



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**PARECER**

**Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2011/83/UE que respeita aos contratos de serviços financeiros celebrados à distância e que revoga a Diretiva 2002/65/CE – COM(2022) 204 final**

**Relator: Deputado  
Alexandre Simões (PSD)**

---

**[SEC(2022) 203 final] – [SWD (2022)141 final] – [SWD(2022) 142 final]**



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**ÍNDICE**

**PARTE I – CONSIDERANDOS**

**PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR**

**PARTE III – CONCLUSÕES**

**PARTE IV - ANEXOS**



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**PARTE I – CONSIDERANDOS**

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 21/2012, de 17 de maio, n.º 18/2018, de 2 de maio, e n.º 64/2020 de 2 de novembro, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2011/83/UE que respeita aos contratos de serviços financeiros celebrados à distância e que revoga a Diretiva 2002/65/CE – COM(2022) 204 final.

A supra identificada iniciativa foi sinalizada à Comissão de Orçamento e Finanças e à Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação, comissões competentes em razão da matéria, tendo a primeira analisado a referida iniciativa e aprovado o relatório que se anexa ao presente parecer, dele fazendo parte integrante.

Nesta conformidade, importa evidenciar os seguintes pontos:

1 – A presente iniciativa diz respeito à Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2011/83/UE, que respeita aos contratos de serviços financeiros celebrados à distância e que revoga a Diretiva 2002/65/CE – COM(2022) 204 final.

2 – Tendo em conta que nos últimos 20 anos a comercialização à distância de serviços financeiros prestados aos consumidores mudou de forma muito rápida, na sequência



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

da avaliação efetuada pela diretiva<sup>1</sup>, a presente proposta visa simplificar e modernizar o quadro legislativo através da DMFSD em vigor, mantendo inalterado o objetivo geral da legislação.

3 – Com efeito, o objetivo é o mesmo: *“promover a prestação de serviços financeiros no mercado interno, assegurando simultaneamente um elevado nível de defesa dos consumidores.”*, através da harmonização plena, informação pré-contratual, direito de retração, equidade em linha e execução.

4 – A iniciativa é coerente com as atuais regras horizontais em matéria de direitos dos consumidores, e os seus objetivos com as políticas e os objetivos da União; sendo que a Comissão reconhece o impacto significativo da transição digital na vida quotidiana, por essa razão tendo incluído nas suas grandes ambições a necessidade de uma Europa preparada para a Era Digital.

Assim sendo, atentas as disposições da presente iniciativa, cumpre ainda apreciar as seguintes questões:

#### ***a) Da Base Jurídica***

A presente iniciativa tem por base jurídica o artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, inserto no capítulo referente à aproximação de legislações:

#### ***“ARTIGO 114.º***

***1. Salvo disposição em contrário dos Tratados, aplicam-se as disposições seguintes à realização dos objetivos enunciados no artigo 26.º. O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, e após consulta***

---

<sup>1</sup> Constante do documento de trabalho identificado: Diretiva 2002/65/CE relativa à comercialização à distância de serviços financeiros – DMFSD.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

do comité Económico e Social, adotam as medidas relativas à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros, que tenham por objeto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno.

2. O n.º 1 não se aplica às disposições fiscais, às relativas à livre circulação das pessoas e às relativas aos direitos e interesses dos trabalhadores assalariados.

3. A Comissão, nas suas propostas previstas no n.º 1 em matéria de saúde, de segurança, de proteção do ambiente e de **defesa dos consumidores**<sup>2</sup>, basear-se-á num nível de proteção elevado, tendo nomeadamente em conta qualquer nova evolução baseada em dados científicos. No âmbito das respetivas competências, o Parlamento Europeu e o Conselho procurarão igualmente alcançar esse objectivo.

4. Se, após a adoção de uma medida de harmonização pelo Parlamento Europeu e o Conselho, pelo Conselho ou pela Comissão, um Estado-Membro considerar necessário manter disposições nacionais justificadas por exigências importantes a que se refere o artigo 36.º ou relativas à proteção do meio de trabalho ou do ambiente, notificará a Comissão dessas medidas, bem como das razões que motivam a sua manutenção.

