

REGULAÇÃO E SUPERVISÃO DA PUBLICIDADE NO SECTOR SEGURADOR:

Perspectivas de Direito Nacional e de Direito Comparado

JOANA MENDES^{1/2}

RITA LOPES TAVARES^{1/2}

¹ Departamento de Política Regulatória e Relações Institucionais do ISP

² As opiniões expressas no presente trabalho não vinculam o Instituto de Seguros de Portugal

1. ENQUADRAMENTO

1.1. Considerações Gerais

Actualmente, a publicidade constitui uma forma de comunicação privilegiada entre, por um lado, os respectivos promotores¹ e, por outro, os seus destinatários (*maxime*, o público, que incluirá consumidores e potenciais consumidores). Acompanhando uma das várias definições conhecidas, pode afirmar-se que a publicidade traduz “*toda a informação dirigida ao público com o objectivo de promover, directa ou indirectamente, uma actividade económica*”^{2/3}. Por seu turno, afigura-se consensual, entre os autores que têm vindo a abordar a temática⁴, a integração de dois elementos essenciais no conceito de publicidade: o carácter informativo e o aspecto comercial⁵ (também promocional ou persuasivo).

No âmbito dos serviços financeiros, importa sublinhar os investimentos elevados dos operadores em matéria de publicidade. Segundo um estudo da Mintel⁶, empresa de consultoria na área dos estudos de mercado, será talvez o sector financeiro aquele que afecta um montante mais elevado de verbas à publicidade.

No sector financeiro, durante a fase da comercialização, a publicidade desempenha um papel preponderante, uma vez que, atendendo à sua natureza e características, é susceptível de influenciar o processo de decisão do consumidor. Assinala MARC MEYNIER⁷ que, numa etapa preliminar, a indústria seguradora hesitou em utilizar a publicidade e o *marketing*, e, quando a estes recorria, a solvabilidade era o seu único *slogan*.

Convirá destacar que, no sector segurador⁸, vigora um conceito mais amplo de consumidor. Com efeito, é frequentemente utilizada a expressão *credor específico de seguros*, que abrange, para além dos tomadores de seguro, os segurados, os beneficiários e os terceiros lesados.

Na medida em que visa contribuir para uma tomada de decisão livre e esclarecida no contexto da contratação de seguros, a publicidade encontra-se sujeita a um conjunto de princípios que têm por finalidade, designadamente, garantir a veracidade, a clareza e a transparência da informação (entendida no sentido lato) divulgada. Tratando-se de função primordial da mensagem publicitária a apresentação/promoção da (actividade da) empresa de seguros ou de um produto ou serviço comercializado, o seu teor deve obedecer a

1 Ou, na expressão de SOFIA NASCIMENTO RODRIGUES, “anunciante”. [“Publicidade relativa a Valores Mobiliários”, in *Cadernos do Mercado de Valores Mobiliários* n.º 11 (Agosto 2001), pág. 105], designação que corresponde à “pessoa ou empresa que procura fazer conhecer e promover os bens, serviços ou ideias relacionados com a sua actividade e que toma a iniciativa e a decisão da acção publicitária, assumindo a responsabilidade e os encargos financeiros associados à mesma” ou, em suma, “a pessoa no interesse de quem se realiza a publicidade” (e que se distingue de outros intervenientes, como sejam as agências de publicidade ou os titulares dos suportes através dos quais se efectua a publicidade).

2 Inspirado no modelo de Harold Lasswell, cfr. CARLOS FERREIRA DE ALMEIDA, “Conceito de Publicidade” in *Separata do Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 349, Lisboa, 1985.

3 A noção encerra, de forma notória, a dimensão da “publicidade económica”, que se distingue claramente da “publicidade legal”, porquanto esta última compreende a obrigação de publicar ou tornar público. A este respeito cfr. SOFIA NASCIMENTO RODRIGUES, *op. cit.*, pág. 98.

4 Por exemplo, SOFIA NASCIMENTO RODRIGUES, *op. cit.*, pág. 99 e CARLOS COSTA PINA, “Publicidade, Promoção e Prospecção nos Serviços Financeiros”, in *Direito dos Valores Mobiliários*, Vol. IV, Coimbra Editora, 2003, págs. 254 e 257.

5 É frequente conotar-se a publicidade com a realidade da “comunicação de massas”, na medida em que esta tem, sobretudo, por destinatários, um conjunto indeterminado de pessoas.

6 Denominado *Effectiveness of Financial Services Marcomms, Financial Intelligence* e datado de Fevereiro de 2007 (<http://www.mintel.com>). Este estudo é citado pela autoridade de supervisão para o sector financeiro do Reino Unido (*Financial Services Authority* ou *FSA*) no respectivo sítio da Internet.

7 Cfr. “*Publicité: L’Assurance manque souvent d’assurance*”, in *Risques*, n.º 50 (Juin 2002), pág. 45.

8 O presente estudo versa, essencialmente, sobre a matéria da publicidade no sector segurador, mencionando-se pontualmente, quando relevante, outros sectores supervisionados pelo Instituto de Seguros de Portugal.

um enquadramento jurídico específico, enformado por princípios gerais e requisitos mínimos (por exemplo, no que respeita à linguagem utilizada).

Apesar da natureza persuasiva da publicidade – característica que, aliás, a autonomiza da mensagem informativa pura^{9/10} –, o guião publicitário não deverá conter mensagens que contrariem a informação prestada em sede de cumprimento de deveres de informação, independentemente da sua origem legal ou regulamentar.

Ponderada a especial relevância da publicidade (tal como da informação) no quadro do relacionamento entre as empresas de seguros e os credores específicos de seguros, esta matéria tem vindo progressivamente a ser analisada e considerada na perspectiva da regulação e supervisão da conduta de mercado que, não obstante os evidentes pontos de contacto, não se poderá confundir com a perspectiva do direito do consumo (ou do consumidor)¹¹. De facto, esta abordagem ao tratamento da publicidade justifica-se, parcialmente, pelo desequilíbrio gerado, no plano contratual, pela assimetria informativa, realidade que determina a maior necessidade de protecção do contraente mais débil.

A maior transparência da mensagem publicitária poderá também contribuir para o incremento da confiança que os consumidores depositam nos operadores de mercado e, bem assim, nos respectivos produtos e serviços publicitados. Por esse motivo, este factor deve ser equacionado, por parte das empresas de seguros, no âmbito da gestão sã e prudente dos riscos (entre os quais, o risco reputacional).

O desenvolvimento de novos meios e métodos de comunicação e de comercialização (a título exemplificativo, cite-se a contratação à distância) tem vindo a impulsionar, na área da publicidade, a promoção de inúmeras iniciativas de cariz regulatório, que enformam o exercício da supervisão.

Assim, é objectivo do presente texto proceder a uma análise de alguns modelos vigentes no plano da regulação e da supervisão da publicidade no sector segurador, com vista a apurar, à luz do enquadramento nacional, a eventual proximidade nas opções adoptadas ou, se for o caso, a originalidade das soluções encontradas.

Para os efeitos mencionados, foram seleccionadas, pela sua importância, as experiências dos seguintes sete Estados membros da União Europeia: Alemanha, Bélgica, Espanha, França, Irlanda, Itália e Reino Unido¹².

9 Cfr. CARLOS FERREIRA DE ALMEIDA, *op. cit.* e RUI MOREIRA CHAVES, "Regime Jurídico da Publicidade", Almedina, 2005, pág.177.

10 Segundo JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSAO, verifica-se a aproximação das disciplinas da informação e da publicidade [Cfr. "Publicidade Enganosa e Comparativa e Produtos Financeiros", in Revista da Banca, número 45 (Janeiro-Junho 1998), pág. 39]. Anota o autor que, se "é verdade que em sentido amplo toda a publicidade é informação", "há muitos aspectos da informação que não são publicidade".

11 Esta conclusão parece merecer o acolhimento de JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSAO, *op. cit.*, pág. 44, quando, ao tratar extensivamente do tema da publicidade a produtos financeiros, reconhece ficar "fora do (...) tema o problema geral da relação d[da] matéria com o direito do consumidor". Também PAULO MOTA PINTO [Cfr. "Notas sobre a Lei n.º 6/99, de 27 de Janeiro – Publicidade Domiciliária, por Telefone e por Telecópia", in Estudos de Direito do Consumidor, n.º 1 (1999), Centro do Direito do Consumo, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra", pág. 123] sublinha que "a publicidade não tem como destinatário forçosamente consumidores em sentido técnico".

12 É de ressaltar que, em alguns Estados membros, as autoridades de supervisão do sector dos seguros não têm competências em matéria de publicidade (no elenco de países, encontram-se a Grécia, a Suécia ou a Eslovénia).

1.2. Definição de Publicidade

Coexistem, nos diferentes Estados membros, diversos conceitos de publicidade com aplicação no sector segurador. Para além da definição geral de publicidade, que apresenta significativas afinidades com a definição nacional vertida no Código da Publicidade, podem destacar-se outras noções que descrevem a publicidade em função do seu papel específico no sector em apreço.

