



BANCO CENTRAL EUROPEU

EUROSISTEMA

PT

ECB-PUBLIC

## PARECER DO BANCO CENTRAL EUROPEU

de 23 de Março de 2021

sobre o estabelecimento de um regime de transparência de contratos e documentos conexos relativos a operações que impliquem o recurso a fundos públicos

(CON/2021/13)

### Introdução e base jurídica

Em 5 de Fevereiro de 2021, o Banco Central Europeu (BCE) recebeu da Assembleia da República Portuguesa um pedido de parecer sobre dois projectos de lei visando o estabelecimento de um regime jurídico de transparência de contratos e documentos conexos relativos a operações que impliquem o recurso a fundos públicos (a seguir “projectos de lei”)<sup>1</sup>.

A competência do BCE para emitir parecer baseia-se no artigo 127.º, n.º 4 e no artigo 282.º, n.º 5 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, bem como no artigo 2.º, n.º 1, da Decisão 98/415/CE do Conselho<sup>2</sup>, uma vez que os projectos de lei se relacionam com as atribuições específicas cometidas ao BCE pelo artigo 127.º, n.º 6 do Tratado no que diz respeito à supervisão prudencial das instituições de crédito. O Conselho do BCE adoptou o presente parecer em conformidade com o disposto no artigo 17.º-5, primeiro período, do Regulamento Interno do Banco Central Europeu.

### 1. Objecto dos projectos de lei

- 1.1 De acordo com as exposições de motivos que acompanham os projectos de lei, os mesmos visam, nomeadamente, reforçar a transparência e o escrutínio de operações que impliquem o recurso a fundos públicos, ao permitir à Assembleia da República proceder à desclassificação de determinados contratos originalmente classificados como confidenciais ou sigilosos, celebrados entre o Estado ou outras entidades públicas que impliquem o recurso a fundos públicos, em diversos sectores, se os mesmos estiverem sujeitos a cláusulas de confidencialidade. O objectivo é o de aumentar a transparência e permitir que tais documentos sejam tornados públicos, devido ao impacto que os mesmos podem ter nas finanças públicas.
- 1.2 Ambos os projectos de lei são aplicáveis a contratos e acordos celebrados pelo Estado ou por quaisquer entidades integradas no perímetro do orçamento do Estado, que impliquem o recurso a fundos públicos em sectores económicos específicos, incluindo os sectores bancário e financeiro. Um dos projectos de lei menciona expressamente que todas as operações envolvendo o

---

<sup>1</sup> Projecto de Lei n.º 606/XIV/2ª – Aprova o regime jurídico da desclassificação de contratos ou outros documentos que comprometem o Estado ou outras entidades integradas no perímetro orçamental em sectores fundamentais; Projecto de Lei n.º 634/XIV/2ª – Aprova um regime jurídico de transparência dos contratos, acordos e outros documentos relativos a operações que determinem a utilização ou disponibilização de fundos públicos relativamente a entidades pertencentes a sectores estratégicos.

<sup>2</sup> Decisão 98/415/CE do Conselho, de 29 de Junho de 1998, relativa à consulta do Banco Central Europeu pelas autoridades nacionais sobre projectos de disposições legais (JO L 189 de 3.7.1998, p. 42).

recurso a fundos públicos no contexto da aplicação de medidas de resolução, nacionalização, liquidação ou de apoio à capitalização recaem no seu âmbito de aplicação.

- 1.3 De acordo com os projectos de lei, a Assembleia da República ficará autorizada a desclassificar os referidos contratos mediante declaração dos fundamentos justificativos da sua desclassificação e ponderação das razões que justificam a sua confidencialidade face ao direito dos contribuintes à informação.
- 1.4 Nos termos de ambos os projectos de lei, não só os próprios contratos, mas também toda a documentação e informação considerada inerente ou com eles relacionada, ficam sujeitos à decisão de desclassificação a tomar pela Assembleia da República. Além disso, a sua divulgação pode incluir igualmente os nomes de pessoas singulares ou colectivas que tenham originado perdas na entidade beneficiária dos fundos públicos.
- 1.5 O incumprimento da obrigação de divulgação após uma decisão de desclassificação adoptada pela Assembleia da República constitui crime.
- 1.6 Ambos os projectos de lei dispõem que as futuras leis prevalecerão sobre qualquer outro regime legal de sigilo bancário ou sigilo comercial.
- 1.7 Por último, ambos os projectos de lei estabelecem expressamente que as futuras leis serão aplicáveis não só aos novos contratos celebrados pelo Estado, ou pelas outras entidades abrangidas pelo seu âmbito de aplicação, mas também a todos os contratos já existentes que tenham implicado o recurso a fundos públicos. Um dos projectos de lei estabelece um limite temporal retroactivo para os contratos já celebrados há mais de 14 anos, aos quais o referido projecto de lei não se aplicaria.

