



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Assembleia da República Gabinete da Presidente
Nº de Entrada <u>527898</u>
Classificação: Gabinete do Governador
<u>15</u> de <u>01</u> de <u>01</u> de <u>01</u> Nº GOV/2015/0256
Data <u>19/06/2015</u>

Por determinação de Sua Excelência a
Presidente da A.R., J. DAPLON e
Deputado Secretário da Mesa
22/06/2015

Lisboa, 18 de junho de 2015

Exm^a. Senhora

Presidente da Assembleia da República

Em resposta ao Requerimento nº 32/XII/4^a do Grupo Parlamentar do Partido Socialista de 02 de junho de 2015 no qual se solicita o envio da cópia integral do Relatório de Avaliação Interna do Banco de Portugal à atuação desta entidade no âmbito do processo do caso Banco Espírito Santo (BES), o Banco de Portugal informa o seguinte.

O documento produzido pela Comissão de Avaliação às decisões e à atuação do Banco de Portugal na supervisão do BES faz parte do processo de avaliação global e aprofundado das funções de supervisão do Banco de Portugal e do respetivo enquadramento legislativo. Trata-se apenas de uma peça desse processo de avaliação, a par de outros documentos que cobrem outros aspetos complementares, como sejam os modelos de governação das instituições ou os processos sancionatórios. O documento não faz parte, nesta fase, de um processo finalizado, constituindo antes um documento de trabalho inserido num processo de avaliação que vai prosseguir internamente no Banco de Portugal, através da análise aprofundada das recomendações constantes de vários relatórios e a posterior elaboração de um livro branco sobre estas matérias.

Não obstante, salientamos que, em qualquer caso, os documentos produzidos no âmbito do processo de avaliação das funções de supervisão do Banco de Portugal não poderiam ser divulgados na sua integralidade na medida em que compreendem matéria sujeita a dever de segredo legalmente imposto ao Banco de Portugal enquanto autoridade de supervisão. O segredo de supervisão não é estabelecido pela lei em benefício do Banco de Portugal, mas sim como meio de proteção de informação relativa a terceiros (as instituições supervisionadas e os seus clientes). Daí que a lei o qualifique como um dever de segredo profissional, com o mesmo valor jurídico do segredo profissional de outras atividades, confiado neste caso a uma entidade pública que, por virtude da sua função, tem o direito, e sobretudo o dever, de o guardar perante todas as outras entidades, incluindo as demais autoridades públicas.

O Banco de Portugal considera que o dever de segredo, além de estar salvaguardado na lei dos inquiridos parlamentares, é plenamente aplicável às audições parlamentares e à prestação de informações escritas, nos termos e com os fundamentos constantes do Parecer Jurídico elaborado pelos Serviços Jurídicos do Banco de Portugal, que remetemos em anexo.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete

Marta Abreu

1 Anexo



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Departamento de Serviços Jurídicos

O DEVER DE SEGREDO DO BANCO DE PORTUGAL

PERANTE A ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

1. Poderes de fiscalização política da Assembleia

A Constituição confere à Assembleia da República um poder genérico de apreciação “dos atos do Governo e da Administração Pública” (artigo 162.º). Para o desempenho desta competência, a Constituição dá aos deputados (a todos e a cada um dos deputados) o poder de “*fazer perguntas ao Governo sobre quaisquer atos deste ou da Administração Pública e obter resposta em prazo razoável, salvo o disposto na lei em matéria de segredo de Estado*” (artigo 156.º).

O poder de questionar – de fazer perguntas e de obter respostas – é exercido perante o Governo, como resulta das disposições citadas. Não só porque o Governo é o “*órgão superior da Administração Pública*” (artigo 182.º da Constituição), mas também porque o poder de questionamento tem uma estreita ligação com a responsabilidade do Governo perante a Assembleia e com o poder de censura que a Assembleia detém perante o Governo e de provocar a sua demissão.

As perguntas dirigidas ao Governo podem ser feitas por escrito ou oralmente. Neste segundo caso, a Constituição determina que sejam marcadas reuniões plenárias da Assembleia com a expressa finalidade de os membros do Governo responderem a perguntas e pedidos de esclarecimento dos deputados (artigo 177.º). É, assim, perante o conjunto dos deputados, e não em comissão, que o Governo se submete às questões da Assembleia.