5. Além disso, sem prejuízo do disposto no n.º 4, se, após a adoção de uma medida de harmonização pelo Parlamento Europeu e o Conselho, pelo Conselho ou pela Comissão, um Estado-Membro considerar necessário adotar disposições nacionais baseadas em novas provas científicas relacionadas com a proteção do meio de trabalho ou do ambiente, ou motivadas por qualquer problema específico desse Estado-Membro, que tenha surgido após a adoção da referida medida de harmonização, notificará a Comissão das disposições previstas, bem como dos motivos da sua adoção.

6. No prazo de seis meses a contar da data das notificações a que se referem os n.ºs 4 e 5, a Comissão aprovará ou rejeitará as disposições nacionais em causa, depois de ter verificado que não constituem um meio de discriminação arbitrária ou uma restrição dissimulada ao comércio entre os Estados-Membros, nem um obstáculo ao funcionamento do mercado interno.

Na ausência de decisão da Comissão dentro do citado prazo, considera-se que as disposições nacionais a que se referem os n.ºs 4 e 5 foram aprovadas. Se a complexidade da questão o justificar, e não existindo perigo para a saúde humana, a Comissão pode notificar o respetivo Estado-Membro de que o prazo previsto no presente número pode ser prorrogado por um novo período de seis meses, no máximo.

---

<sup>2</sup> Sublinhado nosso



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

7. *Se, em aplicação do n.º 6, um Estado-Membro for autorizado a manter ou adotar disposições nacionais derrogatórias de uma medida de harmonização, a Comissão ponderará imediatamente se deve propor uma adaptação dessa medida.*

8. *Sempre que um Estado-Membro levante um problema específico em matéria de saúde pública num domínio que tenha sido previamente objeto de medidas de harmonização, informará do facto a Comissão, que ponderará imediatamente se deve propor ao Conselho medidas adequadas.*

9. *Em derrogação do disposto nos artigos 258.º e 259.º, a Comissão ou qualquer Estado-Membro pode recorrer diretamente ao Tribunal de Justiça da União Europeia, se considerar que outro Estado-Membro utiliza de forma abusiva os poderes previstos no presente artigo.*

10. *As medidas de harmonização acima referidas compreenderão, nos casos adequados, uma cláusula de salvaguarda que autorize os Estados-Membros a tomarem, por uma ou mais razões não económicas previstas no artigo 36.º, medidas provisórias sujeitas a um processo de controlo da União."*

#### **b) Do Princípio da Subsidiariedade**

O objetivo da presente iniciativa consiste em *"promover a prestação de serviços financeiros no mercado interno, assegurando simultaneamente um elevado nível de defesa dos consumidores."*

A iniciativa tem em devida conta o princípio da subsidiariedade, pois perante a digitalização e a potencial entrada de novos intervenientes digitais no mercado financeiro, é espectável que a prestação transfronteiriça de serviços financeiros aumente. Consequentemente, mais necessária se revelará a adaptação das regras comuns europeias à era digital, bem como mais eficaz para alcançar os objetivos políticos da UE.

Destarte, entende-se ser por esta razão que as regras horizontais que regem os serviços financeiros atuais e futuros apenas podem ser estabelecidas através de um ato da UE.

Por conseguinte, os objetivos definidos na presente iniciativa não podem ser suficientemente realizados unilateralmente pelos Estados-Membros e apenas com



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

uma intervenção coordenada e adequada poderão ser alcançados de forma eficaz ao nível da União, pelo que é respeitado e cumprido o princípio da subsidiariedade nos termos do artigo 5º do TUE.

É, pois, cumprido e respeitado o princípio da subsidiariedade.

