e codificação logo após a receção de cada reclamação.

⁸⁹ Com efeito, a especificação não será inocente. No âmbito da atividade reguladora exige-se ao regulador atenção aos termos utilizados para verter por escrito as soluções pretendidas. A limitação da modalidade de impossibilidade de atender aos prazos estabelecidos para resposta ao reclamante à impossibilidade objetiva dificulta quer a aplicação quer a própria alegação da impossibilidade. Exige-se maior atenção e critério às entidades sujeitas e à resposta comunicada ao reclamante.

⁹⁰ A especificação das disposições legais e contratuais aplicáveis vem impor um critério mais rígido de apreciação e resposta às entidades, entendendo-se proscrias respostas-tipo sem fundamentação que possa ser analisada e contestada pelo reclamante. A aplicação deste dever por parte das entidades e a supervisão do seu cumprimento por parte da ASF devem, contudo, ter em atenção critérios de proporcionalidade, assim como as dificuldades inerentes à conjugação do dever de fundamentação com o dever de clareza, considerando o destinatário da resposta. Como refere Catarina Monteiro Pires, “... seguindo-se um modelo informacional, é importante evitar o efeito de *overload* informativo e respeitar o ponto ótimo de informação numa relação originariamente assimétrica...”, in Catarina Monteiro Pires, *Entre um modelo corretivo e um modelo informacional no direito bancário e financeiro*, CDP, n.º 44 Outubro/Dezembro 2013, CEJUR, Braga, pp. 3-22, pág. 21.

É possível delimitar um núcleo de alterações que assumem particular relevância, mesmo perante as acima referidas: são estas a introdução de um dever de primeira resposta ao reclamante no prazo de cinco dias úteis a contar da data de receção da reclamação, e a introdução de um dever de comunicação ao reclamante nos cinco dias posteriores ao termo do prazo concedido para disponibilização de dados essenciais sem os quais a gestão da reclamação fica inviabilizada [n.º 9 e n.º 6. a)]. Estas disposições vertem por escrito e tornam imperativos deveres que poderiam ser reconduzidos a deveres gerais de tratamento de clientes e de boa fé a cargo da entidade, como entidade profissionalmente dedicada ao exercício da sua atividade⁹¹, estabelecendo prazos específicos para o seu cumprimento.

IV. O reporte regular relativo à gestão de reclamações foi igualmente adaptado. Refletindo as modificações introduzidas ao sistema de gestão de reclamações, foram aditados ao conteúdo do reporte informação estatística quanto ao prazo máximo de resposta às reclamações tratadas, às reclamações relativas a situações em que se verificou intervenção de mediador de seguros e àquelas em que se verificou intervenção de prestador de serviços externo e quanto às unidades de risco comportamental [art. 27.º/ 1, a), iv), vii), viii) e ix)], desenvolvendo-se o conteúdo do reporte nos números 2 a 4 do artigo 27.º da Norma.

2.2.3. Provedor

I. As disposições regulamentares relativas aos provedores foram unificadas para as empresas de seguros e para as sociedades gestoras de fundos de pensões, tendo por base o modelo anteriormente estabelecido para as empresas de seguros. Como novidades, mantem-se a proximidade entre os requisitos a cumprir nas respostas às

⁹¹ Quanto à assimetria de poder contratual de tomadores de seguro perante empresas de seguros, em termos que se aplicam genericamente às relações socialmente típicas entre qualquer das entidades sujeitas à aplicação da Norma e reclamantes, o nosso *Breves notas ...*, pp. 472 a 475, em particular pág. 472, nota 45.

reclamações por parte das entidades e dos provedores, estabelecendo-se a preferência pela entrega das respostas através de suporte duradouro digital (art. 15.º/7 e 11) e passa a exigir-se que a resposta ao reclamante seja comunicada em linguagem clara e perceptível, adequando-se ao perfil específico do reclamante (art. 15.º/8) e que a fundamentação inclua a especificação das disposições legais e contratuais aplicáveis⁹² (art. 15.º/7⁹³).