2. As comissões parlamentares

As comissões parlamentares exercem uma função auxiliar relativamente ao desempenho da competência de fiscalização política da Assembleia da República. Compete-lhes, segundo o artigo 35.º do Regimento, “*inteirar-se dos problemas políticos e administrativos que sejam da sua competência e fornecer à Assembleia, quando esta o julgar conveniente, os elementos necessários à apreciação dos atos do Governo e da Administração*”. As audições em comissão têm, neste plano, um papel que não pode ser confundido com o exercício, ainda que delegado, dos poderes constitucionais do Parlamento. As audições permitem à Assembleia da República – acompanhando uma tendência que se observa na generalidade dos países – informar-se e recolher elementos destinados ao exercício das competências políticas e legislativas da Assembleia.

O papel restrito das audições parlamentares é especialmente nítido quando para elas são convocadas entidades públicas não governamentais. Estas entidades não respondem individualmente perante a Assembleia, nem estão sujeitas a uma fiscalização política própria. Se tais entidades pertencerem à esfera de influência do Governo (administração estadual direta e indireta), só este último responde pela sua atuação. Se, pelo contrário, se tratar de organismos da administração autónoma, sem sujeição à direção e superintendência do Governo, as audições em comissão perdem mesmo o seu nexos com o poder de fiscalização do Governo, ficando limitadas a uma função informativa para outros efeitos.

3. O Banco de Portugal perante a Assembleia da República

O caso do Banco de Portugal não se enquadra nas categorias administrativas acima mencionadas. O banco central desempenha funções que se encontram principalmente definidas nos tratados europeus e no Estatuto do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC). O legislador nacional pode aditar e regular o exercício de outras atribuições, mas apenas na medida em que essas atribuições não prejudicarem o desempenho das funções do SEBC. Por outro lado, os tratados conferem aos bancos centrais um determinado grau de independência perante os respetivos governos, materializado na proibição de solicitar ou aceitar instruções relativas à



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Departamento de Serviços Jurídicos

sua actuação e na garantia de inamovibilidade dos cargos dos titulares dos seus órgãos de decisão, ainda que a sua designação seja feita por decisão governamental.

Estas características impedem a diluição do Banco Central nos mecanismos de responsabilização política do executivo. Mas a verdade é que o banco central é uma entidade pública de direito nacional, que não está sujeita a formas próprias de legitimação e responsabilização democráticas, como estão, de certa forma, as entidades da administração autónoma de base territorial ou associativa. O banco central deve, portanto, como contrapartida do seu estatuto, sujeitar-se a mecanismos de *accountability* perante os órgãos de soberania até ao ponto em que tais mecanismos se mostrem compatíveis com a sua independência.

É nesse quadro que se devem inserir as audições em comissão parlamentar. Elas não constituem um instrumento de responsabilização institucional, porque o parlamento não pode condicionar ou censurar a atuação do banco central, mas envolvem uma dimensão de questionamento e debate a que o banco central não deve furtar-se. O Banco de Portugal, em resumo, não responde perante a Assembleia da República, mas tem um dever de resposta às questões da Assembleia.

O dever de resposta acentua-se quando as questões sejam colocadas ao Banco de Portugal, ou aos seus responsáveis, no âmbito de uma comissão parlamentar de inquérito.

Estas comissões, que se encontram previstas no artigo 178.º da Constituição e a que a lei atribui genericamente a função de *“vigiar pelo cumprimento da Constituição e das leis e apreciar os actos do Governo e da Administração”*¹, gozam de poderes de investigação equiparados aos das *autoridades judiciais*, ressalvados os que a estas últimas estejam constitucionalmente reservados (n.º 5 do artigo 178.º da Constituição e n.º 1 do artigo 13.º do Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares). Quer isto dizer, entre outros aspetos sem relevância para a presente nota, que é legalmente obrigatória, sob pena de sanção por *desobediência*, a prestação de informações escritas ou orais solicitadas por uma comissão de inquérito. Todos os cidadãos, e não apenas

¹ Artigo 1.º do Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares, constante da Lei n.º 5/93, de 1 de março, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 15/2007, de 3 de abril.



os detentores de cargos públicos, têm a obrigação de depor com verdade perante estas comissões, ainda que não o façam sob juramento².

Tanto no caso das comissões parlamentares permanentes como no das comissões eventuais de inquérito, a prestação de informações à Assembleia da República defronta-se com o limite posto pelo dever de segredo que o banco central está legalmente obrigado a observar.

