



PARECER DO BANCO DE PORTUGAL

Projeto de Lei 606/XIV/2.ª (PSD)

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

Projeto de Lei n.º 634/XIV/2.ª (PAN)

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

1. Introdução

No seguimento da audição dos representantes do Banco de Portugal na Comissão de Orçamento e Finanças da Assembleia da República, realizada no dia 4 de março de 2021, o presente parecer do Banco de Portugal procede à análise dos seguintes projetos de lei, cuja oportunidade de comentar desde já se agradece:

- (i) Projeto de Lei 606/XIV/2.ª (PSD) que “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”; e
- (ii) Projeto de Lei n.º 634/XIV/2.ª (PAN) que “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”.



Ambos os projetos de diplomas propõem a criação de um regime legal de “desclassificação” destinado a promover a transparência, perante os contribuintes em geral, dos contratos celebrados em determinados setores e que impliquem ou tenham implicado a constituição de responsabilidades financeiras para o Estado. Sem prejuízo de os projetos em análise divergirem em alguns aspetos, verifica-se que, na globalidade, preconizam propostas semelhantes, o que justifica que, em regra, sejam nesta sede analisados conjuntamente.

2. Observações do Banco de Portugal

a. Enquadramento à luz do direito da União Europeia

Da análise de ambos os projetos de lei resulta que os respetivos âmbitos de aplicação se circunscrevem aos contratos ou acordos celebrados pelo Estado ou por outras entidades integradas no perímetro do Orçamento do Estado¹.

Em face de tais disposições, conclui-se que os diplomas em causa não se aplicam aos acordos ou contratos celebrados pelo Banco de Portugal, porquanto o Banco não integra o perímetro do Orçamento do Estado.

Embora o Banco de Portugal não esteja incluído no âmbito de aplicação dos projetos de lei, os mesmos suscitam, no plano jurídico, significativas preocupações quanto à proteção do dever legal de sigredo, nos termos das disposições legais que transpõem a legislação europeia aplicável, a qual se sobrepõe ao direito nacional por força do princípio do primado. Alude-se aqui, desde logo, ao artigo 53.º da Diretiva 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013 (CRD IV), que impõe o dever de sigilo no âmbito da supervisão prudencial.

O dever de sigilo, embora seja imediatamente aplicável a todas as pessoas que exercem ou tenham exercido funções na autoridade de supervisão prudencial, onera também, claramente, nos

¹ Cfr. artigo 2.º, n.º 1, da proposta de lei apresentada pelo Grupo Parlamentar PSD e Artigo 2.º, n.º 1, da proposta de lei apresentada pelo Grupo Parlamentar PAN.



termos da lei europeia aplicável, todas as autoridades, organismos ou pessoas com quem o Banco troque informações, para cumprimento das respetivas funções. A este propósito, o artigo 56.º da CRD começa por estabelecer que a proibição prevista no artigo 53.º, n.º 1², não obsta à troca de informações entre autoridades competentes num Estado-Membro, entre autoridades competentes em diferentes Estados-Membros ou entre autoridades competentes e um conjunto de entidades, no desempenho das suas funções.

A título de exemplo, podem integrar essas trocas de informações: autoridades investidas de poderes públicos de supervisão de outras entidades do setor financeiro e autoridades responsáveis pela supervisão dos mercados financeiros; autoridades ou organismos responsáveis pela manutenção da estabilidade do sistema financeiro nos Estados-Membros, mediante o recurso a regras macroprudenciais; organismos ou autoridades responsáveis por reorganizações destinadas a preservar a estabilidade do sistema financeiro, nomeadamente as autoridades de resolução; ou organismos intervenientes em processos de liquidação ou insolvência de instituições e noutros processos análogos; ou pessoas encarregadas da revisão oficial das contas de instituições, empresas de seguros e instituições financeiras. Esclarece o último parágrafo do artigo 56.º da CRD IV que “[e]m todos os casos, as informações recebidas ficam sujeitas a regras de sigilo profissional no mínimo equivalentes às previstas no artigo 53.º, n.º 1.”.