II. Afiguram-se igualmente relevantes as alterações quanto aos conflitos de interesses dos provedores, previstas nos artigos 13.º/3 e 4 e 24.º da Norma. As incompatibilidades anteriormente exemplificadas no artigo 12.º/1 da Norma Regulamentar n.º 10/2009-R, de 25 de junho foram significativamente ampliadas no artigo 13.º/3 da Norma, contemplando:

- (i) A detenção direta ou indireta, pelo próprio, respetivo cônjuge, pessoa a si unida em união de facto, ou parente em linha reta ou no segundo grau da linha colateral, de participação de, pelo menos, 1 % do capital social ou de direito de voto em empresa de seguros ou entidade que com esta se encontre numa relação estreita ou de controlo ou em mediador de seguros;
- (ii) O exercício pelo próprio, respetivo cônjuge, pessoa a si unida em união de facto, ou parente em linha reta ou no segundo grau da linha colateral, de funções de membro de órgão de administração, gestão, direção ou gerência de empresa de seguros ou entidade que com esta se encontre numa relação estreita ou de controlo ou em mediador de seguros;

⁹² Remetemos para os comentários anteriores, quanto às disposições similares relativas à gestão de reclamações por parte das entidades.

⁹³ Embora o artigo 15.º/11 não o indique expressamente, a comunicação ao reclamante do não acolhimento da recomendação efetuada deve incluir a fundamentação da entidade, devendo o critério de exigência de fundamentação seguido pelo regulador ser considerado extensível a esta comunicação, que será acompanhada pela especificação das disposições legais e contratuais que tenham sido invocadas para a recusa.

- (iii) A prestação de serviços distintos do exercício de funções enquanto provedor do cliente ou existência de um contrato de trabalho ou equiparado com empresa de seguros ou com mediador de seguros; e
- (iv) O exercício, pelo próprio, de atividade profissional em sociedade de profissionais, quando esta sociedade de profissionais, os respetivos sócios, associados ou colaboradores, prestem serviços à empresa de seguros em causa ou a entidade que com esta se encontre numa relação estreita ou de controlo.

III. Finalmente, além do *curriculum vitae* do provedor do cliente, o reporte pontual relativo ao provedor passa a ser acompanhado de declaração do provedor que ateste, sob compromisso de honra, que o mesmo não se encontra em situação de conflito de interesses e que se compromete a comunicar à ASF qualquer alteração dessa circunstância (art. 24.º/1).

2.2.4. Avaliação da eficácia

I. Uma das grandes alterações previstas na Norma respeita à avaliação da eficácia em matéria de conduta de mercado. Esta encontra-se prevista no artigo 22.º, integrante do Capítulo vi, pelo que apenas é aplicável a empresas de seguros e sociedades gestoras de fundos de pensões com sede em Portugal e a sucursais de empresas de seguros de países terceiros.

II. A qualidade, adequação e eficácia das políticas, procedimentos e controlos relacionados com a conduta de mercado deve ser monitorizada através de avaliações periódicas (n.º 1) cujo âmbito e periodicidade deve ser estabelecido por cada entidade de forma proporcional à natureza, dimensão e complexidade dos riscos de conduta associados a cada uma das áreas de negócio, não excedendo, em qualquer caso, uma periodicidade trienal e abrangendo, pelo menos, as matérias estabelecidas no n.º 3. As avaliações devem ser asseguradas, de forma independente, pela função de auditoria

interna, devendo para o efeito ser facultado acesso irrestrito e atempado a toda a informação relevante (n.º 2)⁹⁴, admitindo-se que a ASF imponha a realização de auditorias especiais por entidade independente, nos termos do artigo 27.º/4 do RJASR e 196.º/6 do RJFP⁹⁵.

III. Adicionalmente, estabeleceu-se que os resultados das avaliações realizadas integram o relatório escrito com as conclusões e recomendações da função de auditoria interna, devendo o excerto do relatório relativo a esses resultados ser enviado à ASF, bem como a respetiva certificação e parecer do revisor oficial de contas sobre o conteúdo dos referidos resultados (n.º 5)⁹⁶, assim se introduzindo,

⁹⁴ Quanto à atribuição desta competência à função de auditoria interna, a ASF apresentou a seguinte fundamentação no Relatório de consulta pública, pág. 44: “Nas opções regulatórias adotadas prevaleceu um princípio de proporcionalidade, refletido designadamente no facto de as avaliações periódicas e independentes à qualidade, adequação e eficácia das políticas, procedimentos e controlos em matéria de conduta de mercado serem realizados pela função de auditoria interna, em alternativa a auditores externos ou entidades terceiras devidamente qualificadas, e na previsão expressa de que o âmbito e periodicidade das avaliações a realizar deve ser proporcional à natureza, dimensão e complexidade dos riscos de conduta associados a cada uma das áreas de negócio.”. Porém, no cotejo das disposições da Norma não resulta qualquer opção quanto à realização da avaliação por auditores externos ou entidades terceiras devidamente qualificadas, mas antes a necessária preparação pela função de auditoria interna.