4. O dever de segredo das autoridades de supervisão

O exercício das funções de supervisão está sujeito a um dever de segredo profissional aplicável às pessoas que exerçam ou tenham exercido cargos no Banco de Portugal. O dever de segredo abrange todos os factos cujo conhecimento advenha do exercício do cargo, nos termos do artigo 80.º do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, e só é derogável com base no consentimento dos interessados ou mediante um procedimento de levantamento do segredo em processo judicial ou equiparado.

O dever de segredo das autoridades de supervisão está consagrado na generalidade dos países e nas normas da União Europeia. A lei portuguesa define-o como um dever de segredo profissional, com as mesmas características de outros deveres da mesma natureza noutros sectores de atividade.

Enquanto segredo de natureza profissional, o segredo das autoridades de supervisão diferencia-se de certas espécies de segredo que recaem sobre processos de decisão de carácter público ou sobre os seus suportes documentais, como é o caso dos regimes do segredo de Estado ou do segredo de justiça. O segredo de supervisão não é uma forma de segredo administrativo. Não resulta da necessidade de manter certas decisões fora do conhecimento público, em virtude da sensibilidade da matéria ou do risco de intervenção indevida de terceiros. É sim um dever de confidência em relação a segredos alheios. O exercício da função exige o conhecimento de informações que as entidades supervisionadas (pessoas coletivas e pessoas físicas) não têm a

² Nos termos do artigo 132.º do Código de Processo Penal, o juramento só é tomado às testemunhas que deponham perante uma autoridade judiciária.



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Departamento de Serviços Jurídicos

obrigação de tornar públicas e que pertencem normalmente à sua vida interna ou reservada. São essas informações, não públicas, que constituem o objeto do dever de segredo da autoridade de supervisão, tal como definido no artigo 80.º do RGICSF.

A derogabilidade do dever de segredo de supervisão através de consentimento do interessado demonstra bem que não estamos perante uma forma de segredo da mesma espécie do segredo de Estado ou do segredo de justiça. As semelhanças devem ser estabelecidas com o dever de segredo de certas profissões que, não sendo públicas, pressupõem uma especial relação de confiança que a lei protege com o regime do segredo. E o que é importante salientar é que a proteção legal do segredo não visa apenas a inconfidência do profissional (através da incriminação da violação do segredo), mas também a apropriação dessa informação pelas autoridades públicas (através da outorga do direito de escusa legítima, em derrogação dos deveres gerais de responder ou depor).

Importa também não perder de vista a diferença do segredo de supervisão em relação ao dever de segredo próprio das instituições de crédito. Este último também constitui uma modalidade de segredo profissional (segredo bancário), mas tem um objeto e um regime em certa medida distintos dos do segredo da autoridade de supervisão. Na parte que interessa, o segredo bancário diz respeito à informação dos clientes, enquanto o segredo de supervisão se refere à informação proveniente das entidades supervisionadas (que pode ou não incorporar informação de clientes). O segredo bancário é restringido pelos deveres de reporte à autoridade de supervisão, enquanto o segredo de supervisão não está, em circunstâncias normais, sujeito a deveres sistemáticos de reporte a outras autoridades (abstrai-se aqui de regimes especiais como os do branqueamento de capitais ou das sanções financeiras). O segredo bancário não é partilhável com entidades congéneres, enquanto o segredo de supervisão permite essa partilha com outras autoridades de supervisão nacionais ou estrangeiras.

5. Aplicabilidade do dever de segredo em audição parlamentar

O dever de segredo da autoridade supervisão é plenamente aplicável nas audições em comissão parlamentar. Ele limita, dessa forma, os deveres de informação do Banco de Portugal e sua *accountability* perante o Parlamento.



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Departamento de Serviços Jurídicos

A aplicabilidade do dever de segredo resulta, em primeiro lugar, da separação entre as audições e os mecanismos de responsabilização política. O Banco de Portugal não é politicamente responsável perante a Assembleia da República, nem por si mesmo nem através do Governo. Ainda que se admitisse a delegação nas comissões parlamentares do poder de questionamento a que se refere o artigo 156.º da Constituição, esse poder não poderia abranger o Banco de Portugal, em virtude do estatuto de independência decorrente da sua integração no SEBC. Não pode, portanto, ser invocada a norma do artigo 156.º da Constituição, onde se impõe ao Governo um dever de resposta limitado unicamente pelo segredo de Estado.