***c) Do Princípio da Proporcionalidade***

O artigo 5.º, n.º 4, do Tratado da União Europeia prevê que o conteúdo e a forma da ação da União não devem exceder o necessário para alcançar os objetivos dos Tratados. *A forma escolhida para esta ação deve permitir alcançar o objetivo da iniciativa e aplicá-la o mais eficazmente possível.*

Com efeito, nenhuma das propostas constantes na presente iniciativa excede o necessário para alcançar os objetivos enunciados,

Neste sentido, e em observância do princípio da proporcionalidade consagrado no já referido artigo 5º do TUE, a presente iniciativa não excede o necessário para alcançar os objetivos pretendidos.

Deste modo, é cumprido e respeitado o princípio da proporcionalidade.

Devendo os Estados-Membros remeter à Comissão textos com eventuais alterações específicas de regras nacionais, ou ausência daquelas, pela existência destas últimas, na sequência da pronúncia emitida pela comissão parlamentar competente em razão da matéria, nos termos do n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, em concreto, a Comissão de Orçamento e Finanças, importa aqui transcrever as respetivas conclusões: **A Comissão de Orçamento e Finanças conclui o seguinte:**

***“a) – A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através da ação da União.***

***b) - A análise da presente iniciativa não suscita quaisquer questões que implique posterior acompanhamento.***



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

*c) - A Comissão de Orçamento e Finanças dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente relatório ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto de 2006, na sua versão atual, para os devidos efeitos."*

#### **PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR**

O signatário do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2011/83/UE que respeita aos contratos de serviços financeiros celebrados à distância e que revoga a Diretiva 2002/65/CE – COM(2002) 204 final, a qual é, de resto, de "elaboração facultativa" nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento.

#### **PARTE III - CONCLUSÕES**

Em face dos considerandos expostos, e atento o Relatório da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1 – A presente iniciativa não viola os princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União e o proposto não excede o necessário para tal.

2 - Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 5 de julho de 2022



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**O Deputado Relator**

**(Alexandre Simões)**

**O Presidente da Comissão**

**(Luís Capoulas Santos)**

---

**PARTE IV – ANEXOS**

- Relatório da Comissão de Orçamento e Finanças



Comissão de Orçamento e Finanças

---

## **Relatório**

COM (2022) 204

**Autora:** Deputada  
Vera Braz (PS)

---

Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera a Diretiva 2011/83/UE no que respeita aos contratos de serviços financeiros celebrados à distância e que revoga a Diretiva 2002/65/CE



Comissão de Orçamento e Finanças

---

## **ÍNDICE**

**PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA**

**PARTE II – CONSIDERANDOS**

**PARTE III – OPINIÃO DA DEPUTADA RELATORA**

**PARTE IV – CONCLUSÕES**

**PARTE V – ANEXOS**

## PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, pela Lei n.º 18/2018, de 2 de maio e pela Lei n.º 64/2020, de 2 de novembro, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Orçamento e Finanças recebeu a presente iniciativa Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera a Diretiva 2011/83/UE no que respeita aos contratos de serviços financeiros celebrados à distância e que revoga a Diretiva 2002/65/CE [COM (2022) 204] e, atento o seu objeto, entendeu emitir o presente relatório.

## PARTE II – CONSIDERANDOS

### 1. Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

A proposta de Diretiva em apreço resulta da **avaliação** da adequação e eficácia da regulamentação (REFIT) feita à **Diretiva 2002/65/CE relativa à comercialização à distância de serviços financeiros prestados a consumidores (DMFSD)**, que estabelece a informação que deve ser prestada ao consumidor antes da celebração do contrato à distância (informação pré-contratual), concede ao consumidor um direito de retratação para determinados serviços financeiros e define regras sobre serviços não solicitados e comunicações não solicitadas.