Assim, o n.º 1 do artigo 3.º do Código da Publicidade enuncia a publicidade como “qualquer forma de comunicação, feita por entidades de natureza pública ou privada, no âmbito de uma actividade comercial, industrial, artesanal ou liberal, com o objectivo directo ou indirecto” de “promover, com vista à sua comercialização ou alienação, quaisquer bens ou serviços” [al. a)] ou “promover ideias, princípios, iniciativas ou instituições” [al. b)]. Conforme sublinha CARLOS COSTA PINA¹³, a “noção (...) quadra igualmente às actividades exercidas no sector financeiro – qualquer que seja o respectivo subsector – dada a natureza comercial das actividades exercidas”.

É, pois, aquele conceito geral que vigora no sector dos seguros, não incorporando o regime jurídico do acesso e do exercício da actividade seguradora e resseguradora (RJAS)^{14/15} qualquer noção de publicidade¹⁶.

Já o caso espanhol ilustra uma acepção particular de publicidade. Com efeito, o *Reglamento de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados (ROSSP)*¹⁷ – que regulamenta a *Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados (LOSSP)*¹⁸, – descreve a publicidade por referência aos produtos e serviços seguradores e ao meio de divulgação utilizado. Em particular, o n.º 3 do artigo 111.º daquele instrumento legal estabelece como publicidade “toda forma de comunicación por la que se ofrezcan operaciones de seguro o se divulgue información sobre las mismas, cualquiera que sea el medio utilizado para ello, incluidas las circulares y cartas personalizadas que formen parte de una campaña de difusión”¹⁹.

No enquadramento belga (o *Code de Bonne Conduite Relatif à la Publicité et l'Information sur les Assurance-Vie Individuelles*²⁰, vigente no quadro dos seguros de vida individuais), o conceito de publicidade compreende várias dimensões, em função dos critérios adoptados. Assim, o ponto 2.1 do mencionado código, individualiza:

(i) a publicidade do produto (*publicité de produit*) que corresponde a “toute communication visant directement ou indirectement à promouvoir la vente d'un

¹³ *Op. cit.*, pág. 257.

¹⁴ Publicado no *Diário da República*, I Série - A n.º 90 e rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 11-D/98, de 30 de Junho e alterado pelos Decretos-Lei n.º 8-C/2002, de 11 de Janeiro, n.º 169/2002, de 25 de Julho, n.º 72-A/2003, de 14 de Abril, n.º 90/2003, de 30 de Abril, n.º 251/2003, de 14 de Outubro, n.º 76-A/2006, de 29 de Março, n.º 145/2006, de 31 de Julho, n.º 357-A/2007, de 31 de Outubro, n.º 211-A/2008, de 3 de Novembro, n.º 2/2009, de 5 de Janeiro, que o republica e pela Lei n.º 28/2009, de 19 de Junho.

¹⁵ Quanto à publicidade efectuada por fundos de pensões e respectivas sociedades gestoras, rege o artigo 65.º do Decreto-Lei n.º 12/2006, de 20 de Janeiro (diploma que regula a constituição e o funcionamento dos fundos de pensões e das entidades gestoras de fundos de pensões), com as alterações que lhe foram introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 180/2007, de 9 de Maio, e pelo Decreto-Lei n.º 357-A/2007, de 31 de Outubro.

¹⁶ Na área dos valores mobiliários, SOFIA NASCIMENTO RODRIGUES constata idêntica conclusão, face à inexistência de uma definição de publicidade no Código dos Valores Mobiliários (*op. cit.*, pág. 96).

¹⁷ Aprovado pelo Real Decreto 2486/1998, de 20 noviembre, publicado no Boletín Oficial del Estado (BOE) 282/1998, de 25 de Novembro. Cfr. <http://www.dgsfp.meh.es/sector/documentos/legislacion/Real%20Decreto%202486.pdf>

¹⁸ cuja versão consolidada consta do Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 octubre, republicando a Ley 30/1995, de 8 noviembre, e que se encontra disponível em <http://www.dgsfp.meh.es/sector/documentos/Real%20Decreto%20Legislativo%2062004.pdf>.

¹⁹ “Toda a forma de comunicação através da qual se apresentem contratos de seguro ou divulguem informações sobre os mesmos, qualquer que seja a sua forma de transmissão, incluindo cartas e circulares personalizadas que integrem uma campanha publicitária” (Tradução livre).

²⁰ De 15 de Novembro de 2006. Disponível em <http://www.febelfin.be/export/sites/default/febelin/pdf/fr/publications/CodeDeConduiteAssurances.pdf>

*produit spécifique, quel(s) que soi(en)t le lieu ou les moyens de communication mis en œuvre*²¹; e

(ii) a publicidade geral (*publicité générale*), "qui n'est pas axée sur un produit (p. ex. une campagne de notoriété, une publicité générique relative à des services, ...)"²² (e que é, contudo, excluída do âmbito da aplicação do referido texto).

Na Bélgica, é ainda diferenciada (cfr. ponto 4.1 do código identificado *supra*) a publicidade que pode permitir a subscrição imediata do produto (também designada por publicidade «*below-the-line*») e as demais mensagens publicitárias (publicidade «*above-the-line*»). O código em apreço identifica como meios ou suportes publicitários:

(i) Da "publicidade «*below-the-line*»": e.g., folheto, brochura, *marketing* directo ou e-mailing; e

(ii) Da "publicidade «*above-the-line*»": e.g., poster/*outdoor*, rádio ou cinema.

Na Irlanda, no Código de Protecção dos Consumidores²³ – instrumento basilar nesta sede – publicidade equivale, *grosso modo*, a "any commercial communication usually paid for by a regulated entity, which is addressed to the consumer public or a section of it, the purpose being to advertise a product, service or a regulated entity the subject of this Code"²⁴ (*Definitions*, pág. 3).

1.3. Modelo Institucional: Regulação e Supervisão

Em Portugal, as competências relativas à regulação e supervisão da publicidade são partilhadas por diferentes entidades consoante as atribuições legais que especificamente lhes foram cometidas.

São, deste modo, de realçar, as funções prosseguidas pela Direcção-Geral do Consumidor²⁵ e, no sector financeiro, as competências exercidas pelo Banco de Portugal (*BP*), pela Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (*CMVM*) e pelo Instituto de Seguros de Portugal (*ISP*).

No Código da Publicidade²⁶, são delimitadas as competências da Direcção-Geral do Consumidor (e.g., em sede de fiscalização do cumprimento das disposições daquele código ou referentes ao regime sancionatório). Adicionalmente, haverá que atender, no âmbito dos serviços financeiros, às competências específicas que são atribuídas às autoridades de supervisão na respectiva esfera de actuação (e definidas nos seus Estatutos ou na legislação base aplicável aos sectores supervisionados).

Para efeitos do exercício das suas atribuições no contexto da regulação e supervisão do sector dos seguros, mediação de seguros e fundos de pensões,

21 "Toda a comunicação que vise a promoção directa ou indirecta da venda de um produto específico, qualquer que seja o local ou os meios de comunicação utilizados" (Tradução livre).

22 "Toda a publicidade que não se encontre associada a um produto (por exemplo, campanha de promoção institucional, publicidade genérica relativa aos serviços, ...)" (Tradução livre).

23 Cfr. *infra*, ponto 2.2.2.5. Acessível em <http://www.financialregulator.ie/processes/consumer-protection-code/Documents/Consumer%20Protection%20Code%20Regulatory%20Impact%20Analysis.pdf>.

24 "...qualquer comunicação comercial geralmente paga por uma entidade regulada que é destinada ao público consumidor ou a uma parte deste com o propósito de publicitar um produto, serviço ou entidade regulada sujeita a este código" (Tradução livre).

25 Nos artigos 37.º e 38.º do Código do Consumidor, é referido expressamente o Instituto do Consumidor. No entanto, as suas competências foram, nos termos do artigo 10.º do Decreto-Regulamentar n.º 57/2007, de 27 de Abril, entretanto transferidas para a Direcção-Geral do Consumidor.

26 Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 330/90, de 23 de Outubro publicado no *Diário da República*, I série, n.º 245, republicado pelo Decreto-Lei n.º 275/98, de 9 de Setembro e alterado pelos Decretos-Lei n.º 51/2001, de 15 de Fevereiro e n.º 322/2001, de 24 de Dezembro, pela Lei n.º 32/2003, de 22 de Agosto, pelo Decreto-Lei n.º 224/2004, de 4 de Dezembro, pela Lei 37/2007, de 14 de Agosto e pelo Decreto-Lei n.º 57/2008, de 26 de Março.

e no que concerne concretamente à publicidade efectuada pelas entidades supervisionadas (a saber, empresas de seguros, mediadores de seguros e sociedades gestoras de fundos de pensões) e pelas respectivas associações empresariais, foi legalmente cometido ao ISP um conjunto concreto de poderes (no plano regulatório, de supervisão, de fiscalização e contra-ordenacional), sem prejuízo das competências da CMVM quanto aos contratos de seguro ligados a fundos de investimento (*unit-linked*)^{27/28}.