Em segundo lugar, a configuração do segredo de supervisão como um dever de segredo profissional justifica a presunção de que ele não fica posto em causa por uma obrigação genérica de prestar informações ao Parlamento. Não seria assim se se tratasse de um segredo administrativo. Mas ele constitui, na realidade, um segredo sobre factos de terceiros, confiado a uma entidade pública que, por virtude da sua função, tem o direito, e sobretudo o dever, de o guardar perante todas as outras entidades, incluindo as demais autoridades públicas. A compressão do segredo profissional é por natureza excecional e pressupõe a avaliação de uma necessidade específica da informação para a realização de uma finalidade também específica e premente. Em princípio, estes pressupostos só se verificam no contexto de processos de natureza penal.

O dever de segredo do Banco de Portugal tem sido reconhecido e aceite, nestes termos, pela Assembleia da República. O Banco de Portugal tem comparecido múltiplas vezes em audições de comissões parlamentares sem que, da parte da Assembleia, tenha surgido a exigência de prestação de informações cobertas pelo dever de segredo. O entendimento que pode considerar-se implícito nas relações com a Assembleia da República é o de que colaboração do Banco de Portugal no esclarecimento de questões de supervisão não abrange informações individualizadas, a não ser que sejam do domínio público, devendo antes incidir em dados agregados sobre as instituições de crédito e em orientações ou critérios gerais de análise das questões de supervisão e de estabilidade financeira.



6. Deveres de informação aos parlamentos no contexto do SSM

O artigo 21.º do Regulamento (UE) n.º 1024/2013 do Conselho, de 15 de outubro de 2013 (Regulamento SSM), regula as relações entre BCE e os parlamentos nacionais dos Estados-Membros³ no que se refere ao desempenho das atribuições conferidas ao BCE pelo Regulamento SSM.

O regime instituído pelo artigo 21.º (que o Regulamento SSM não qualifica como um regime de *accountability* ou de prestação de contas) compreende três obrigações distintas do BCE perante os parlamentos nacionais:

- O envio do *relatório anual* do BCE sobre o desempenho das suas atribuições em matéria de supervisão;
- A *resposta escrita* a observações ou perguntas apresentadas pelos parlamentos nacionais de acordo com os procedimentos próprios destes últimos;
- A participação, através do presidente ou de um membro do Conselho de Supervisão e em conjunto com um representante da autoridade nacional competente, em *trocas de impressões* com cada um dos parlamentos nacionais em relação à supervisão das instituições de crédito respetivas.

Estas três obrigações acrescem ao regime de prestação de contas perante o Parlamento Europeu, previsto no artigo 20.º do Regulamento SSM. Com elas pretendeu-se evitar a marginalização dos parlamentos nacionais em relação às funções de supervisão transferidas para o BCE e o conseqüente risco de distanciamento e de enfraquecimento do processo de construção da união bancária⁴.

No caso de Portugal, ds obrigações estabelecidos no artigo 21.º do Regulamento SSM são congruentes com as

³ Apenas, como é natural, com os parlamentos dos Estados-Membros participantes no SSM, ou seja, os Estados-Membros pertencentes à zona euro e os Estados-Membros não pertencentes à zona euro com os quais tenha sido instituída uma “cooperação estreita” nos termos do artigo 7.º do Regulamento SSM.

⁴ As obrigações impostas ao BCE para com os parlamentos nacionais não constavam da proposta inicial da Comissão que viria a dar origem ao Regulamento SSM. Foram introduzidas por iniciativa dos Estados-Membros durante o processo negocial. Mas enquadram-se nos princípios relativos à participação dos parlamentos nacionais no funcionamento da União, em conformidade com o artigo 12.º do Tratado da União Europeia. Não constituem, portanto, uma restrição ao conceito de supervisão europeia unificada.



obrigações do Banco de Portugal, enquanto autoridade de supervisão, perante a Assembleia da República. Não parece, nomeadamente, que delas seja possível retirar qualquer indicador de desconsideração do dever de *segredo profissional*, seja na resposta a questões escritas, seja na participação em reuniões para “troca de impressões”. O dever de segredo profissional está reconhecido no artigo 27.º do Regulamento SSM e nada permite supor que o artigo 21.º pretendeu afastá-lo nas relações do BCE com os parlamentos nacionais. Bastará ter em conta, para o comprovar, que nos mecanismos de prestação de contas do BCE perante o Parlamento Europeu (claramente mais intensos do que as obrigações para com os parlamentos nacionais) se prevê a realização de *reuniões à porta fechada*, com participação restrita e garantias de confidencialidade, para a discussão de matérias reservadas entre o presidente do Conselho de Supervisão e o presidente e vice-presidentes da comissão competente do Parlamento Europeu. Nenhum mecanismo semelhante se encontra previsto no âmbito da relação com os parlamentos nacionais.