## **2. Observações**

- 2.1 A legislação nacional deve ser compatível com a obrigação, imposta pelo direito da União, de manter segredo profissional em relação a informações confidenciais de supervisão prudencial, em especial pelo artigo 53.º da Directiva 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>3</sup>. A divulgação de tais informações confidenciais apenas é permitida nos casos enumerados no artigo 53.º, n.º 1 da Directiva 2013/36/UE.
- 2.2 O BCE regista, em particular, que o Banco de Portugal ('BdP'), enquanto autoridade nacional competente responsável pela supervisão prudencial das instituições de crédito, não se inclui entre as entidades públicas às quais as futuras leis serão aplicáveis. No entanto, embora os contratos celebrados pelo próprio BdP não sejam objecto de divulgação pública, os contratos celebrados com instituições de crédito por outras autoridades públicas como, por exemplo, o Fundo de Resolução, já recaem no âmbito de aplicação dos projectos de lei, o mesmo acontecendo com quaisquer contratos celebrados entre instituições de crédito e outras entidades públicas envolvendo operações com recurso a fundos públicos. Além disso, ambos os projectos de lei prevêem que todos os documentos e informações considerados inerentes ou relacionados com tais contratos ficam igualmente sujeitos a divulgação pública, o que significa que, mesmo que tais documentos e

---

<sup>3</sup> Directiva 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho de 2013, relativa ao acesso à actividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento, que altera a Directiva 2002/87/CE e revoga as Directivas 2006/48/CE e 2006/49/CE (JO L 176 de 27.6.2013, p. 338).

informações não façam parte do próprio contrato, ainda assim possam ser susceptíveis de desclassificação e divulgação pública.

- 2.3 O BCE entende que, não estando o BdP abrangido pelo âmbito de aplicação dos projectos de lei, tais documentos ou informações não abrangerão documentos de supervisão prudencial na posse das autoridades responsáveis pela supervisão prudencial das instituições de crédito, incluindo o BdP e o BCE, ainda que tais documentos se relacionem com contratos abrangidos pelo âmbito de aplicação dos projectos de lei. Todos os documentos e informações respeitantes à supervisão prudencial continuarão ao abrigo de salvaguardas de confidencialidade, uma vez que tanto o BCE como o BdP estão – e continuarão a estar – fora do âmbito de aplicação dos projectos de lei. Além do mais, os documentos e informações a divulgar por força do disposto nos projectos de lei devido à sua ligação com contratos envolvendo o recurso a fundos públicos, mesmo que, formalmente, não constituam documentação de supervisão prudencial, não poderão incluir informação confidencial de supervisão, uma vez que a divulgação pública de tais documentos ou informações contrariaria obviamente o sigilo profissional tutelado pelo artigo 53.º da Directiva 2013/36/UE. Por conseguinte, a divulgação pública de tais documentos ou informações constituiria uma clara violação do artigo citado, pelo que qualquer informação confidencial de supervisão constante de tais documentos terá de ser rasurada.
- 2.4 Ambos os projectos de lei excluem do seu âmbito de aplicação outros regimes legais especiais, os quais continuam a ser aplicáveis. Um dos projectos de lei também exclui matérias sujeitas a segredo de Estado ou de Justiça, as quais não ficam sujeitas a desclassificação ao abrigo deste regime. Contudo, ambos os projectos de lei dispõem expressamente que prevalecem sobre qualquer outro regime legal de sigilo bancário ou sigilo comercial. Para se estabelecer um regime que salvasse tanto a confidencialidade da informação como o legítimo interesse do público em aceder à informação, bem como a primazia do direito da União sobre a legislação nacional, o BCE entende que não seria possível desclassificar, ao abrigo dos projectos de lei, documentos e informações confidenciais relacionados com a supervisão, uma vez que, caso contrário, tal interpretação não seria compatível com a protecção de informação confidencial de supervisão prevista na Directiva 2013/36/UE.
- 2.5 No que se refere às disposições relativas à divulgação de operações com recurso a fundos públicos num contexto de resolução, a Directiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>4</sup> confere poderes não só às autoridades de resolução, mas também às autoridades de supervisão competentes. Nomeadamente, da Directiva 2014/59/UE consta a única base jurídica para o exercício, pelas autoridades de supervisão competentes, dos poderes relativos aos planos de recuperação e às medidas de intervenção precoce<sup>5</sup>, matérias em que as autoridades de supervisão desempenham um papel fundamental. Estas duas categorias de poderes dizem respeito a atribuições de supervisão prudencial, como tal reconhecidas no Regulamento n.º 1024/2013 do

---

<sup>4</sup> Directiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Maio de 2014, que estabelece um enquadramento para a recuperação e a resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento e que altera a Directiva 82/891/CEE do Conselho, e as Directivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/CE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e os Regulamentos (UE) n.º 1093/2010 e (UE) n.º 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 173 de 12.6.2014, p. 190).

