


Distribuído
25/01/2018



Parecer sobre os projetos de Lei n.º 595/XII/2.ª (PSD) e n.º 596/XII/2.ª (PSD)

1. Por correio eletrónico datado de 15 de janeiro passado (Ofício n.º 42/14.ª-CERTEFP/2018 NU: 592049) solicitou o Senhor Presidente da Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas o parecer da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF) sobre os projetos de Lei n.º 595/XII/2.ª e n.º 596/XII/2.ª, ambos propostos por Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata.

2. O projeto de Lei n.º 595/XII/2.ª procede ao aditamento de dois artigos à Lei Orgânica do Banco de Portugal, aprovada pela Lei n.º 5/98, de 31 de janeiro⁽¹⁾, com vista a introduzir um novo regime em matéria de incompatibilidades e impedimentos e de transparência. Em paralelo, o projeto de Lei n.º 596/XII/2.ª procede ao aditamento de um artigo à Lei-quadro das entidades reguladoras, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto⁽²⁾, sobre a matéria da transparência e de conteúdo idêntico ao previsto no projeto de Lei n.º 595/XII/2.ª.

3. De uma perspetiva substantiva, cabe referir que a ASF tem vindo a defender a paridade estatutária entre as autoridades de supervisão do setor financeiro. De facto, de forma reiterada, a ASF tem veiculado que o adequado funcionamento do sistema de supervisão do setor financeiro supõe um modelo equiparado de independência e de estatuto das três autoridades. Atendendo ao grau de integração dos subsectores, a menor eficiência de uma das autoridades de supervisão constitui um risco sistémico adicional, agravado pelo facto de, nessas circunstâncias, os operadores tenderem a

¹ Ainda que refira alterar a Lei n.º 5/98, de 31 de janeiro, que aprova a Lei Orgânica do Banco de Portugal, efetivamente trata-se de um aditamento à própria Lei Orgânica e não ao diploma preambular, menção que deveria ser corrigida quer no artigo 1.º quer no corpo do artigo 2.º.

² Também o presente Projeto deve ser tecnicamente corrigido, na medida em que refere alterar a Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, quando, na verdade, as alterações propostas incidem sobre a Lei-quadro das entidades reguladoras, aprovada em anexo à referida Lei. Deve, assim, ser corrigida a referência quer no artigo 1.º quer no corpo do artigo 2.º.

explorar eventuais arbitragens regulatórias e de supervisão. A coexistência de graus diferenciados, entre as várias autoridades de supervisão do sistema financeiro, de competências, de meios e de independência não quadra com o estado atual do mercado e acabaria por se revelar uma fonte de vulnerabilidade para todo o sistema financeiro, e, no limite, para o próprio sistema económico nacional.

4. Tendo presente o princípio explanado do ponto anterior, a ASF considera que os regimes de incompatibilidade e impedimentos e de transparência devem ser equivalentes quer sejam aplicáveis aos membros dos órgãos e dirigentes do Banco de Portugal [autoridade excluída do âmbito de aplicação da Lei-quadro das entidades reguladoras (cf. n.º 4 do artigo 3.º da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto)], quer sejam aplicáveis à ASF e à Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM) [autoridades incluídas no âmbito de aplicação subjetivo da Lei-quadro das entidades reguladoras (cf. alínea a) e b) do n.º 3 do artigo 3.º da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto)].

5. No entanto, entende a ASF que o regime a aplicar neste domínio deve corresponder aos seguintes parâmetros: ser eficaz na prevenção e gestão de conflito de interesses; ter paralelo relativamente ao aplicável a titulares de cargos políticos e de outros relevantes cargos públicos, na medida em que se imponham idênticas preocupações em matéria de conflito de interesses; não afetar a eficácia do exercício das funções de interesse público prosseguidas pelas autoridades de supervisão do setor financeiro.