Mesmo as reuniões à porta fechada no Parlamento Europeu podem sofrer limitações ditadas pelo dever de segredo confidencial. Segundo o Acordo Interinstitucional celebrado entre o BCE e o Parlamento Europeu ao abrigo do artigo 20.º do Regulamento SSM, os participantes nas reuniões à porta fechada são sujeitos a deveres de confidencialidade idênticos aos aplicáveis aos membros do Conselho de Supervisão e ao pessoal do BCE⁵. Porém, não obstante esta garantia, diretamente imposta pelo artigo 20.º do Regulamento SSM, o Acordo Interinstitucional estabelece o princípio de que o intercâmbio de informações confidenciais deve ser feito “dentro dos limites estabelecidos pelo direito da União” e de que a prestação de informação pode ser limitada pelos deveres de confidencialidade legalmente previstos⁶.

⁵ Quarto travessão do n.º 1.2 do Acordo: “All participants in the special confidential meetings shall be subject to confidentiality requirements equivalent to those applying to the members of the Supervisory Board and to the ECB’s supervisory staff.”

⁶ Sexto travessão do n.º 1.2 do Acordo: “The discussion in special confidential meetings shall follow the principle of openness and elaboration around the relevant circumstances. It involves the exchange of confidential information regarding the execution of the supervisory tasks, within the limit set by Union law. The disclosure might be restricted by confidentiality limits legally foreseen.”



7. A norma regimental portuguesa sobre audições à porta fechada

O Regimento da Assembleia da República tem uma disposição que pode levar a pretender estabelecer um paralelo com a norma do Regulamento SSM relativa às reuniões confidenciais à porta fechada. Trata-se do n.º 2 do artigo 110.º, segundo o qual *“as comissões parlamentares podem, excepcionalmente, reunir à porta fechada, quando o carácter reservado das matérias a tratar o justifique”*.

São vários os motivos pelos quais estas reuniões à porta fechada não devem ser entendidas como uma forma de derrogação das obrigações de segredo profissional das pessoas ou entidades chamadas a uma audiência parlamentar.

A primeira dessas razões é o próprio texto do Regimento, na medida em que a expressão “matérias de carácter reservado” não pode ser interpretada como equivalente a “matérias cobertas por um dever de segredo profissional”. As matérias sob segredo profissional não exigem apenas a exclusão do público ou da imprensa. São matérias onde a lei impede a prestação de informação a qualquer pessoa ou autoridade. Se o Regimento da Assembleia da República tivesse a intenção de abrir uma excepção a este tipo de segredo, não poderia deixar de referir expressamente o dever de depor das pessoas por ele vinculadas. Na falta dessa referência, assim como de qualquer procedimento a seguir na avaliação dos pedidos de escusa, terá de concluir-se que as matérias de carácter “reservado” não abrangem os deveres de segredo profissional.

Importa considerar, como segunda ordem de razões, que o Regimento da Assembleia da República não tem valor de lei e que a sua elaboração se baseia numa “competência interna” do Parlamento (conferida pelo artigo 175.º da Constituição). A doutrina retira deste facto a conclusão de que o Regimento não pode produzir efeitos imperativos externos, capazes de criar obrigações jurídicas para terceiros⁷, e muito menos impor restrições a direitos, liberdades e garantias do cidadão⁸. Compreende-se, pois, que o Regimento se abstenha de

⁷ J.J. Gomes Canotilho / Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. II, 4.ª ed., 2010, p. 382 (anotação ao artigo 175.º).

⁸ JORGE MIRANDA / RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, t. II, 2006, p. 596 (anotação ao artigo 175.º).



Departamento de Serviços Jurídicos

dar às comissões parlamentares o poder de sancionar a falta de comparência ou a recusa de depor, limitando-se a prever que elas podem “solicitar” a participação nos seus trabalhos de qualquer cidadão, incluindo nesta expressão – o que é muito significativo – os próprios dirigentes e funcionários da Administração estadual⁹. Motivos de peso, todos estes, que aconselham uma interpretação prudente do efeito jurídico das reuniões à porta fechada.