Da avaliação feita, resultou que, após a entrada em vigor da DMFSD, foram adotados vários atos legislativos da UE relativos a produtos específicos (e.g. a Diretiva Crédito aos Consumidores ou a Diretiva Crédito Hipotecário) e legislação horizontal da UE (e.g. o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados), que abrangem aspetos dos direitos dos consumidores no que diz respeito aos serviços financeiros que também são abrangidos pela diretiva. Em consequência, observa-se que a DMFSD viu a sua relevância e valor acrescentado diminuídos. Além disso, a avaliação permitiu observar que um conjunto de desenvolvimentos, desde logo a crescente digitalização dos serviços, afetaram a eficácia da DMFSD do ponto de vista da concretização dos seus

Comissão de Orçamento e Finanças

objetivos de assegurar um elevado nível de defesa dos consumidores e de promover a prestação transfronteiriça de serviços financeiros vendidos à distância.

Todavia, e também de acordo com a avaliação realizada, a DMFSD mantém-se pertinente em vários domínios (e.g. relativamente a investimentos dispendiosos, como os diamantes, sendo que também as disposições relativas ao direito a informação pré-contratual continuam a ser aplicáveis). Ao mesmo tempo, observou-se que a função de rede de segurança desempenhada pela DMFSD continua a garantir um certo nível de proteção aos consumidores nos contratos celebrados à distância – mesmo no caso de produtos financeiros que ainda não se encontram sujeitos a qualquer legislação da UE (e.g. em matéria de criptoativos).

Importa ainda salientar que, nas duas últimas décadas, a comercialização à distância de serviços financeiros prestados a consumidores mudou rapidamente, o que tornou alguns aspetos da DMFSD obsoletos, seja na parte tocante aos meios de comunicação utilizados, seja relativamente ao elenco de atores, dos modelos de negócio e dos canais de distribuição considerados. A referir, além disso, uma transformação relevante na predisposição dos consumidores para utilizar ferramentas digitais neste contexto e para adquirir produtos e serviços financeiros online, o que leva os intervenientes estabelecidos a adaptarem as suas práticas comerciais e de comercialização – padrões que foram de resto acelerados pela pandemia da doença COVID-19.

Refira-se, pois, que a DMFSD tem desempenhado um papel relevante na garantia da prestação de serviços financeiros e na defesa dos consumidores, nomeadamente no setor bancário, em especial para efeitos de inscrição digital, uma prática que ganhou relevo durante os confinamentos a que a pandemia obrigou e que foi realizada à luz da DMFSD, já que os contratos estavam a ser celebrados à distância, i.e. sem a presença física simultânea do prestador do serviço financeiro e do consumidor.

Em face do exposto, a Comissão incluiu a DMFSD no programa de trabalho da Comissão para 2020 com vista à realização de uma **revisão REFIT**. Para o efeito, a Comissão levou a cabo uma avaliação de impacto em 2021, com base na avaliação acima referida. O resultado da avaliação de impacto é concretizado na proposta legislativa em apreço, que pretende **simplificar e modernizar** o quadro legislativo aplicável através da revogação e substituição da Diretiva 2002/65/CE relativa à

Comissão de Orçamento e Finanças

comercialização à distância de serviços financeiros prestados a consumidores, abordando ao mesmo tempo aspetos relevantes dos direitos dos consumidores em matéria de contratos de serviços financeiros celebrados à distância, no âmbito da Diretiva Direitos dos Consumidores aplicável horizontalmente.

Com a nova proposta de diretiva, o **objetivo** geral da legislação mantém-se inalterado, passando pela promoção da prestação de serviços financeiros no mercado interno, assegurando simultaneamente um elevado nível de defesa dos consumidores. Este objetivo é alcançado de cinco formas distintas:

- **Harmonização plena** das regras tornando-as semelhantes para todos os prestadores de serviços financeiros e que serão garantidos aos consumidores os mesmos direitos em todos os Estados-Membros da UE.
- **Informação pré-contratual**, tendo a proposta a intenção de reger a natureza da informação pré-contratual, a maneira como deve ser prestada e o momento em que deve ser prestada, tornando assim as regras adequadas à era digital.
- **Direito de retratação** assegurado através de um botão de retração quando os contratos de serviços financeiros sejam celebrados por via eletrónica. Assim como, garantir a prestação da informação sobre o direito de retração aos consumidores que tiveram menos de um dia para assimilar a informação pré-contratual.
- **Equidade em linha**, com a proposta a estabelecer regras especiais para proteger os consumidores aquando da celebração online de contratos relativos a serviços financeiros.
- **Execução**, com um reforço das regras de execução em matéria de prestação de serviços financeiros, designadamente através da aplicação das disposições da Diretiva Direitos dos Consumidores aos contratos de serviços financeiros celebrados à distância.