A repartição de competências a nível nacional não corresponde a uma característica singular do modelo português. Desde logo, no Reino Unido, para além das competências atribuídas à *Financial Services Authority (FSA)*, haverá que realçar as competências de outras autoridades reguladoras, como a *Advertising Standards Authority (ASA)*²⁹ ou o *Office of Fair Trading (OFT)*³⁰. Enquanto a ASA lida com questões relacionadas com bom gosto e decência ("*taste and decency*") no que se refere às promoções financeiras, o OFT monitoriza, designadamente, a publicidade relativa ao crédito.

Em França, a *Autorité de Contrôle des Assurances et des Mutuelles (ACAM)*³¹ também divide competências com a *Direction générale de la concurrence de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)*³², cujas funções integram a verificação da aplicação de regras que vigoram quanto à publicidade e que visam a protecção económica dos consumidores (por exemplo, no que respeita aos preços). A sua actuação cobre igualmente o sector dos seguros.

Em seguida, serão brevemente examinados os traços gerais dos enquadramentos jurídicos dos países em análise, enfatizando-se os seus aspectos mais expressivos no que concerne à matéria em apreço e, sempre que possível, em confronto com o regime nacional.

2. REGULAÇÃO

2.1. Direito Comunitário: Multiplicidade de Instrumentos Jurídicos

Uma das tendências a registar a nível comunitário consiste na convivência de uma diversidade de regimes que integram princípios e regras vigentes em matéria de publicidade, igualmente aplicáveis ao sector dos seguros.

Por exemplo, a Directiva n.º 2002/83/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Novembro de 2002, relativa aos seguros de vida³³, fixa a proibição da "*aprovação prévia e comunicação sistemática das condições gerais e especiais das apólices de seguro, das tarifas, das bases técnicas utilizadas nomeadamente para o cálculo das tarifas e das provisões técnicas e dos formulários e outros impressos que*

²⁷ E, conforme já referido, das adesões individuais aos fundos de pensões abertos.

²⁸ De notar que as competências da CMVM no âmbito da comercialização destes produtos são extensíveis à publicidade a estes efectuada. A este propósito, vejam-se, por exemplo, os seguintes diplomas: o Decreto-Lei n.º 357-A/2007, de 31 de Outubro, publicado no *Diário da República*, 1ª série, n.º 210, e o Decreto-Lei n.º 211-A/2008, de 3 de Novembro, publicado no *Diário da República*, 1ª série, n.º 213. No plano regulamentar, assinala-se o Regulamento da CMVM n.º 8/2007, de 15 de Novembro, alterado pelo Regulamento da CMVM n.º 1/2009, de 15 de Julho.

²⁹ Cfr. <http://www.asa.org.uk/asa/>

³⁰ Cfr. <http://www.offt.gov.uk/>

³¹ Cfr. <http://www.acam-france.fr/>

³² Cfr. <http://www.dgccrf.bercy.gouv.fr/>

³³ JO, L 345, de 19.12.2002, pág. 1 e ss.

uma empresa de seguros se proponha utilizar nas suas relações com os tomadores de seguro" (no artigo 34.º).

Regime equivalente foi consagrado na Directiva n.º 73/239/CEE, do Conselho, de 24 de Julho de 1973, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao acesso à actividade de seguro directo não vida e ao seu exercício.³⁴

Coexistem, ainda, normas com carácter transversal, como as que compõem o regime das práticas comerciais desleais, que decorre da Directiva n.º 2005/29/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Maio de 2005^{35/36}, bem como regimes específicos dedicados à publicidade efectuada através de determinados meios ou métodos³⁷, entre os quais:

(i) Directiva n.º 89/552/CEE, do Conselho, de 3 de Outubro de 1989, respeitante à coordenação de certas disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados membros relativas ao exercício de actividades de radiodifusão televisiva (Directiva da Televisão Sem Fronteiras)³⁸;

(ii) Directiva n.º 2000/31/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de Junho de 2000, relativa a certos aspectos legais dos serviços da sociedade de informação, em especial do comércio electrónico, no mercado interno (Directiva sobre Comércio Electrónico)³⁹;

(iii) Directiva n.º 2002/58/CE, de 12 de Julho de 2002, relativa ao tratamento de dados pessoais e à protecção da privacidade no sector das comunicações electrónicas (Directiva sobre a Privacidade e as Comunicações Electrónicas)⁴⁰;

e

(iv) Directiva n.º 2002/65/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Setembro de 2002, relativa a comercialização à distância de serviços financeiros prestados a consumidores (Directiva da Comercialização à Distância de Serviços Financeiros)⁴¹.

2.2. Direito Nacional: Hetero-regulação, Auto-regulação e Co-regulação

2.2.1. Ponto de partida

No Direito português, a aproximação ao objecto da publicidade é sobretudo implementada, no que tange a actividade seguradora, através de duas grandes linhas orientadoras.

³⁴ JO, L 228, de 16.8.1973, pág. 3 e ss.

³⁵ Transposta em Portugal pelo Decreto-Lei n.º 57/2008, de 26 de Março publicado, no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 60.

³⁶ Mais informação sobre a designada Directiva da práticas comerciais desleais, incluindo a referência aos instrumentos jurídicos nacionais que a transpõem, pode ser encontrada em http://ec.europa.eu/consumers/rights/index_en.htm.

³⁷ Sobre este tema, cfr. DANIELA VELHO, "Comunicações Publicitárias Não Solicitadas", in Fórum - Revista Semestral do Instituto de Seguros de Portugal n.º 26, Dezembro 2008 e PAULO MOTA PINTO, "Notas sobre a Lei n.º 6/99, de 27 de Janeiro - Publicidade Domiciliária, por Telefone e por Telexcópia", in Estudos de Direito do Consumidor, n.º 1 (1999), Centro do Direito do Consumo, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

³⁸ JO, L 298, de 17.10.1989, pág. 23 e ss.

³⁹ JO, L 178, de 17.07.2000, pág. 1 e ss. Esta Directiva foi transposta para o regime jurídico nacional pelo Decreto-Lei n.º 7/2004, de 7 de Janeiro, publicado no *Diário da República*, 1.ª série - A, n.º 5.

⁴⁰ JO, L 201, de 31.07.2002, pág. 37 e ss. O artigo 13.º desta Directiva foi transposto pelo diploma referido na nota anterior.

⁴¹ JO, L 271, de 9.10.2002, pág. 16 e ss. Esta Directiva foi transposta para o regime jurídico nacional pelo Decreto-Lei n.º 95/2006, de 29 de Maio, publicado no *Diário da República* 1.ª série - A, n.º 103.

De um ponto de vista genérico, o Código da Publicidade integra os princípios e regras fundamentais gerais nesta disciplina. Com efeito, “a publicidade tem sido referida a vários princípios, num esforço em que a lei portuguesa acompanha a evolução internacional”⁴². O Código da Publicidade é, deste modo, sede de princípios gerais como, por exemplo, os da licitude (art. 7.º), identificabilidade (art. 8.º) ou veracidade (art. 10.º) (surgindo, como especificação deste último, a proibição da publicidade enganosa⁴³, no artigo 11.º). Complementam este núcleo normativo, para além dos diplomas nacionais que convocam os regimes comunitários (e.g., o relativo às práticas comerciais desleais), outros instrumentos que prosseguem, enquanto finalidade, a protecção do consumidor⁴⁴. Ilustram esta afirmação, entre outros textos, a Lei n.º 24/96, de 31 de Julho, que estabelece o regime legal aplicável à defesa dos consumidores⁴⁵ ou a Lei n.º 6/99, de 27 de Janeiro, que regula a publicidade domiciliária, por telefone e por telecópia^{46/47}. Enquanto, no primeiro caso, a legislação exhibe um cunho generalista, a esfera de aplicação do segundo exemplo encontra-se associada ao meio/método específico através do qual é veiculada a mensagem publicitária.

No universo segurador, materializam-se os princípios transversais vigentes, conformando o concreto enquadramento da publicidade efectuada pelas empresas de seguros (à respectiva actividade, produtos e serviços) à realidade específica do sector. Na verdade, prevalece a dimensão da *conduta de mercado* – que impõe, aos operadores de mercado, elevados padrões no plano comportamental – em detrimento de uma perspectiva exclusivamente vocacionada para a protecção do direito dos consumidores. Para além disso, importa frisar que a tutela dos *credores específicos de seguros* (noção que não corresponde integralmente, pela sua maior abrangência, ao conceito de *consumidor*) será sempre indissociável da dimensão prudencial. É em ambas as vertentes que assentam os pilares de regulação e supervisão da actividade seguradora.

Sem prejuízo das disposições genéricas⁴⁸, já mencionadas, os artigos 131.º-A e 131.º-B⁴⁹ do RJAS, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 94-B/98, de 17 de Abril, representam o principal núcleo normativo da publicidade no sector em apreço. A este propósito, destaque-se que estes dois artigos foram aditados ao RJAS em 2002, com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 8-A/2002, de 11 de Janeiro⁵⁰, visando uma “*perspectiva de convergência de regulamentações dos vários subsectores do sistema financeiro*” e com “*paralelismos relativamente às soluções já adoptadas no que concerne às áreas bancárias e de mercado de capitais*”.