Acresce, em terceiro lugar, que nenhuma disposição da lei ou do Regimento impõe aos membros das comissões parlamentares um dever de segredo sobre as informações prestadas em reunião à porta fechada, com força e sanção idênticas às do dever de segredo profissional, conforme prevêem o artigo 21 do Regulamento SSM e o Acordo Interinstitucional. Os deputados, ou a comissão no seu conjunto, podem assumir um compromisso de confidencialidade perante a entidade à qual são solicitadas informações sob segredo. Mas esse compromisso não possui valor equivalente a um dever legal de segredo. E, em todo o caso, na falta de apoio legal claro, seria uma inversão de raciocínio deduzir uma derrogação do segredo profissional a partir a partir de compromissos de confidencialidade. Estes últimos são uma consequência, não uma causa, da derrogação de deveres de segredo – consequência que a lei prevê quando a derrogação é estabelecida para atender a necessidades específicas de uma função ou de um processo públicos¹⁰.

Em quarto e último lugar, o Regimento da Assembleia da República não contém normas cautelares semelhantes às do n.º 1.2 do Acordo Interinstitucional entre o BCE e o Parlamento Europeu sobre participação nas reu-

⁹ Os modelos parlamentares variam muito. Em França, por exemplo, praticamente só os ministros podem ser ouvidos nas comissões permanentes (artigo 45 do “Règlement de l’Assemblée Nationale”). O mesmo se passa nos “general committees” do Parlamento britânico (House of Commons Standing Order No. 87), onde apenas os “select committees” podem “to send for persons, papers and records” (Standing Order No. 152). Já no Congresso norte-americano as “Rules of the Senate” autorizam os comités permanentes “to require by subpoena or otherwise the attendance of such witnesses and the production of such correspondence, books, papers, and documents, to take such testimony and to make such expenditures out of the contingent fund of the Senate as may be authorized by resolutions of the Senate” (Rule XXVI, 26.1 – “Senate Manual”, 2008, p. 41).

¹⁰ Veja-se, no caso do dever de segredo profissional do Banco de Portugal como autoridade de supervisão, o exemplo típico do artigo 81.º, n.º 5, do RGICSF.



niões à porta fechada e registo escrito dos respetivos trabalhos. As normas europeias restringem ao presidente e aos vice-presidentes da comissão parlamentar competente a participação em tais reuniões, das quais *“no minutes or any other recording shall be taken”*. O Regimento limita-se a impedir a distribuição à imprensa e a publicação no portal da Assembleia da República dos documentos analisados em comissão que contenham matéria reservada (artigo 103.º), mas não prevê qualquer restrição à elaboração e publicação de actas (artigo 107.º). Estas omissões concorrem, ao menos como argumento coadjuvante, para entender que a norma do artigo 110.º do Regimento sobre reuniões à porta fechada não constitui uma derrogação dos deveres de segredo profissional.

8. O dever de segredo nos inquéritos parlamentares

As considerações anteriormente expostas não são desmentidas pela comparação do com o regime das comissões parlamentares de inquérito.

Apesar da equiparação aos poderes formais das autoridades judiciais – talvez melhor, precisamente em coerência com essa equiparação –, a lei reconhece às pessoas chamadas a depor ou a prestar informações perante uma comissão parlamentar de inquérito o direito de se escusar a fazê-lo por motivos de segredo profissional. *“A recusa da apresentação de documentos ou de prestação de depoimento – estabelece o n.º 7 do artigo 13.º do Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares – só se terá por justificada nos termos da lei processual penal”*.

A disposição legal relevante, para este efeito, é a norma sobre segredo profissional do artigo 135.º do Código de Processo Penal (CPP), segundo a qual *“os ministros de religião ou confissão religiosa e os advogados, médicos, jornalistas, membros de instituições de crédito e as demais pessoas a quem a lei permitir ou impuser que guardem segredo podem escusar-se a depor sobre os factos por ele abrangidos”*. A legitimidade da escusa perante uma comissão de inquérito, com fundamento em dever de segredo profissional, confirma, por evidente maioria de razão, a legitimidade da mesma escusa quando invocada em audiência perante uma comissão permanente.