6. Neste contexto e após análise dos projetos de Lei *sub judice*, transmitem-se as seguintes observações:

6.1 Quanto ao artigo 61.º-A aditado à Lei Orgânica do Banco de Portugal:

(N.º 1) No que se refere ao regime de incompatibilidade e impedimentos aplicável aos membros do órgão de administração do Banco de Portugal, e da ASF e CMVM, correspondem a enquadramentos jurídicos de base distinta: no caso do Banco de Portugal, para além dos regimes que resultem da sua

integração no Sistema Europeu de Bancos Centrais, são aplicáveis o artigo 61.º da Lei Orgânica do Banco de Portugal, subsidiariamente o Estatuto do Gestor Público, aplicável por força do disposto no n.º 1 do artigo 64.º da Lei Orgânica do Banco de Portugal e parcialmente, o Regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, e no caso da ASF e CMVM, o disposto nos respetivos Estatutos (ASF, artigo 15.º dos Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 1/2015, de 6 de janeiro), no artigo 19.º da Lei-quadro das entidades reguladoras e, subsidiariamente, o Regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, por remissão do n.º 8 do referido artigo 19.º⁽³⁾.

Por outro lado, mesmo relativamente ao regime de impedimento pós-mandato aditado pelo presente projeto de Lei, persistirão distinções relevantes, na medida em que o n.º 1 do artigo 61.º-A adapta o teor do n.º 2 do artigo 19.º da Lei-quadro das entidades reguladoras, mas não regula as situações em que a compensação não é devida ou as consequências em caso de incumprimento (cf. n.ºs 5 e 6 do artigo 19.º da Lei-quadro das entidades reguladoras).

De referir também que, no caso das entidades reguladoras, o impedimento pós-mandato aplica-se apenas aos membros do conselho de administração. O regime do artigo 61.º-A aditado à Lei Orgânica do Banco de Portugal aplica-se aos "órgãos do banco". Pressupondo-se que se pretende referir aos "titulares" dos órgãos do banco, questiona-se se a extensão do âmbito subjetivo da norma se adequa à natureza de órgãos sem funções de administração.

Nesta medida e sem apreciar o mérito relativo dos dois enquadramentos aplicáveis, cabe reconhecer que a iniciativa legislativa em causa não atingirá a integral equiparação de regimes.

(N.º 2) No que se refere ao regime de incompatibilidade e impedimentos aplicável aos titulares de cargos de direção do Banco de Portugal, e da ASF e CMVM, também se manterão regimes distintos: no caso do Banco de Portugal a Lei Orgânica é omissa nesta matéria, devendo considerar-se o Regulamento da Comissão de Ética e dos deveres legais dos trabalhadores do Banco de Portugal e no

³ Importará ainda mencionar instrumentos de autorregulação como o Código de Conduta dos membros do conselho de administração do Banco de Portugal, o qual, aliás, inclui os pontos 5.7. a 5.9 sobre o exercício de funções pós-mandato e o Código de Conduta da ASF.

caso dos titulares de cargos de direção da ASF e CMVM relevará o disposto nos respetivos Estatutos (ASF, artigo 32.º dos Estatutos), nos n.ºs 4 a 6 e 8 e 9 do artigo 32.º da Lei-quadro das entidades reguladoras, bem como o regime aplicável às acumulações e incompatibilidades legalmente estabelecidos para os trabalhadores em funções públicas.

No que respeita, em concreto, às limitações de relação ou vínculo contratual após a cessação de funções na autoridade persistirão, mesmo após a presente iniciativa legislativa, diferenças relevantes, sem que se identifiquem razões subjacentes que as fundamentem:

