



**BANCO DE PORTUGAL**  
EUROSISTEMA

Nº ADM/2019/0014

Exma. Senhora Presidente da Comissão de  
Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa  
Dr.ª Teresa Leal Coelho

**Assunto:** Proposta de Lei que visa reformular e ampliar o Sistema de Informação da Organização do Estado (SIOE) – PL 174/XIII

**1.** É do conhecimento público, desde logo através do sítio da Assembleia da República na internet, que aí deu entrada, em 10 de abril de 2019, uma Proposta de Lei, aprovada em Conselho de Ministros de 3 de janeiro de 2019, que visa proceder à reforma do Sistema de Informação da Organização do Estado (SIOE), revogando a Lei n.º 57/2011, de 28 de novembro (alterada pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro).

Ainda de acordo com o sítio da Assembleia da República, a referida Proposta de Lei, com o número 174/XIII, foi aprovada na generalidade em 15 de fevereiro de 2019, tendo baixado à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa para discussão na especialidade.

**2.** Da leitura da Proposta de Lei n.º 174/XIII resulta (n.º 1 do artigo 2.º) que o regime de reporte aí estabelecido se aplica também ao Banco de Portugal.

Esta solução difere substancialmente da que constava do anteprojeto submetido a parecer do Conselho Superior de Estatística, em que o Banco de Portugal está representado. Com efeito, nesse anteprojeto o Banco de Portugal aparecia apenas como utilizador e não como entidade reportante (à semelhança do que sucede no regime vigente). Por essa razão, o representante do Banco de Portugal no Conselho Superior de Estatística não fez, na reunião em que essa iniciativa foi apreciada, qualquer intervenção a este respeito. Contudo, na Proposta de Lei n.º 174/XIII o Banco de Portugal deixa de ser mencionado como utilizador, sendo, ao invés, integrado no âmbito das entidades reportantes.

Uma vez que o Banco de Portugal não foi ouvido neste contexto, considera necessário fazer conhecer à Comissão a que V. Ex.ª preside a sua posição quanto à solução propugnada na iniciativa legislativa em apreço.



3. Cabe, antes de mais, recordar que ao Banco de Portugal estão atribuídas, pelo artigo 13.º da sua Lei Orgânica, relevantes funções no domínio estatístico e que, de acordo com a Lei n.º 22/2008, de 13 de maio (Lei do Sistema Estatístico Nacional), está integrado no Sistema Estatístico Nacional como autoridade estatística (n.º 4 do artigo 3.º).

Importa, igualmente, sublinhar que, não só por força deste enquadramento, como do princípio geral de colaboração entre entidades públicas, o Banco de Portugal está empenhado na recolha de informação estatística e, bem assim, inteiramente disponível para fornecer informação que possa ser trabalhada estatisticamente, em moldes adequados à sua específica fisionomia institucional, que decorre em primeira linha, como é sabido, do artigo 102.º da Constituição da República e do Direito comunitário.

De outra parte, cumpre ainda referir que o Banco de Portugal disponibiliza um amplo conjunto de informação sobre a composição e a gestão dos seus recursos humanos. Fá-lo, desde logo, através da entrega do Relatório Único previsto no artigo 32.º da Lei n.º 105/2009, de 10 de setembro, que agrega a informação detalhada na Portaria n.º 55/2010, de 21 de janeiro (alterada pela Portaria n.º 108-A/2011, de 14 de março). Para além disso, a informação pertinente consta também do Relatório do Conselho de Administração sobre Atividade e Contas, anualmente apresentado, para aprovação, ao Ministro das Finanças, de acordo com o artigo 54.º da Lei Orgânica do Banco de Portugal. Acresce que as condições de trabalho praticadas no Banco de Portugal constam das convenções coletivas de trabalho por si subscritas, que são, nos termos da lei, publicadas no Boletim do Trabalho e Emprego.

4. A Proposta de Lei visa, como se disse, reformular e ampliar o Sistema de Informação da Organização do Estado (SIOE). Procede, neste quadro, à revogação do regime hoje consagrado na Lei n.º 57/2011, de 28 de novembro (alterada pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro), que instituiu o SIOE e regula o seu funcionamento. Revoga também o Decreto-Lei n.º 47/98, de 7 de março, que criou a Base de Dados dos Recursos Humanos da Administração Pública (cujo regime é consumido pela disciplina que se pretende aprovar). Por fim, a Proposta de Lei visa, igualmente, estabelecer o regime de prestação de informação, no SIOE, sobre a atividade social dos empregadores públicos.