<sup>5</sup> V. os artigos 5.º a 9.º e 27.º a 30.º da Directiva 2014/59/UE.

Conselho<sup>6</sup>. Além disso, embora não estejam à cabeça do processo, as autoridades de supervisão competentes são consultadas pelas autoridades de resolução ou cooperam com estas em vários outros processos. A este respeito, o BCE gostaria de lembrar que a Directiva 2014/59/UE estabelece igualmente deveres de confidencialidade como contrapartida necessária para reforço das obrigações de sigilo previstas na Directiva 2013/36/UE. No que se refere a todos os processos em que as autoridades competentes intervêm (quer liderados pelas autoridades de supervisão competentes, quer pelas autoridades de resolução), as autoridades de supervisão competentes estão sujeitas a diversas obrigações de comunicação de informações confidenciais de supervisão às autoridades de resolução (e, em alguns casos, a algumas outras das autoridades mencionadas). As autoridades de resolução, por seu turno, estão sujeitas a obrigações ainda mais latas de prestação de informação a outras autoridades. O BCE observa, nomeadamente, que o dever de sigilo previsto no artigo 84.º da Directiva 2014/59/UE é aplicável às autoridades de resolução, bem como a outras instituições públicas e a particulares, tais como ministérios, fundos de garantia de depósitos ou adquirentes que se apresentem a concurso, alguns dos quais poderiam eventualmente ver-se obrigados a divulgar informação por força do disposto nos projectos de lei. Uma vez que as autoridades de supervisão competentes representam uma importante fonte de informação para as autoridades de resolução, as quais apenas recolhem informações directamente das instituições de crédito na medida em que as mesmas não se encontrem já na posse das autoridades de supervisão, existem vários casos em que pode ser pedido às autoridades de resolução que transmitam a outra autoridade informações confidenciais recolhidas e recebidas por uma autoridade de supervisão competente. Do ponto de vista da supervisão prudencial, é necessário acautelar a possibilidade de a divulgação pública de tais documentos ou informações, potencialmente em contravenção do disposto no artigo 84.º da Directiva 2014/59/UE, levar também à divulgação de informações confidenciais de supervisão em violação do dever de sigilo profissional previsto no artigo 53.º da Directiva 2013/36/UE. Eventuais informações confidenciais de supervisão constantes de tais documentos terão, por conseguinte, de ser rasuradas.

- 2.6 De acordo com os projectos de lei, a decisão de desclassificação pela Assembleia da República poderá incluir igualmente a divulgação dos nomes das pessoas singulares ou colectivas que tenham originado perdas em qualquer entidade que tenha beneficiado de fundos públicos. Um dos projectos de lei acrescenta ainda que a identificação dos sócios e dos membros dos corpos sociais das referidas entidades também fica sujeita a divulgação. Tal informação pode constituir informação confidencial de supervisão que deve manter-se subordinada a requisitos de sigilo com vista ao cumprimento das normas de confidencialidade estabelecidas na Directiva 2013/36/UE.
- 2.7 Finalmente, importa considerar que qualquer divulgação não intencional de informação confidencial de supervisão que os projectos de lei poderiam vir a facilitar poderia ter igualmente um efeito adverso na possibilidade de as autoridades de supervisão prudencial trocarem informações com outras autoridades, devido à limitação do âmbito da informação que as autoridades de supervisão prudencial poderiam partilhar com essas outras entidades. De acordo com o disposto nos artigos 56.º, 57.º e 59.º da Directiva 2013/36/UE, a autoridade de supervisão competente pode trocar

---

<sup>6</sup> V. o artigo 4.º, n.º 1, alínea i) do Regulamento (UE) n.º 1024/2013 do Conselho, de 15 de Outubro de 2013, que confere ao BCE atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito (JO L 287 de 29.10.2013, p. 63).

informações com outras autoridades, tais como autoridades nacionais responsáveis pela supervisão dos mercados financeiros, organismos de supervisão e a administração central. Em qualquer destas situações, a troca de informações apenas pode ocorrer se a informação divulgada estiver sujeita a requisitos de sigilo profissional no mínimo equivalentes aos descritos no artigo 53.º da Directiva 2013/36/UE. Isto significa que, se a informação em questão a partilhar pela autoridade de supervisão competente for considerada como sendo inerente ou relativa a um contrato susceptível de ser tornado público por força dos projectos de lei, então a autoridade de supervisão competente já não poderia partilhar tal informação com as entidades referidas na Directiva 2013/36/UE, tal como acontece presentemente, na ausência dos projectos de lei.

O presente parecer será publicado no EUR-Lex.

Feito em Frankfurt am Main, em 23 de Março de 2021.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Chiyach', which is a stylized representation of the name Christine Lagarde.

*A Presidente do BCE*

Christine LAGARDE