42 Cfr. JOSE DE OLIVEIRA ASCENÇÃO, *op. cit.*, pág. 41.

43 Acrescenta JOSE DE OLIVEIRA ASCENÇÃO, *op. cit.*, na pág. 41 já referenciada, que é preocupação fundamental de toda a disciplina da publicidade evitar a indução do público em erro.

44 A tutela dos consumidores é, antes de mais, de matriz constitucional (cfr., na Constituição da República Portuguesa, o artigo 60.º e, ainda que de forma indirecta, o n.º 3 do artigo 52.º). Em particular, prevê este texto fundamental que a publicidade seja disciplinada por lei, proibindo-se, paralelamente, “*todas as formas de publicidade oculta, indirecta ou dolosa*” (n.º 2 do artigo 60.º).

45 Rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 16/96, de 13 de Novembro e alterada pela Lei n.º 85/98, de 16 de Dezembro e pelo Decreto-Lei n.º 67/2003, de 8 de Abril.

46 Publicada no *Diário da República*, 1ª série – A, n.º 22.

47 Sobre este regime, cfr. o desenvolvido estudo de PAULO MOTA PINTO, *op. cit.*, págs. 117-176.

48 A este propósito, refira-se, ainda, que o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 211.º-A/2008, de 3 de Novembro, sob a epígrafe “*produtos financeiros complexos*”, prevê que “*as mensagens publicitárias relativas a produtos financeiros complexos são sujeitas a aprovação da autoridade responsável pela supervisão do instrumento em causa, sem prejuízo da aplicação do Código da Publicidade*” (n.º 5) e, bem assim, que essas autoridades regulamentem “*os deveres de informação e transparência a que devam obedecer as mensagens publicitárias e os prospectos informativos respeitantes àqueles instrumentos, bem como o modelo de fiscalização do cumprimento de tais deveres*” (n.º 8).

49 Ressalvando-se as competências da CMVM.

50 Sobre o período anterior, escreveu JOSE DE OLIVEIRA ASCENÇÃO (Cfr. *op. cit.*, pág. 31) que “a problemática da publicidade” era, no sector segurador, “praticamente ignorada, nas leis e na prática”, concluindo que “tudo” cairia “assim no domínio dos princípios gerais sobre a publicidade”.

A primeira daquelas disposições prevê que o ISP emita Norma Regulamentar nesta sede⁵¹, que assegure *“a protecção dos credores específicos de seguros”*, podendo *“abranger os intermediários de seguro”* (cfr. n.º 2 do artigo citado). Reconhecem-se, assim, nas regras que balizam a publicidade, as especificidades dos canais de distribuição utilizados no quadro da comercialização de produtos e serviços de seguros; e, em especial, a função preponderante dos mediadores de seguros. De facto, registe-se que o Decreto-Lei n.º 144/2006, de 31 de Julho, regulando as condições de acesso e de exercício da actividade de mediação de seguros ou de resseguros, contempla preceitos específicos quanto à publicidade, versando, designadamente, sobre certos requisitos mínimos de informação⁵² que devem constar da publicidade e de toda a documentação comercial do mediador de seguros.⁵³

Acresce, ainda, o n.º 1 do artigo 33.º do regime jurídico do contrato de seguro, – aprovado pelo Decreto-Lei n.º 72/2008, de 16 de Abril⁵⁴ –, que determina que *“o contrato de seguro integra as mensagens publicitárias concretas e objectivas que lhe respeitem, ficando excluídas do contrato as cláusulas que as contrariem, salvo se mais favoráveis ao tomador do seguro ou ao beneficiário”*. Este preceito, que atribui relevo negocial às mensagens publicitárias, não encontra paralelo no direito comparado próximo⁵⁵. No mesmo diploma, prevê-se, no n.º 3 do artigo 185.º, no domínio dos seguros do ramo Vida, que possam ser aditados aos deveres de informação pré-contratuais, *“caso se revelem necessários para a compreensão efectiva pelo tomador do seguro dos elementos essenciais do contrato, deveres de informação e de publicidade ajustados às características específicas do seguro”*.

A título complementar, o artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 176/95, de 26 de Julho⁵⁶, acolhe também regras específicas no tocante à publicidade. O n.º 1 determina o carácter obrigatório da divulgação da base de incidência da taxa de participação nos resultados, caso esta seja mencionada, nos documentos destinados ao público em geral e aos tomadores de seguro. Por sua vez, o n.º 2 proíbe *“a publicidade que quantifique resultados futuros baseados em estimativas das empresas de seguros, salvo se contiver em realce, relativamente a todos os caracteres tipográficos, a indicação de que se trata de um «exemplo»”*.

Em Portugal, o Código Deontológico da Associação Portuguesa de Fundos de Investimento, Pensões e Patrimónios (APFIPP)⁵⁷ integra um preceito especialmente dedicado à publicidade. O artigo 9.º, epígrafado *“Publicidade e promoção de negócios”*, prescreve, no seu n.º 1, a obrigatoriedade da *“rigorosa observância [nas acções publicitárias] dos princípios da identificabilidade, da verdade, da licitude, da leal concorrência e dos direitos dos investidores, dos participantes, dos contribuintes e dos beneficiários de planos de pensões”*. Por seu turno, o n.º 2 estipula o dever de as entidades gestoras assegurarem que tais princípios são respeitados pelas entidades que utilizam na prestação de serviços relacionados. Tanto a Associação Nacional de Agentes e Corretores de Seguros (ANACS)⁵⁸, como a Associação Portuguesa dos Produtores Profissionais de Seguros (APROSE)⁵⁹, possuem Códigos de Ética que, apesar de

51 À data da elaboração do presente texto, em fase de preparação; cfr. ponto 4.

52 Sobre o elenco dos diferentes sistemas de regulação da informação mínima das mensagens publicitárias, cfr. SOFIA NASCIMENTO RODRIGUES, *op. cit.*, pág. 117.

53 Cfr., por exemplo, o n.º 6 do artigo 47.º.

54 Rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 32-A/2008, de 13 de Junho e pela Declaração de Rectificação n.º 39/2008, de 23 de Julho.

55 Cfr. anotação de José Vasques ao artigo 33.º, in *Lei do Contrato de Seguro Anotada* [Coord. Pedro Romano Martínez], Almedina, Coimbra, 2009, pág. 172. Esta disposição advém do já previsto no n.º 5 do art. 7.º da Lei 24/96, de 31 de Julho.

56 Publicado no *Diário da República*, 1ª série, n.º 171 e alterado pelo Decreto-Lei n.º 60/2004, de 22 de Março.

57 <http://www.apfipp.pt>

58 <http://www.anacs.pt>

59 <http://www.aprose.pt>

consagrarem importantes princípios de conduta profissional, não tratam directa e expressamente da publicidade efectuada por mediadores de seguros.

2.2.2. Hetero-regulação

É de assinalar a marcada influência do Direito da União Europeia nos sistemas nacionais. Com efeito, fruto da transposição de um conjunto relevante de Directivas comunitárias – entre as quais as mencionadas no ponto 2.1. *supra* – os vários Estados membros adoptaram disposições que revelam certos pontos de contacto. No que concerne às opções nacionais, pode aferir-se que, se em alguns países predominam somente instrumentos de carácter genérico ou transversal, é certo que noutros se privilegiam, concretizando (também) regras específicas extensíveis ao sector dos seguros. Ainda quando não resultam directamente da integração, nos ordenamentos jurídicos individuais, de textos comunitários, é igualmente frequente encontrar semelhante estratégia na definição e implementação da política regulatória nacional.

Por outro lado, no acto de legislar e regulamentar, os Estados membros demonstram, em linha com o *acquis comunitário*, especial preocupação com determinadas áreas prioritárias de intervenção, ponderada a natureza e as características de alguns subconjuntos de produtos ou serviços de seguros (a título exemplificativo, aponte-se o ramo Vida).

O conjunto dos regimes examinados pode também ser delimitado em função da filosofia regulatória que lhes subjaz. Assim, opõe-se a uma regulação orientada por princípios (*principles-bases regulation/approach*), uma regulação baseada em regras (*rules-based regulation/approach*)⁶⁰ e, por isso, (mais) prescritiva.

É, pois, neste contexto, que se expõem, em seguida, as linhas distintivas dos sistemas eleitos para efeitos do corrente estudo.

2.2.2.1. Alemanha

Na prática alemã, a publicidade encontra-se unicamente regulada no regime geral que corresponde ao *Gesetz gegen unlautere wettbewerb (UWG)*⁶¹ e consagra, no essencial, princípios base. Conforme anotam PEDRO QUARTIN JOSÉ e MARIA MARGARIDA BETTENCOURT, não existe na Alemanha um texto legal único intitulado lei da publicidade, constando "*as regras aplicáveis à publicidade (...), essencialmente, (...) da lei da concorrência*"⁶². Por conseguinte, aquele regime é aplicável ao sector segurador, não se conhecendo quaisquer outros textos legislativos ou regulamentares de carácter específico.