**Portugal** procedeu à transposição da Diretiva n.º 2002/65/CE através do Decreto-Lei n.º 95/2006, de 29 de maio, tendo igualmente transposto a Diretiva 2011/83/UE através do Decreto-Lei n.º 24/2014, de 14 de fevereiro.

Comissão de Orçamento e Finanças

Acompanhando as alterações introduzidas à Diretiva n.º 2002/65/CE, o Decreto-Lei n.º 95/2006, de 29 de maio, foi modificado cinco vezes até à presente data, tendo a alteração mais recente sido introduzida pelo Decreto-Lei n.º 242/2012, de 7 de novembro. Na mesma linha, tendo em conta as alterações à Diretiva n.º 2011/83/UE, o Decreto-Lei n.º 24/2014, de 14 de fevereiro, teve igualmente cinco modificações, tendo a mais recente sido introduzida pelo Decreto-Lei n.º 109-G/2021, de 10 de dezembro.

## 2. Princípio da Subsidiariedade e da Proporcionalidade

A defesa dos consumidores constitui matéria de **competência partilhada** da UE e dos Estados-Membros. Nos termos do artigo 169.º do TFUE, a UE deve ajudar a proteger os interesses económicos dos consumidores e a promover o seu direito à informação e à educação para a defesa dos seus interesses. A proposta de diretiva em apreço baseia-se no artigo 114.º do TFUE, sendo esta a base jurídica para a adoção de medidas que contribuam para a consecução dos objetivos do artigo 169.º do TFUE no contexto da realização do mercado único.

Tendo em conta a dimensão e os efeitos da ação proposta, os objetivos da iniciativa não podem ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, podendo ser mais bem alcançados a nível da União. O TFUE prevê medidas para assegurar o estabelecimento e o funcionamento de um mercado único com um nível elevado de defesa dos consumidores, bem como a livre prestação de serviços.

Assim, **a iniciativa obedece ao princípio da subsidiariedade**, já que objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União.

Por outro lado, as regras propostas podem implicar alguns custos para os prestadores de serviços, mas não além do que seria considerado aceitável no contexto de uma abordagem ambiciosa e orientada para o futuro, conducente a maiores benefícios para os consumidores, os prestadores e a sociedade em geral.

**A iniciativa está assim em conformidade com o princípio da proporcionalidade**, na medida em que se limita ao estritamente necessário para alcançar os respetivos objetivos.

### PARTE III – OPINIÃO DA DEPUTADA RELATORA

A Deputada autora do presente relatório exime-se, nesta sede, de exprimir a sua opinião sobre a iniciativa em apreço, a qual é, de resto, de «elaboração facultativa» nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

### PARTE IV – CONCLUSÕES

Face ao exposto, a Comissão de Orçamento e Finanças conclui o seguinte:

- a) A presente iniciativa **não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União.**
- b) A análise da presente iniciativa **não suscita quaisquer questões que impliquem posterior acompanhamento.**
- c) A Comissão de Orçamento e Finanças **dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa**, devendo o presente relatório ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto de 2006, na sua versão atual, para os devidos efeitos.

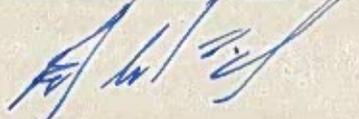
Palácio de S. Bento, 21 de junho de 2022

A Deputada Relatora



(Vera Braz)

O Presidente da Comissão



(Filipe Neto Brandão)