A única diferença entre as duas situações será a de que, nas comissões parlamentares de inquérito, a equiparação ao regime de escusa das autoridades judiciais abre caminho ao procedimento de quebra do segredo



previsto no n.º 3 do artigo 135.º do Código de Processo Penal, “*sempre que [a prestação do testemunho] se mostre justificada, segundo o princípio da prevalência do interesse preponderante, nomeadamente tendo em conta a imprescindibilidade do depoimento para a descoberta da verdade, a gravidade do crime e a necessidade de proteção de bens jurídicos*”.

Segundo a jurisprudência fixada pelo Acórdão n.º 2/2008 do Supremo Tribunal de Justiça, a decisão do levantamento do segredo não compete à mesma autoridade que apreciou a legitimidade da escusa. A autoridade judiciária assumiu e manifestou o interesse público na obtenção de determinado depoimento ou informação. Não deve ser ela, portanto, a dirimir o conflito que opõe esse interesse àquele outro interesse, igualmente público, que subjaz ao regime legal de segredo. O conflito tem de ser resolvido por intervenção de uma outra instância de decisão, que na ordem judicial é representada pelo tribunal imediatamente superior. Estes princípios, que o Acórdão n.º 2/2008 fixou para os tribunais judiciais, não poderão deixar de valer também para as comissões parlamentares de inquérito, com a razão acrescida de que a sua equiparação aos tribunais se restringe ao domínio dos poderes de investigação, não incluindo, portanto, por óbvio imperativo da separação de poderes, faculdades ou poderes de julgamento.

São numerosas as dúvidas levantadas pela aplicação do n.º 3 do artigo 135.º do CPP aos inquéritos parlamentares, de que se destaca o problema da entidade competente para proceder ao levantamento do segredo.

9. O problema do levantamento do segredo

O entendimento do Banco de Portugal foi expresso numa ocasião passada, em resposta à Comissão Parlamentar de Inquérito ao Processo de Nacionalização, Gestão e Alienação do Banco Português de Negócios, SA, constituída pela Resolução da Assembleia da República n.º 34-A/2012, de 20 de março. Esta Comissão de Inquérito reconheceu a legitimidade da escusa do banco de Portugal em fazer entrega de certos documentos cobertos pelo dever de segredo. Ao mesmo tempo, porém, a Comissão de Inquérito de 2012 entendeu que lhe assistia a ela, e não aos tribunais, proceder ao levantamento do segredo nos termos do artigo 135.º do CPP, o que fez através de deliberação tomada em 21 de Junho de 2012.

Na opinião do Banco de Portugal, como foi expressa logo em 2012, o levantamento do segredo constitui uma decisão de natureza materialmente jurisdicional, uma decisão pertencente à reserva constitucional do juiz, o



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Departamento de Serviços Jurídicos

que a coloca fora da competência das comissões de inquérito por força do artigo 202.º da Constituição.

A Comissão Parlamentar de Inquérito de 2012 tomou como pressuposto da sua deliberação a ideia de que os poderes reservados aos tribunais, no contexto de uma investigação parlamentar, são apenas aqueles em que a Constituição exige especificamente uma decisão ou autorização judicial, como sucede no artigo 27.º com a detenção para assegurar a comparência de pessoas e no artigo 34.º com as buscas e apreensões domiciliárias (em matéria de interceptação de comunicações a Constituição faz apenas uma remissão para o processo criminal). Embora mencione o princípio geral da reserva da função jurisdicional aos tribunais, bem como o artigo 202.º da Constituição que o consagra, a deliberação da Comissão Parlamentar de Inquérito limita a necessidade de intervenção da autoridade judicial aos casos acima mencionados, donde resulta a sua conclusão de que o levantamento do dever de segredo profissional não faz parte dos actos reservados à competência dos tribunais.

O Banco de Portugal, do seu lado, mantém a convicção de que o levantamento ou quebra do dever de segredo profissional – seja o dever de segredo das autoridades de supervisão, seja o dever de segredo próprio do exercício de outras funções ou profissões – é um acto inserido, por natureza, no âmbito da função jurisdicional. Um acto, portanto, que o artigo 202.º da Constituição atribui à competência exclusiva dos tribunais.