2.2.2.2. Bélgica

Na Bélgica, é significativo o número de instrumentos ao serviço da política regulatória que se referem à temática da publicidade. Entre estes, haverá que distinguir o *Code de Bonne Conduite Relatif à la Publicité et l'Information sur les Assurance-Vie Individuelles*, que complementa, sem prejudicar, as disposições

60 Confrontando as duas abordagens, cfr. PAULO CÁMARA, "A regulação baseada em princípios e a DMIF", in Cadernos do Mercado dos Valores Mobiliários, n.º 27 (Agosto de 2007), págs. 57-62.

61 Cfr. http://www.bmj.bund.de/files/-/728/UWG_neu.pdf

62 Cfr. "O Regime Jurídico da Publicidade nos Estados-Membros da União Europeia", Instituto do Consumidor/Centro Europeu do Consumidor, Lisboa, 2003, pág. 59.

de proveniência legal ou regulamentar⁶³. Quanto a estas, prevalecem as regras vertidas:

▶ Na Lei das Práticas do Comércio e sobre a Protecção e Informação do Consumidor (*loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur*), que é tida "como sendo a mais importante no âmbito da regulamentação da publicidade em geral"⁶⁴ e tem vindo a ser alvo de sucessivas alterações;

▶ Na *loi du 11 mars 2003 sur certains aspects juridiques des services de la société de l'information* (em especial, o seu Capítulo IV, sobre publicidade, que integra os artigos 13.º a 15.º);

▶ No *arrêté royal du 22 février 1991 portant règlement général relatif au contrôle des entreprises d'assurances*, de onde se destaca o conteúdo do § 6 do artigo 15.º. Segundo esta norma, todos os documentos de natureza publicitária de que é responsável uma empresa de seguros deverão conter os seguintes elementos: (i) a denominação social da empresa de seguros e (ii) o nome do país onde a sede social daquela se encontra estabelecida.

▶ Finalmente, no *arrêté royal du 14 novembre 2003 relatif à l'activité d'assurance sur la vie*, que encerra regras específicas concernentes à publicidade de produtos de seguro Vida. Para além do disposto quanto a contratos de seguro ligados a fundos de investimento (*unit-linked*), importa evidenciar as regras adoptadas nos §§ 4.º e 5.º do artigo 8.º, que incidem sobre a projecção de benefícios e rendibilidades futuras.

2.2.2.3. Espanha

Por sua vez, em Espanha, o ROSSP regula expressamente a publicidade, reiterando alguns princípios genéricos, já previstos na lei geral⁶⁵.

Define o n.º 2 do artigo 111.º do ROSSP, um conjunto de requisitos mínimos de informação, entre os quais se inclui a identificação adequada da empresa de seguros que assume a cobertura de riscos ou compromissos, designadamente, através dos respectivos sinais distintivos [al. a)] e da natureza do contrato oferecido [al. b)].

A mensagem publicitária transmitida pela empresa de seguros deve ainda corresponder a uma informação verídica, eficaz e suficiente sobre as características essenciais da operação, serviço ou produto de seguros visado.

2.2.2.4. França

Segundo PEDRO QUARTIN JOSÉ e MARIA MARGARIDA BETTENCOURT, a "publicidade em França é uma actividade altamente regulada"⁶⁶. Neste país, a publicidade está igualmente sujeita às disposições do Código do Consumidor (*Code de la Consommation*).

⁶³ E que será abordado, atendendo às suas especificidades, no ponto 2.2.3.

⁶⁴ Cfr. *op. cit.*, PEDRO QUARTIN JOSÉ e MARIA MARGARIDA BETTENCOURT, pág. 66.

⁶⁵ Ley 34/88, de 11 noviembre, publicado no *Boletín Oficial del Estado (BOE)* n.º 274, de 15 noviembre 1988.

⁶⁶ Cfr. *op.cit.*, pág.85.

Interessará assim atentar no papel desempenhado pela autoridade de supervisão do sector segurador: a ACAM, que é exercido nos termos do *Code des Assurances*⁶⁷ (abordado no ponto 3. *infra*, relativo à supervisão).

2.2.2.5. Irlanda

A *Irish Financial Services Regulatory Authority* (“*Financial Regulator*”, “*Rialtóir Airgeadais*”), autoridade de supervisão integrada do sector financeiro na Irlanda, incluiu, no *Consumer Protection Code*⁶⁸, regras relativas à publicidade (nomeadamente, no Capítulo VII, aplicável a todas a entidades supervisionadas). Esta compilação reproduz alguns princípios gerais sedeados no corpo de regras que disciplina a publicidade e, bem assim, noutros regimes gerais transversais, concretizando-os no contexto dos serviços financeiros.

Do rol de disposições em vigor, afiguram-se diferenciadoras:

▶ A densificação dos múltiplos princípios adoptados, sendo de destacar:

(i) O princípio da identificabilidade, que determina a divulgação, de cunho obrigatório, do nome da entidade supervisionada (Capítulo 7, ponto 3.) e da natureza ou tipo do produto ou serviço publicitado (igual Capítulo, ponto 4.);

(ii) O princípio da clareza, que visa a observância de um conjunto de regras que assegurem a legibilidade da mensagem publicitária [*e.g.*, quanto à dimensão dos caracteres utilizados nas notas de rodapé nela incluídas (Capítulo 7, ponto 6.)].

▶ O acolhimento de regras sobre a utilização de menções específicas, como a que determina que as entidades supervisionadas indiquem, de forma clara, a data de vencimento de taxas promocionais ou iniciais e das eventuais taxas subsequentemente aplicáveis (Capítulo 7, ponto 8.)

▶ A circunstância de a mensagem publicitária não dever induzir em erro o consumidor (*i.e.*, carácter não enganador), especialmente quanto (Capítulo 7, ponto 11.):

(i) à independência da entidade supervisionada e à isenção da informação prestada [al. a)];

(ii) à capacidade da entidade supervisionada fornecer o produto ou serviço publicitado [al. b)];

(iii) à escala das actividades da entidade supervisionada [al. c)];

(iv) à dimensão dos recursos de que a entidade supervisionada dispõe [al. d)];

(v) à natureza do envolvimento da entidade supervisionada, ou de qualquer outra pessoa, no produto ou serviço publicitado [al. e)];

(vi) à escassez do produto ou serviço publicitado [al. f)];

(vii) à rendibilidade passada ou eventual rendibilidade futura do produto ou serviço publicitados [al. g)].

67 Cfr. http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionId=652A48EEF3414C2D3126D15FE487F699.tpdjo13v_3?cidTexte=LEGITEXT000006073984&dateTexte=20091204.

68 Versão de Agosto de 2006, disponível na seguinte hiperligação: <http://www.financialregulator.ie/processes/consumer-protection-code/Documents/Consumer%20Protection%20Code%20Regulatory%20Impact%20%20Analysis.pdf>.

► A obrigação de divulgar, de forma clara, sempre que se promova mais do que um produto, as diferentes características de cada produto, de modo a que o consumidor seja capaz de distinguir os produtos em causa (Capítulo 7, ponto 12.).

2.2.2.6. Itália

Salienta-se, no regime italiano, o artigo 182.º do *Codice delle Assicurazioni Private*⁶⁹ (aprovado pelo *Decreto Legislativo 7 settembre 2005, n. 209*), que, sob a epígrafe "*Publicità dei prodotti assicurativi*", fixa regras gerais sobre publicidade aos seguros.

São de sublinhar, entre outros:

► O princípio da correcção da informação contida na mensagem publicitária, que, ademais, deverá estar conforme: (i) à informação divulgada em sede de cumprimento de deveres de informação (e.g., nota informativa) e (ii) às condições contratuais; e

► A opção perfilhada no sentido de os princípios aplicáveis à publicidade nos produtos de seguros serem (também) impostos quando esta seja efectuada, de forma autónoma, pelos mediadores de seguros.

Recorta o n.º 7 do artigo 182.º do referido código, as competências do *Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni Private e di Interesse Collettivo (ISVAP)* em sede regulamentar.

Na sequência, é de ressaltar que a autoridade de supervisão do sector de seguros em Itália procedeu à elaboração de um projecto de regulamento intitulado *Schema di regolamento concernente la disciplina degli obblighi di informazione, dell'interpello nonché della pubblicità dei prodotti assicurativi*⁷⁰. Este projecto foi inicialmente submetido a consulta pública em 15 de Novembro de 2007. Contudo, atendendo à relevância dos comentários suscitados pelos respondentes no mencionado processo, o ISVAP decidiu enveredar por uma segunda fase de consulta, finda a 30 de Setembro de 2009. Não obstante o tempo decorrido, é ainda incerto o futuro deste projecto. Como já registou ROSARIA LIMONCIELLO, este "*giace ancora nel limbo dei provvedimenti da emanare*"⁷¹.