Da simples descrição do objeto do regime constante desta Proposta de Lei resulta, na perspetiva do Banco de Portugal, que se trata fundamentalmente da organização do Estado e, neste âmbito, da



gestão dos recursos humanos da Administração Pública e da prestação de informação por empregadores públicos. Ora, o perfil institucional específico do Banco de Portugal, a sua independência na gestão dos recursos humanos de que dispõe, a circunstância de essa gestão se realizar fora do perímetro do Orçamento do Estado e o facto de não assumir a posição de empregador público em sentido próprio ou técnico-jurídico depõem no sentido da sua não integração no SIOE como entidade reportante.

5. Já atualmente a redação muito ampla do artigo 2.º da Lei n.º 57/2011 (que se refere, na parte final, a “demais pessoas coletivas públicas”) pode, à partida e em termos literais, parecer abarcar o Banco de Portugal. Todavia, o Banco de Portugal, tendo sido por várias vezes instado a prestar essa informação, sempre tem entendido que esta Lei lhe não é aplicável, posição que não foi objeto de contestação pelas entidades administrativas competentes.

Na perspetiva do Banco de Portugal há, com efeito, que ponderar o seguinte:

– a determinação do universo das entidades abrangidas pelo SIOE, nos termos da Lei n.º 57/2011, constitui, até pela circunstância de estar em causa a definição do âmbito de aplicação de um diploma legal, uma questão jurídica, a resolver, desde logo, a partir das coordenadas interpretativas que resultam desse diploma;

– nestes termos, é indiscutivelmente relevante a circunstância de o escopo do referido diploma radicar, nos termos do seu artigo 3.º, na “definição das políticas de organização do Estado e da gestão dos respectivos recursos humanos”, motivo pelo qual a recolha de dados para fins estatísticos não pode deixar de estar subordinada e condicionada por objetivo;

– por outro lado, do artigo 10.º da Lei n.º 57/2011 emerge claramente a ligação entre o SIOE e a gestão do orçamento e dos recursos humanos das instituições abrangidas, tornando nítida a relação entre este Sistema e a integração no perímetro do Orçamento do Estado (este artigo sanciona o incumprimento das obrigações de reporte com a retenção de dotações orçamentais e com a não tramitação, pelo Ministério das Finanças, de procedimentos administrativos em matéria de recursos humanos e de aquisição de bens ou serviços);

– porque é assim, uma entidade cuja política de pessoal não pode, por força do artigo 130.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, ser influenciada pelo governo, nos termos



explicitados no Parecer COM/2010/80 do Banco Central Europeu, e que não depende do Orçamento do Estado não pode considerar-se incluída no âmbito de aplicação do diploma;

– finalmente, a transparência na gestão das políticas de pessoal, objetivo que preside ao regime constante do artigo 11.º da Lei n.º 57/2012, é devidamente assegurada pelo Banco de Portugal através da publicitação de vasta informação estatística no Relatório do Conselho de Administração sobre Atividade e Contas e, também, pela prestação anual de informação através do Relatório Único.

**6. A Proposta de Lei n.º 174/XIII alarga em termos muito substanciais o regime em vigor.**

Desde logo, no seu artigo 2.º, em sede de âmbito de aplicação, passa a prever a inclusão, como entidades reportantes, dos órgãos de soberania e respetivos serviços de apoio, para além de referir expressamente o Banco de Portugal (a par das entidades administrativas independentes) e outras entidades que integrem o universo das administrações públicas em contas nacionais.

Para além disso, também o conjunto de informações a transmitir conhece assinalável ampliação – em termos que, aliás, suscitaram críticas por parte da Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd) em parecer emitido sobre a Proposta e disponível no sítio da Assembleia da República.

**7. Cumpre, antes mais, realçar que o Banco de Portugal não integra o setor público em contas nacionais, pelo que se mostra difícil de entender a sua expressa – e inovadora – inclusão no artigo 2.º da Proposta de Lei.**

**8. Ao longo da exposição de motivos, são especialmente destacados, como fundando a alteração do regime, razões ligadas a fins estatísticos e à elaboração de “estudos técnicos, contribuindo para uma melhoria substancial e uma mais sustentada definição das políticas públicas”. Afirma-se, igualmente, o intuito de “recolher junto dos empregadores públicos informação similar à fornecida, há cerca de sete anos, em formato eletrónico, à administração do trabalho, pelos empregadores abrangidos pelo Código do Trabalho, através do denominado «Relatório Único»”.**

Todavia, se atentarmos no artigo 4.º, em especial no seu n.º 3, onde se enunciam as finalidades da recolha de informação, encontramos, na alínea a) uma referência que, como, aliás, aponta a CNPD, não corresponde a verdadeiro objetivo mas tão só à descrição da operação de tratamento de dados



**BANCO DE PORTUGAL**  
EUROSISTEMA

realizada no âmbito do SIOE. Aliás, e para este efeito, o Banco de Portugal presta já hoje a informação relevante através do Relatório Único, no quadro do regime laboral comum que lhe é aplicável.