Essa qualificação resulta, no entendimento do Banco de Portugal, do facto de a quebra do segredo ter por base uma situação de conflito entre dois interesses contrapostos. O primeiro desses interesses é o da investigação, seja ela criminal ou parlamentar, que origina a necessidade de acesso a determinados elementos de informação. O outro interesse, que se opõe a este, é o interesse público subjacente ao regime legal do dever de segredo, onde estão em jogo, além das condições necessárias ao exercício de uma função pública ou de utilidade pública, também a defesa do direito à reserva da vida privada constitucionalmente protegido. O levantamento do dever de segredo representa, na sua essência, um acto de conciliação destes valores ou interesses. E essa conciliação não pode ser feita à luz de um princípio de primazia abstrata de um valor sobre outro, ou à luz da conveniência de um interesse público superior. É uma conciliação que obedece a um critério legal de “prevalência do interesse preponderante” segundo as circunstâncias concretas de cada caso, para determinar o grau de necessidade da informação pretendida e para o confrontar com o dano que a sua transmissão pode causar aos valores ou “bens jurídicos” protegidos pelo dever de segredo.



Vai muito a favor deste entendimento o facto de o levantamento do segredo, de entre as decisões que envolvem o sacrifício de direitos ou valores constitucionalmente protegidos (neste caso, a reserva da vida privada), ser a única decisão que a lei não permite que seja tomada pela autoridade judicial que conduz a investigação ou que ordenou a diligência probatória. Esta autoridade pode ordenar a realização de buscas e apreensões e autorizar a interceptação de comunicações, assim como pode ordenar outros actos fortemente restritivos de direitos individuais como a prisão preventiva. Mas não pode quebrar o dever de segredo em situações de escusa legítima. O levantamento do segredo só pode ser decidido por um tribunal superior àquele onde se suscitou o incidente, conforme determinam os artigos 135.º e 182.º do Código de Processo Penal.

Na perspetiva do Banco de Portugal, esta regra, que devolve a decisão do incidente a uma instância superior, é uma consequência direta do facto de ser necessário arbitrar um conflito entre dois interesses contrapostos, um dos quais – o interesse da investigação – protagonizado pelo tribunal que ordenou a diligência. No caso de buscas, apreensões ou escutas, as necessidades da investigação, devidamente comprovadas, prevalecem sobre os direitos individuais. Nesses casos, a intervenção do juiz deve-se à necessidade de proteger os direitos individuais contra o risco de decisões abusivas. Diferentemente, no levantamento do segredo é necessário julgar se, e até que ponto, em face das circunstâncias concretas, o interesse da investigação deve prevalecer sobre o interesse subjacente ao segredo. A instância superior funciona aqui como entidade terceira em relação à investigação, ou seja, como autoridade imparcial. Tudo isto inculca fortemente, na opinião do Banco de Portugal, que o levantamento do segredo é um verdadeiro acto de julgamento e não um mero acto inserido nos poderes de investigação.

10. Regime especial das instituições objeto de resolução.

O n.º 3 do artigo 80.º do RGICSF contém uma disposição especial sobre o dever de segredo da autoridade de supervisão quando estejam em causa informações relativas a instituições sob resolução. A norma em causa estabelece o seguinte:

“3 – Fica ressalvada a divulgação de informações confidenciais relativas a instituições de crédito no âmbito da aplicação de medidas de intervenção corretiva ou de resolução, da nomeação de uma administração provisória ou de processos de liquidação, exceto tratando-se de informações relativas a pessoas que tenham partici-



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Departamento de Serviços Jurídicos

pado na recuperação ou reestruturação financeira da instituição.”

Esta regulamentação especial deve, na perspetiva do Banco de Portugal, ser entendida como uma atenuação do dever de segredo, não como suspensão ou supressão completa de tal dever. As derrogações autorizadas pela lei são apenas aquelas que se tornarem necessárias em virtude da implementação das medidas decretadas pela autoridade de supervisão (medidas de intervenção corretiva, incluindo a nomeação de uma administração provisória, resolução da instituição ou revogação da autorização com subsequente liquidação). As situações abrangidas por esta norma são por natureza excepcionais e exigem, ou podem exigir, a comunicação de informação confidencial a terceiras entidades, administrativas ou judiciárias, e, em certos casos, ao próprio público.

Foi para possibilitar ao Banco de Portugal a eficaz aplicação das medidas em questão, mesmo naqueles casos em que o dever de segredo não esteja expressamente excepcionado pela lei, que o n.º 3 do artigo 80 do RGICSF lhe deu a faculdade de divulgar informações confidenciais. Não parece, portanto, que desse regime especial se possa extrair o princípio de que as informações relativas a instituições sob resolução sejam de acesso público ou possam ser requeridas por terceiras entidades fora do contexto da aplicação da própria medida de resolução.