No cotejo entre as duas versões do proposto texto regulamentar, verifica-se que a Parte III, relativa à publicidade dos produtos de seguros, não foi alvo de alterações significativas⁷². As disposições deste instrumento incidem, sobretudo, neste âmbito, sobre: (i) as características gerais da publicidade (artigo 39.º), (ii) os elementos da publicidade (artigo 40.º), (iii) a publicidade associada à rendibilidade dos produtos de seguros Vida (artigo 41.º) e (iv) a publicidade aos produtos de seguros efectuada por mediadores de seguros (artigo 42.º). Entre estas, assinalam-se as seguintes:

► O dever de mencionar, na mensagem publicitária, a seguinte advertência: "Antes da contratação/subscrição, consultar o «*Fascicolo Informativo*»" (n.º 2 do artigo 40.º), que, quando veiculada através de rádio ou televisão, terá de ser transmitida oralmente e ser suficientemente audível (n.º 3 do citado artigo);

⁶⁹ Cfr. http://www.isvap.it/isvap_cms/docs/F9461/CAP_annotato.pdf.

⁷⁰ Disponível no sítio da Internet do *Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni Private e di Interesse Collettivo (ISVAP)*, na página dedicada às consultas públicas em curso: http://www.isvap.it/isvap/impresse_jsp/PageDocConsultazione.jsp?nomeSezione=NORMATIVA&ObjId=192576.

⁷¹ Cfr. "Lo schema de regolamento ISVAP concernente la disciplina degli obblighi di informazione, dell'interpello e della pubblicità dei prodotti assicurativi: luci e ombre", in *Diritto ed Economia dell' Assicurazione*, vol. 2-3 (2008), Giuffrè Editore, págs. 323-332.

⁷² Apenas se registando a introdução de modificações pontuais ao nível da redacção nos n.ºs 2 e 4 do artigo 41.º.

▶ Ainda quanto ao “*Fascicolo Informativo*”, a mensagem publicitária deve indicar os locais onde este pode ser obtido, bem como outros meios através dos quais possa ser consultado [por exemplo, identificando-se o sítio da Internet onde esteja porventura publicado (n.º 4)];

▶ As expressões “garante”, “garantido” ou outros termos semelhantes, susceptíveis de induzir o segurado (ou o beneficiário) a considerar que terá direito a uma determinada prestação, poderão apenas ser utilizados quando essa garantia for assegurada pela empresa de seguros (n.º 5);

▶ A mensagem publicitária relativa à rendibilidade dos produtos de seguros Vida deve especificar o período de referência utilizado para o cálculo da rendibilidade publicitada (n.º 1 do artigo 41.º);

▶ No que se refere às mensagens publicitárias associadas a produtos de seguros que sejam veiculadas por mediadores de seguros, haverá que realçar que aquelas se encontram sujeitas a autorização prévia das empresas que a estes recorrem (n.º 2 do artigo 42.º).

2.2.2.7. Reino Unido

Por seu turno, e como aludido anteriormente⁷³, o Reino Unido enveredou recentemente por uma inversão da filosofia regulatória que vinha sendo prosseguida. Em concreto, substituiu a anterior “*rules-based approach*” por uma “*principles-based approach*”. Neste cenário, entrou em vigor o (*New*) *Insurance Conduct of Business Sourcebook (ICOBS)*^{74/75}, que, na secção 2.2. – epigrafada “*Communications to clients and financial promotions*” –, consagra alguns princípios gerais.

O referido texto acolhe a noção basilar de “*financial promotion*”, em função da qual é gizado este regime. Encabeça a secção 2.2. a obrigação de as entidades supervisionadas diligenciarem no sentido de garantir que, na mensagem publicitária, a informação é transmitida de forma clara, verídica e não enganadora (2.2.2.). Sempre que tome conhecimento de que este princípio não foi observado, a entidade supervisionada deve revogar a autorização concedida para a divulgação da mensagem publicitária, notificando, assim que oportuno e praticável, todo e qualquer interveniente que nela confie ou se baseie [2.2.3.(2)].

No âmbito das menções a preços por parte das entidades supervisionadas (entre as quais, a indicação de que a entidade supervisionada pode reduzir o prémio, disponibilizar o prémio mais baixo do mercado ou reduzir os custos a cargo do consumidor), perfilam-se os seguintes requisitos quanto à respectiva utilização [2.2.4. (1 e 2)]:

(i) Revelar-se consistente com o resultado razoavelmente esperado pela maioria dos clientes, excepto quando seja perfeitamente circunscrito o segmento de clientes que poderá esperar tais resultados; e

(ii) Indicar claramente a base de cálculo dos benefícios esperados e das suas limitações significativas.

⁷³ Cfr. ponto 2.2.2 *supra*.

⁷⁴ Na versão de Janeiro de 2008, que veio substituir o *Insurance Conduct of Business Sourcebook Instrument (ICOB)*, de 2004.

⁷⁵ Cfr. <http://fsahandbook.info/FSA/html/handbook/ICOBS/1/1>.

2.2.3. Auto-regulação e co-regulação⁷⁶

Pese embora o carácter recente do seu desenvolvimento, a auto-regulação (e, em alguns países, a co-regulação) assume uma importância decisiva no equilíbrio regulatório⁷⁷. Com efeito, a auto-disciplina em matéria de publicidade apresenta diversos graus de densificação e complementa o enquadramento jurídico vigente, representando uma manifestação de compromisso de base voluntária.

Em Portugal, destaca-se o Instituto Civil da Autodisciplina da Comunicação Comercial (ICAP)⁷⁸, que *"tem por objectivo fomentar o respeito pela ética e deontologia, conceitos pelos quais a publicidade se deve pautar, esta encarada como um instrumento particularmente útil no processo económico, de expressão livre mas com elevadas responsabilidades, nomeadamente para com os consumidores e a sociedade"*.

Aquela missão é expressa no artigo 1.º do Código de Conduta⁷⁹ do ICAP, que este fez nascer em 1991, e no qual se inscrevem vectores orientadores que norteiam a actividade e as comunicações publicitárias. Este código fixa princípios gerais aplicáveis à publicidade, sendo todavia omissos no que respeita à publicidade a serviços financeiros.

Já o Código das Práticas Leais em Matéria da Publicidade,⁸⁰ de que é responsável a Câmara de Comércio Internacional (CCI)⁸¹, constituiu a fonte daquele código. Note-se que a CCI, que recomenda a aplicação do respectivo texto com âmbito mundial, publicou o primeiro instrumento sobre práticas de publicidade em 1937.

No Reino Unido, vigoram dois códigos de conduta desenvolvidos pelo *Committee of Advertising Practice* (CAP), outro organismo de referência no domínio da auto-regulação. Estes dizem respeito, num dos casos, à publicidade divulgada através da televisão e da rádio (correspondendo ao *broadcasting*) e, no outro, às restantes formas de publicidade⁸². Os textos incluem não apenas princípios gerais (igualmente consagrados na legislação britânica relativa à publicidade), mas também disposições específicas que abarcam os produtos e serviços financeiros.

No que concerne à publicidade efectuada ao sector financeiro, inclui-se uma referência expressa à legislação sectorial e à regulamentação emitida pela FSA e respectiva supervisão. De forma complementar, são estabelecidos princípios que atendem à complexidade dos produtos, serviços e mercados financeiros.

Para além da auto-regulação, deve mencionar-se, ainda, a co-regulação, que envolve a participação não só da indústria seguradora, como dos principais *stakeholders*. Um exemplo expressivo desta realidade é-nos facultado pelo *Code de Bonne Conduite Relatif à la Publicité et l'Information sur les Assurance-Vie Individuelles*, a que se aludiu anteriormente. No seguimento de um

76 Sobre o tema, cfr. LUIS LANDERSET CARDOSO, "Políticas Públicas e Regulação no Sector da Publicidade", in Revista Portuguesa do Direito do Consumo, Associação Portuguesa de Direito do Consumo, pág. 83 e ss.

77 LUIS LANDERSET CARDOSO descreve a auto-regulação como uma *"clara fórmula compatível de desregulação"*, assinalando que *"alguns dos seus mais impressionantes desempenhos se situam exactamente no sector da publicidade"* (Cfr. *op. cit.*, pág. 84).

78 O Instituto Civil da Autodisciplina da Comunicação Comercial (ICAP) é membro da European Advertising Standards Alliance (EASA). Mais informação sobre a actividade da EASA pode ser encontrada na seguinte hiperligação: <http://www.easa-alliance.org/About-SR/Charter-Validation/page.aspx/237>.

79 Cfr. http://www.icap.pt/icapv2/images/memos/Codigo%20Conduta_ICAP.pdf.

80 Cfr. <http://www.iccwbo.org/uploadedFiles/ICC/policy/marketing/Statements/Portuguese%20ICC%20Consolidated%20Code%20on%20MA%20Practice.pdf>.

81 Cfr. <http://www.iccwbo.org/id93/index.html>.

82 Cfr. <http://www.cap.org.uk/The-Codes.aspx>.

estudo encomendado pelo governo belga sobre a publicidade financeira, o sector segurador comprometeu-se perante o *Ministre de la Protection de la Consommation* a estabelecer um código de conduta relativo à publicidade e à informação nos seguros de vida individuais. Assim, foi desenvolvido o referido código, em cuja elaboração participaram associações com funções de representação dos operadores de mercado (a *Assuralia*, por parte das empresas de seguros e, em nome dos mediadores de seguros, *Febrapel*, *UPCA* e *FVF*), tendo-se registado também a intervenção do *Cabinet de la Protection de la Consommation*, da *CBFA* e da *Febelfin*.