- i) Quanto ao âmbito de sujeição ao regime: no caso do Banco de Portugal, cargos de direção com responsabilidade de supervisão e no caso da ASF e CMVM, quaisquer titulares de cargos de direção ou equiparados;
- ii) Quanto ao prazo do impedimento: um ano no caso do Banco de Portugal e dois anos no caso da ASF e CMVM;
- iii) Quanto à compensação durante o período do impedimento: prevista em ½ do vencimento mensal no caso dos cargos de direção com responsabilidade de supervisão do Banco de Portugal e não estando prevista para os titulares de cargos de direção ou equiparados da ASF e CMVM;
- iv) Quanto às situações excluídas do regime de "cooling off": omissas do artigo 61.º-A aditado à Lei Orgânica do Banco de Portugal e constantes do n.º 8 do artigo 32.º da Lei-quadro das entidades reguladoras;
- v) Quanto às consequências específicas do incumprimento: omissas do artigo 61.º-A aditado à Lei Orgânica do Banco de Portugal e implicando, no caso dos titulares de cargos de direção da ASF e CMVM, a devolução de todas as remunerações líquidas auferidas, até ao máximo de três anos, aplicado o coeficiente de atualização resultante das correspondentes taxas de variação média anual do índice de preços no consumidor apurado pelo Instituto Nacional de Estatística, I. P.

No sentido do princípio que a ASF tem vindo a suportar seria importante o alinhamento dos regimes. Oportunamente transmitiu a ASF o respetivo parecer sobre o disposto nos n.ºs 4 a 6 e 8 e 9 do artigo 32.º da Lei-quadro das entidades reguladoras, identificando as reservas jurídicas que este regime lhe suscitava.

Neste âmbito parece, assim, jurídica e tecnicamente mais correto o regime aprovado pelo Banco de Portugal no artigo 19.º do Regulamento da Comissão de Ética e dos deveres legais dos trabalhadores

do Banco de Portugal, que enquadra esta restrição como um pacto de não concorrência a firmar por acordo com o trabalhador, regime esse compatível com o Código do Trabalho (cf. artigo 136.º).

(N.º 3) Independentemente da análise de mérito que possa ser efetuada desta norma, importará clarificar o pretendido com a mesma, na medida em que se se tratar de um regresso ao lugar de origem, não estará em causa o estabelecimento de um vínculo ou relação contratual, o qual preexiste.

6.2 Quanto ao artigo 63.º-A aditado à Lei Orgânica do Banco de Portugal e ao artigo 19.º-A aditado à Lei-quadro das entidades reguladoras

O regime proposto não ter parece ter paralelo ao aplicável a titulares de cargos políticos e de outros relevantes cargos públicos e é desproporcionado pelos seguintes motivos:

- a) Já estão legalmente consagrados mecanismos de fiscalização de incompatibilidades e impedimentos pela Procuradoria-Geral da República e de controlo público da riqueza mediante declaração a apresentar ao Tribunal Constitucional;
- b) Por princípio, as declarações de rendimentos e património são de acesso público e a divulgação do respetivo conteúdo é livre, mas o regime vigente prevê a possibilidade de oposição à divulgação com fundamento em motivo relevante, designadamente interesses de terceiros, que implique a violação da reserva da vida privada;
- c) No caso da ASF, já se encontra legalmente prevista a divulgação no respetivo sítio na Internet de um conjunto de elementos, entre os quais, a composição dos órgãos, incluindo os respetivos elementos biográficos e valor das componentes do estatuto remuneratório aplicado [cf. alínea c) do artigo 46.º dos Estatutos)];
- d) A publicitação no respetivo sítio da Internet do registo dos encontros e reuniões que os membros do conselho de administração, no exercício das suas funções ou por causa dela, tenham com

entidades externas à entidade reguladora, pode constituir uma violação do dever de sigilo profissional que se lhe impõe (no caso da ASF, cf. artigo 44.º dos Estatutos e artigos 32.º a 38.º do regime jurídico de acesso e exercício da atividade seguradora e resseguradora, aprovado pela Lei n.º 147/2015, de 9 de setembro).

Mesmo que assim não se venha a entender, a publicitação nos termos previstos pode relevar-se um elemento prejudicial à eficácia das funções de supervisão cometidas às entidades visadas, tendo particularmente em consideração que o prosseguimento de um dever de reserva pode, em determinados processos ou em certas fases de um processo, ser fundamental para o seu sucesso.

Em 22 de janeiro de 2018