Quanto às demais alíneas e números afigura-se que não têm (nem podem ter, por força dos seu estatuto próprio) aplicação ao Banco de Portugal. Estão aqui presentes finalidades que envolvem a gestão, controlo e acompanhamento dos recursos humanos ou a sua mobilidade no âmbito do setor público e que não podem compreender, pelas razões indicadas, o Banco de Portugal.

**9.** Inclusive, bem se percebe, no contexto dos objetivos que presidem ao SIOE, a atribuição à Direção-Geral da Administração e Emprego Público da responsabilidade de entidade gestora do Sistema (artigo 5.º). Contudo, o perfil constitucional e legal do Banco de Portugal – em que avulta a independência na gestão dos seus recursos humanos, como pressuposto e condição da sua independência perante o Governo – e, bem assim, o regime laboral que lhe é aplicável não consentem a sua sujeição à atividade deste órgão da Administração Pública.

**10.** Acresce, conforme foi já referido, que o essencial da informação a reportar, nos termos dos artigos 6.º, 8.º e 12.º da Proposta de Lei em apreço, coincide com a que é já prestada pelo Banco de Portugal, à semelhança e nos termos dos demais empregadores sujeitos ao Código do Trabalho, através da entrega do Relatório Único. Informação que é, aliás, complementada com a que se disponibiliza no âmbito do enquadramento dos trabalhadores do Banco de Portugal no regime geral de segurança social.

Fica, com isto, privada de sentido a sujeição do Banco de Portugal, como entidade reportante, a este Sistema.

**11.** De outra parte, continua, no artigo 10.º do regime que se pretende aprovar, a prever-se o mesmo tipo de sanções pelo incumprimento que consta da lei vigente. Como se disse, estas consequências, não poderão, em princípio, atingir o Banco de Portugal, pressupondo um tipo de fisionomia institucional totalmente diverso do que caracteriza o Banco. Com o que fica mais uma vez evidenciada a artificialidade da inclusão do Banco de Portugal no SIOE como entidade reportante, mesmo na versão ampliada que se pretende configurar com a Proposta de Lei em análise.

A não ser assim, e a ponderar-se a eventualidade de aplicação de sanções ao Banco de Portugal por parte de serviços da Administração Pública com fundamento na gestão de recursos humanos, seria



**BANCO DE PORTUGAL**  
EUROSISTEMA

posto em crise o próprio princípio de independência de governo e de gestão que resulta, diretamente, do Direito comunitário e, indiretamente, da Constituição da República.

**12.** Nesta medida, a aplicação do regime propugnado na Proposta de Lei n.º 174/XIII ao Banco de Portugal acaba por ter como verdadeira consequência prática a disponibilização à Direção-Geral da Administração e Emprego Público de um conjunto detalhado de elementos que permitem acompanhar com minúcia a gestão de recursos humanos por parte do Banco de Portugal e proceder ao seu cotejo com as condições e práticas de outras entidades públicas.

Parece, no fundo, estar aqui subjacente um objetivo de equiparação do Banco de Portugal a quaisquer outros entes públicos, desatendendo ao seu enquadramento constitucional, comunitário e legal específico.

**13.** Não pode, assim, o Banco de Portugal deixar de manifestar as suas reservas quanto à presente Proposta de Lei, sem deixar de reafirmar a sua disponibilidade para fornecer informação que possa ser trabalhada estatisticamente, em moldes adequados à sua específica fisionomia institucional.

**14.** Poderá, pelas razões que se deixaram expostas, estar aqui em causa o próprio estatuto do Banco de Portugal. E, assim sendo, impõe-se, nos termos do n.º 4 do artigo 127.º e o n.º 5 do artigo 282.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e da Decisão 98/415/CE, de 29 de Junho de 1998, a audição do Banco Central Europeu.

Ana Paula Serra