O código em análise avança com disposições específicas em função da possibilidade de subscrição imediata do produto. Por exemplo, sempre que esta existe, as empresas de seguros devem divulgar imediatamente todas as informações pré-contratuais legalmente exigidas, através da disponibilização de uma ficha de informação padronizada ou mediante a reprodução integral da informação exigida em sede da mensagem publicitária (4.4.).

2.3. Conclusões

Findo o excuro no âmbito da regulação da publicidade no sector segurador, é possível apurar a existência de diferentes abordagens, perfilhadas pelos vários países em análise. O exame efectuado permite também constatar que a escolha entre tais abordagens é, muitas vezes, condicionada por elementos específicos, como o grau de maturidade dos mercados e suas características ou o tipo de articulação instituído no que respeita ao relacionamento entre as autoridades de supervisão sectoriais e outros organismos que asseguram a tutela dos interesses dos consumidores em matéria de publicidade. É também de assinalar o papel complementar da auto-regulação e co-regulação da disciplina da publicidade, ainda que com peso distinto nos vários sistemas analisados.

3. SUPERVISÃO

3.1. Ponto de Partida

O ISP procede à monitorização diária das acções e campanhas publicitárias promovidas pelas entidades supervisionadas através de vários suportes (sem carácter exaustivo, nomeie-se a televisão, a rádio ou a imprensa). Da análise da publicidade efectuada no sector segurador, conclui-se que podem ser abrangidos não apenas produtos específicos, como também a actividade desenvolvida por uma determinada empresa de seguros (frequentemente designada por “publicidade institucional” e que, nas palavras de JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENÇÃO⁸³, equivale à “publicidade genérica das próprias instituições”).

Caso o ISP conclua, após o exame da publicidade pela desconformidade da mesma face às regras vigentes, poderá actuar nos termos do n.º 2 do artigo 131.º-B do RJAS, exercendo as competências que se revelem adequadas *in casu*. Paralelamente, também o teor das reclamações dirigidas ao ISP e apreciadas pela autoridade de supervisão, poderá compreender uma denúncia de situações de publicidade irregular. Por último, refira-se que, no contexto do exercício das funções de supervisão, casos de publicidade ilegal podem chegar ao conhecimento do ISP (por exemplo, na sequência de acções de inspecção).

⁸³ Cfr. *op.cit.*, pág. 40.

Ao abrigo daquele preceito-chave, são genericamente conferidos à autoridade de supervisão, os poderes de (i) ordenar as alterações consideradas necessárias para pôr fim à desconformidade, (ii) suspender a acção ou campanha publicitária irregular ou (iii) determinar a publicação imediata das rectificações adequadas por parte do responsável pela publicidade (ou, *inclusive*, proceder à publicação em nome deste). A nível nacional, idênticos poderes foram, *grosso modo*, atribuídos a outras autoridades de supervisão do sector financeiro⁸⁴.

Em termos gerais, cumpre simultaneamente sublinhar as atribuições da Direcção-Geral do Consumidor.

Importa também citar, a este propósito, as competências sancionatórias que assistem ao ISP, na qualidade de autoridade de supervisão sectorial, partilhadas, designadamente, com a Comissão de Aplicação de Coimas em Matéria Económica e de Publicidade (CACMEP)⁸⁵.

À semelhança das conclusões extraídas no presente texto no plano da regulação, verifica-se que as autoridades de supervisão do sector segurador nos países seleccionados são igualmente competentes ao nível da supervisão e fiscalização da publicidade, podendo ainda impor sanções, nos limites das respectivas atribuições, às entidades supervisionadas que desrespeitem a legislação e regulamentação neste domínio.

É de ressaltar, neste cenário, que a caracterização legal (pouco flexível) dos poderes geralmente atribuídos às autoridades competentes quanto à supervisão da publicidade, pode prejudicar o exercício atempado desses mesmos poderes e, bem assim, o seu efeito útil. Na verdade, no atinente a esta matéria, a celeridade na actuação em reacção a uma acção publicitária ilegal é fundamental; sobretudo, se considerado o impacto (já produzido) quando a situação é detectada. Neste contexto, importaria considerar os diferentes meios ou canais utilizados para difundir a publicidade, visto que apresentam igualmente especificidades assinaláveis.

3.2. Supervisão nos Países Seleccionados

Destacam-se, em seguida, alguns aspectos concretos que caracterizam os sistemas nacionais escolhidos para efeitos do presente estudo.

3.2.1. Alemanha

A publicidade efectuada pelas empresas de seguros encontra-se sob supervisão da autoridade sectorial – *Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)* –, a que compete a aplicação de sanções em caso de incumprimento das regras vigentes.

3.2.2. Bélgica

Também na Bélgica, a *Commission Bancaire Financière et des Assurances (CBFA)* tem competências de supervisão e fiscalização, nos termos da legislação extravagante aplicável.

⁸⁴ Cfr. n.º 2 do artigo 366.º do Código dos Valores Mobiliários e, no Regime Geral das Instituições de Crédito e das Sociedades Financeiras, art. 77.º-D.

⁸⁵ Nos termos das funções que lhe foram atribuídas – nomeadamente, as previstas no Decreto-Lei n.º 28/84, de 20 de Janeiro, e no Código da Publicidade (em particular, artigo 39.º) –, bem como as demais funções conferidas por lei.

3.2.3. Espanha

Entre as regras que estipulam os poderes da autoridade de supervisão espanhola, cumpre destacar a possibilidade que assiste às entidades supervisionadas de requererem, por sua iniciativa, a emissão de um parecer à *Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones*, relativamente às campanhas publicitárias de grande dimensão e projecção e que representem custos mais elevados. Esta prerrogativa, prevista no n.º 4 do artigo 111.º do ROSSP, não abala o princípio da proibição da aprovação prévia sistemática do material publicitário.

As competências da *Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones* em matéria de supervisão encontram-se inscritas, nomeadamente, no n.º 5 do *supra* citado preceito, segundo o qual a *Dirección General de Seguros* pode requerer às empresas de seguros a rectificação ou suspensão da publicidade que não observe o disposto nos preceitos legais e regulamentares em vigor. Esta regra não tem aplicação quando a autoridade de supervisão tenha emitido parecer favorável à difusão daquela publicidade, de forma expressa no quadro da consulta prévia ou tacitamente, decorrido que seja o prazo de quinze dias úteis contados a partir da data de recepção de requerimento para o efeito.

3.2.4. França

Em França, o artigo L 310-14 do *Code des Assurances* fixa os poderes da autoridade de supervisão, reiterando a regra da não aprovação sistemática do material publicitário. Ao abrigo daquela disposição, a ACAM pode exigir “*la modification ou décider le retrait de tout document contraire aux dispositions législatives ou réglementaires*”⁸⁶. A autoridade de supervisão pode solicitar, para além disso, a apresentação de documentos de carácter comercial ou publicitário, às entidades supervisionadas.

Outras entidades partilham competências de supervisão com a ACAM, nomeadamente a DGCCRF, conforme assinalado *supra*.

3.2.5. Irlanda

Os poderes de supervisão conferidos à autoridade de supervisão irlandesa são bastante semelhantes aos previstos para o ISP no n.º 2 do artigo 131.º-B do RJAS. Sem prejuízo de a autoridade de supervisão detectar situações de publicidade ilegal através da monitorização das campanhas publicitárias e no contexto do exercício da supervisão *on-site*, convirá realçar que as reclamações recebidas – de várias proveniências, *inclusive* dos *Consumer and Industry Panels* – são também um importante instrumento para o efeito.

3.2.6. Itália

O *Codice delle Assicurazioni Private* enquadra as competências do ISVAP no que respeita à supervisão da publicidade na actividade seguradora. Com efeito, é definida a possibilidade de esta autoridade de supervisão requerer, por via não sistemática, a apresentação de material publicitário utilizado por empresas

⁸⁶ “...a modificação ou decidir a remoção de todo o documento contrário às disposições legislativas ou regulamentares” (Tradução livre).

de seguros e respectivos mediadores de seguros, independentemente da concreta forma utilizada (n.º 3 do artigo 182.º).

Por outro lado, o ISVAP pode ainda suspender, enquanto medida cautelar e por um período não superior a noventa dias, a difusão de uma acção ou campanha publicitária, caso exista uma suspeita fundada de violação das disposições que possa afectar a transparência ou correcção da informação (n.º 4 daquele artigo). No limite, perante uma violação manifesta a este nível, pode o ISVAP ordenar que seja removida uma acção ou campanha publicitária (n.º 5). Finalmente, é ainda conferido ao ISVAP o poder de proibir a comercialização dos produtos face à desconformidade da publicidade que determine uma actuação no plano da suspensão de acção ou campanha publicitária (n.º 6).