⁹⁵ Segundo o qual a “... ASF pode exigir a realização de auditorias especiais por entidade independente, por si designada, a expensas da empresa auditada.”.

⁹⁶ Não se clarifica quem é o revisor oficial de contas que deve efetuar a certificação e emitir parecer. Apesar de se tratar de serviços distinto à auditoria propriamente dita, numa primeira aproximação admitiríamos ser possível a certificação por parte quer de revisor oficial de contas sem relação com a entidade quer do revisor oficial de contas externo da entidade, considerando a imposição regulamentar de intervenção de ROC na matéria e o facto de esta intervenção não se afigurar passível de afetar a sua independência profissional, embora apenas no caso concreto seja possível aferir o ponto (sobre os impedimentos e incompatibilidades dos revisores oficiais de contas: Ana Perestrelo de Oliveira, *Manual de governo das sociedades*, Almedina, 2018, 336 a 353; Alexandre de Soveral Martins, *Sobre a fiscalização das sociedades anónimas*, 2020, pp. 185 a 187). Note-se ainda que, ao contrário das empresas de seguros, as sociedades gestoras de fundos de pensões não são hoje definidas como entidades de interesse público nos termos do artigo 3.º do regime jurídico da supervisão de auditoria, aprovado pela Lei n.º 148/2015, de 9 de setembro, não ficando sujeito aos requisitos de fiscalização definidos no artigo 3.º da referida Lei n.º 148/2015, Apenas os próprios fundos de pensões que financiam um regime especial de segurança

de acordo com uma técnica de adequação discutível, a necessidade de certificação e parecer do revisor oficial de contas sobre o conteúdo dos resultados da avaliação da eficácia efetuada pela função de auditoria interna⁹⁷.

2.2.5. Alterações a nível de reportes

A Norma alterou os elementos a comunicar à ASF constantes do reporte pontual relativo ao provedor (art. 24.º), do reporte pontual relativo ao interlocutor privilegiado (art. 25.º), do reporte regular relativo à gestão de reclamações (art. 27.º) e do reporte regular relativo à apreciação de reclamações pelo provedor (art. 28.º), consoante já tivemos oportunidade de referir, ao analisar as alterações nas matérias em causa. Igualmente significativa foi a revogação e substituição do Anexo V da Norma Regulamentar n.º 8/2016-R, de 16 de agosto, relativa à informação sobre produtos de seguro, pelo artigo 30.º da Norma.

Os pontos mais relevantes traduzir-se-ão na introdução e regulamentação do relatório para efeitos de supervisão comportamental,

social, nos termos dos artigos 53.º e 103.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, são qualificados como entidades de interesse público nos termos do artigo 3.ºk) do regime jurídico da supervisão de auditoria. No entanto, o RJFP exige que o relatório de gestão, o balanço, a demonstração de resultados e os demais documentos de prestação de contas das sociedades gestoras sejam certificados por um revisor oficial de contas (art. 152.º/2 do RJFP). Nesta medida, qualquer das entidades sujeitas ao requisito tem necessariamente um revisor oficial externo nomeado, o que poderá simplificar o contacto e a negociação da prestação do serviço, que não pode ser simplesmente imposto ao revisor oficial de contas.

⁹⁷ A ASF refere no Relatório de consulta pública, a pág. 45, que “Na sequência da ponderação realizada, entendeu-se também adequado estabelecer o envio à ASF dos resultados das avaliações, bem como a respetiva certificação e parecer do revisor oficial de contas, embora tal envio apenas seja exigível a partir de 2024 (novo n.º 4 do atual artigo 52.º), de forma a permitir uma adaptação progressiva aos novos requisitos.”. Porém, a verdade é que, assim como não previu expressamente a necessidade de certificação e parecer do revisor oficial de contas sobre o conteúdo dos resultados da avaliação da eficácia efetuada pela função de auditoria interna, antes se inferindo tal necessidade da imposição do envio de tais elementos à ASF, também não estipulou a aplicação do requisito a partir de 2024, antes estabelecendo apenas que o envio do excerto do relatório de auditoria interna relativo aos resultados da avaliação da eficácia, previsto no n.º 5 do artigo 22.º, é devido a partir de 2024.

a elaborar e remeter a ASF anualmente, até 15 de abril (art. 29.º) e a prestação de informação sobre acordos entre empresas de seguros, a efetuar no prazo máximo de 10 dias úteis a contar da data da celebração ou alteração do acordo⁹⁸.