3.2.7. Reino Unido

No Reino Unido, a FSA dispõe, desde 2004, de uma linha telefónica dedicada (*hotline*), através da qual podem ser denunciados casos de publicidade desconforme⁸⁷. A autoridade de supervisão britânica tem vindo a incentivar o reporte desta informação por parte do público em geral (mas, principalmente, dirigindo a sua atenção aos consumidores e operadores do mercado). Esta iniciativa, cujo objectivo visa reforçar a monitorização da publicidade, conduziu ao reforço do número de recursos humanos afectos a esta área e à autonomização de um novo departamento. Do sítio da Internet da FSA, consta também um guia de questões que procura servir de referência e facilitar a identificação de publicidade ilegal⁸⁸.

Com efeito, a FSA tem prosseguido uma política de transparência neste domínio, sendo uma das medidas adoptadas a publicação de exemplos abstractos de casos de publicidade analisada no respectivo sítio da Internet⁸⁹. Esta autoridade de supervisão procede ainda à divulgação de estatísticas detalhadas⁹⁰ sobre as suas actividades no que concerne à supervisão da publicidade.

Outra das alternativas que se colocam perante as autoridades responsáveis pela supervisão da publicidade prende-se com a divulgação das infracções cometidas pelas entidades supervisionadas. Este debate tem vindo a ser impulsionado no Reino Unido pela FSA, na sequência da publicação de um documento submetido a um processo de consulta pública intitulado *Transparency as Regulatory Tool and Publication of Complaints Data*⁹¹. De facto, considerando que a ASA publica, no seu sítio da Internet, os casos analisados em matéria de publicidade, identificando simultaneamente as entidades visadas, a FSA ponderou a implementação de um registo semelhante relativo à publicidade no sector financeiro. Todavia, apesar da grande polarização das respostas recebidas, a FSA concluiu, no documento consolidado, que os custos de semelhante opção – particularmente, no respeitante à quebra de confidencialidade –, suplantariam os eventuais benefícios que daquela medida resultariam para os consumidores.

Na sequência, foram propostas algumas soluções intermédias e proporcionais que têm em vista uma maior transparência. Uma das medidas, já mencionada, corresponde à publicação de exemplos anónimos, extraídos de situações reais, que visam dar conhecimento das acções desenvolvidas pela FSA no exercício das suas competências de supervisão em matéria de publicidade.

⁸⁷ <http://www.fsa.gov.uk/Pages/Library/Communication/PR/2004/062.shtml>

⁸⁸ http://www.moneymadeclear.fsa.gov.uk/about_the_fsa/advertising/what_to_look_out_for.html

⁸⁹ <http://www.fsa.gov.uk/pages/Doing/Regulated/Promo/actions/case/index.shtml>

⁹⁰ <http://www.fsa.gov.uk/pages/Doing/Regulated/Promo/actions/metrics/index.shtml>

⁹¹ http://www.fsa.gov.uk/pubs/cp/cp09_21.pdf

É ainda de registar que a FSA procede ao reencaminhamento, para a ASA ou para o OFT, da publicidade que denuncie irregularidades e cuja supervisão seja da competência destas duas entidades.

Finalmente, mencione-se que a frequência do exercício de poderes de *enforcement* por parte da FSA é bastante significativa, sendo também expressivos os montantes das coimas que têm vindo a ser aplicadas por esta autoridade de supervisão.

3.3. Conclusões

Após breve comparação das principais competências do ISP com as conferidas às autoridades de supervisão congéneres, no que tange à supervisão da actividade publicitária, é possível apurar a relativa proximidade de soluções quanto à concreta configuração legal daquelas competências. Em alguns sistemas nacionais, como no Reino Unido, verifica-se que foram implementadas medidas originais, que procuram acompanhar a evolução registada naquele mercado na área em apreço.

4. NOTAS FINAIS E PERSPECTIVAS DE EVOLUÇÃO

Conforme assinalado (sobretudo, nos pontos 2. e 3.), no confronto do modelo de regulação e supervisão vigente em Portugal (e respectivas concretizações) no que se refere à publicidade no sector segurador com os sistemas do conjunto de Estados membros seleccionados, confirma-se, no essencial, uma afinidade nos seus principais traços caracterizadores.

A disciplina e responsabilização dos operadores de mercado e, bem assim, a respectiva consciencialização sobre os deveres que lhes são impostos no âmbito do relacionamento com os credores específicos de seguros (e, eventualmente, também consumidores), pode, como tem vindo a ser sublinhado, promover-se através de modelos e soluções distintas.

Face à evolução que se regista no domínio da publicidade, – desde logo, ao nível dos meios, métodos, técnicas e práticas comerciais associados, – e a sua intensa utilização no âmbito da comercialização de serviços financeiros, crescem os desafios a enfrentar por parte das entidades responsáveis pela supervisão da actividade publicitária no sector segurador. Afigura-se, assim, essencial, a manutenção de um quadro adequado ao nível regulatório e de supervisão, que permita abordagens atempadas e eficazes.

Em alguns dos países cujos modelos foram apreciados, perspectivam-se alterações nos respectivos enquadramentos jurídicos, que visam acomodar os desenvolvimentos nesta matéria. Com efeito, encontram-se em fase de preparação a elaboração de novos instrumentos ou a revisão dos existentes. Por exemplo, em Itália, aguarda-se, com expectativa, a conclusão do debate promovido em torno do regulamento designado por *Schema di regolamento concernente la disciplina degli obblighi di informazione, dell'interpello nonché della pubblicità dei prodotti assicurativi*, que tem por objectivo concretizar os princípios já previstos no Código de Seguros. Por sua vez, no Reino Unido, prossegue a adaptação às alterações recém-empresendidas e que repercutem a passagem de uma abordagem de regulação detalhada para uma regulação guiada, sobretudo, por princípios.

Em Portugal, após ter anunciado a sua intenção de regulamentar a matéria da publicidade, o ISP mantém em curso trabalhos preparatórios para o efeito, prevendo-se a respectiva conclusão a breve trecho.

Por último, é de realçar que, no plano comunitário, avançam alguns dossiês importantes, susceptíveis de acarretar modificações neste quadro. Neste contexto, identificam-se a projectada revisão da Directiva n.º 2002/92/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de Dezembro de 2002, relativa à mediação de seguros⁹² ou as intervenções planeadas na área dos produtos financeiros de retalho (*packaged retail investment products*)⁹³.

É, assim, expectável, no futuro próximo, a consagração de novas regras, a aditar ao *acquis* existente, que contribuam para o efectivo reforço da protecção dos credores específicos de seguros e consumidores.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Carlos Ferreira de, “Conceito de Publicidade”, Separata do Boletim do Ministério da Justiça, n.º 349, Lisboa, 1985, págs. 5-24

ASCENSÃO, José de Oliveira, “Publicidade Enganosa e Comparativa e Produtos Financeiros”, in Revista da Banca, número 45 (Janeiro-Junho 1998), págs. 23-45

CÂMARA, Paulo, “A regulação baseada em princípios e a DMIF”, in Cadernos do Mercado dos Valores Mobiliários, n.º 27 (Agosto de 2007), Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, págs. 57-62

CARDOSO, Luís Landerset, “Políticas Públicas e Regulação no Sector da Publicidade”, in Revista Portuguesa do Direito do Consumo, Associação Portuguesa de Direito do Consumo, págs. 79-93

CHAVES, Rui Moreira, “Regime Jurídico da Publicidade”, Almedina, Coimbra, 2005

CHAVES, Rui Moreira, “Código da Publicidade Anotado”, Almedina, Coimbra, 2005

JOSÉ, Pedro Quartin Graça Simão / BETTENCOURT, Margarida Almada, “O Regime Jurídico da Publicidade nos Estados-Membros da União Europeia”, Instituto do Consumidor-Centro Europeu do Consumidor, Lisboa, 2003

LIMONCIELLO, Rosaria, “Lo schema de regolamento ISVAP concernente la disciplina degli obblighi di informazione, dell’interpello e della pubblicità dei prodotti assicurativi: luci e ombre”, in Diritto ed Economia dell’ Assicurazione, vol. 2-3 (2008), Giuffrè Editore, págs. 323-332

MARTÍNEZ, Pedro Romano (coord.), AAVV, “Lei do Contrato de Seguro Anotada”, Almedina, Coimbra, 2009

⁹² JO, L9, de 15.01.2003, pág. 3 e ss.

⁹³ Cfr. a Comunicação da Comissão Europeia sobre o assunto, com a referência COM (2009) 204 final, em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0204:FIN:PT:PDF>.

MEYNIER, Marc, "*Publicité: L'Assurance manque souvent d'assurance*", in *Risques*, n.º 50 (Juin 2002), págs. 45-46

PINA, Carlos Costa, "Publicidade, Promoção e Prospecção nos Serviços Financeiros", in *Direito dos Valores Mobiliários*, Vol. IV, Coimbra Editora, 2003, págs. 249-307

PINTO, Paulo Mota, "Notas sobre a Lei n.º 6/99, de 27 de Janeiro – Publicidade Domiciliária, por Telefone e por Telecópia", in *Estudos de Direito do Consumidor*, n.º 1 (1999), Centro do Direito do Consumo, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra", págs. 117-176

RODRIGUES, Sofia Nascimento, "Publicidade Relativa a Valores Mobiliários" in *Cadernos do Mercado de Valores Mobiliários*, n.º 11 (Agosto de 2001), Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, págs. 93-136