2.2.6. Alterações a nível de divulgação no sítio de internet

No que respeita a divulgação estabeleceu-se que as empresas de seguros e as sociedades gestoras de fundos de pensões devem dispor de sítio autónomo na internet, redigido em língua portuguesa, que inclua um separador específico dedicado à matéria da conduta de mercado. no qual deve ser incluída toda a informação relevante nesse âmbito (art. 32.º/1).

O separador deve designar-se necessariamente «Informações relevantes para o cliente» (art. 32.º/1) e apresentar toda a informação relevante no âmbito da conduta de mercado de forma estruturada, de acordo com os elementos e ordem sequencial definidas no art. 32.º/2, incluindo outras informações de divulgação obrigatória nos termos da lei e regulamentação aplicáveis, sem prejuízo de as mesmas serem igualmente divulgadas noutros locais do sítio na Internet [art. 37.º/2, m)].

3. Conclusões

A Norma Regulamentar n.º 7/2022-R, de 30 de junho, procurou manter, no essencial, a estrutura e as soluções anteriormente previstas na Norma Regulamentar n.º 10/2009-R, de 25 de junho.

⁹⁸ O artigo 155.º do RJASR prevê serem “... comunicados à ASF as convenções, protocolos ou outros acordos celebrados entre empresas de seguros que possam ter impacto no respetivo relacionamento com os tomadores de seguros, segurados, beneficiários e terceiros lesados, designadamente, em matéria de regularização de sinistros”. Com o artigo 31.º da Norma a matéria é finalmente regulamentada quanto ao prazo, elementos a comunicar e forma de envio da informação. Continua por clarificar o que sejam acordos entre empresas de seguros que possam ter impacto no respetivo relacionamento com os clientes, o que deixa espaço para dúvida quanto aos critérios a utilizar na identificação de acordos a comunicar.

Porém, a necessidade de consolidação e de atualização de matérias perante a evolução ocorrida a nível nacional e de Direito da União Europeia, assim como as específicas necessidades de regulação e supervisão sentidas pela ASF, determinaram o surgimento de um regime mais denso, complexo e exigente. Infelizmente, perdeu-se a oportunidade de condensar, consolidar e atualizar a matéria da publicidade, clarificando e regulando a publicidade relativa a contratos de seguro ligados a fundos de investimento, a adesões individuais a fundos de pensões abertos e aos fundos de pensões abertos que permitam exclusivamente adesões individuais. Ficou ainda postergada a clarificação da proteção conferida pela Norma a todos os “clientes”. em sentido alargado. das entidades e, em particular, a regularização da sujeição das IRPPPs estrangeiras ao âmbito de aplicação da Norma.

As alterações introduzidas pela Norma tiveram reflexos relevantes a nível estrutural, seja organizativo ou funcional, assim como a nível procedimental e em matéria de divulgação. Afiguram-se particularmente significativas as novidades de âmbito estrutural organizativo ou funcional, como seja a exigência de designação expressa de um membro do órgão de administração como responsável pela atividade da empresa ou entidade em matéria de conduta de mercado, de uma função autónoma responsável pela conduta de mercado, de uma função autónoma responsável pela gestão de reclamações e de um interlocutor privilegiado para efeitos do contacto com a ASF.

A nível procedimental e de divulgação, destacam-se as alterações aos procedimentos a tomar no âmbito da gestão de reclamações e da intervenção do provedor, assim como a introdução da avaliação da eficácia em matéria de conduta de mercado, com a imposição da necessidade de certificação e parecer do revisor oficial de contas sobre o conteúdo dos resultados da avaliação da eficácia efetuada pela função de auditoria interna.

Pese embora a invocação da atinência ao princípio da proporcionalidade, o regime implementado pela Norma afigura-se substancialmente mais extenso e complexo que o regime pretérito, exigindo atenção redobrada por parte das entidades sujeitas.

Lisboa, dezembro de 2023.