Não pode, com efeito, o direito interno dos Estados-Membros procurar contornar o dever de sigilo a que a autoridade de supervisão está sujeita (no caso português, o Banco de Portugal) por via da criação de obrigações sobre outras autoridades, organismos ou pessoas, que com ela trocam informações, que determinem a transmissão de informações confidenciais fora das exceções previstas na lei europeia em matéria de dever de sigilo, sob pena de clara violação daqueles dispositivos da União Europeia.

² Esta norma dispõe o seguinte: “Os Estados-Membros preveem que todas as pessoas que trabalhem ou tenham trabalhado para as autoridades competentes, bem como os revisores de contas e peritos mandatados pelas mesmas autoridades, fiquem sujeitas ao dever de sigilo profissional.”



Na ordem jurídica nacional, a legislação aplicável visa, precisamente, assegurar o cumprimento dos deveres e condições exigidos pela legislação europeia acima referida. O dever de segredo a que o Banco de Portugal está sujeito não obsta a que sejam trocadas informações com as autoridades e entidades referidas no artigo 81.º, n.ºs 1 a 4, do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF), para prossecução das respetivas funções, em linha com os mecanismos de troca de informações previstos na CRD IV. Porém, o n.º 5 do mesmo artigo 81.º daquele Regime Geral determina que “[f]icam sujeitas a dever de segredo todas as autoridades, organismos e pessoas que participem nas trocas de informações referidas nos números anteriores.”. Assim, esta norma possibilita que o Banco de Portugal possa partilhar informações confidenciais com certas autoridades, assegurando-se, ao mesmo tempo, que estas últimas irão proteger a confidencialidade das informações, nos mesmos termos legalmente exigidos.

O acatamento escrupuloso do disposto no artigo 81.º, n.º 5, do RGICSF constitui, assim, condição indispensável à própria existência de trocas de informação entre o Banco de Portugal e as autoridades ou organismos que, em razão das funções de interesse público que exercem, estão autorizadas a receber informação por parte do Banco de Portugal. Com efeito, se viesse a ser criado um dever conflitante com o previsto no artigo 81.º, n.º 5, do RGICSF, relativamente a autoridades, organismos ou pessoas com quem o Banco de Portugal está habilitado, nos termos gerais, a partilhar informações confidenciais, afigura-se que o Banco ver-se-á obrigado a considerar que passa a estar legalmente impedido de partilhar quaisquer informações adicionais com essas autoridades, organismos ou pessoas, sob pena de o próprio Banco estar a contribuir para um incumprimento do dever legal de segredo, tal como configurado na legislação europeia e nacional.

A CRD IV dispõe ainda, no artigo 59.º, n.º 2, quanto à transmissão de informação a outras entidades, que os Estados-Membros podem autorizar a divulgação de determinadas informações relacionadas com a supervisão prudencial das instituições “a comissões parlamentares de inquérito do seu Estado-Membro, aos tribunais de contas do seu Estado-Membro e a outras entidades encarregadas de inquéritos no seu Estado-Membro”, desde que observadas determinadas condições estritas, destacando-se, para este efeito, a necessidade (i) de essas entidades disporem de um mandato específico, ao abrigo do direito nacional, para investigar ou examinar as ações das autoridades responsáveis pela supervisão das instituições ou pela legislação relativa a essa supervisão, (ii) de as informações serem estritamente necessárias para o exercício do mandato das comissões parlamentares



de inquérito; e (iii) de as pessoas que têm acesso às informações estarem sujeitas a regras de sigilo profissional por força do direito nacional no mínimo equivalentes aos previstos no artigo 53.º, n.º 1, também da CRD IV. Adicionalmente, e na medida em que a divulgação de informações relativas à supervisão prudencial implique o tratamento de dados pessoais, qualquer tratamento pelas entidades referidas no primeiro parágrafo deve respeitar as disposições de direito da União aplicáveis nesta matéria (artigo 59.º, n.º 2, último parágrafo).

Quanto ao regime de sigilo profissional previsto no direito da União para as funções de supervisão prudencial, resulta assim claro que não podem existir exceções adicionais face àquelas previstas na CRD IV. Afigura-se, portanto, incompatível com esta Diretiva que autoridades, organismos ou pessoas, com quem o Banco de Portugal possa trocar informações confidenciais, nos termos legalmente previstos no direito da União, sejam sujeitos a uma obrigação de partilha dessa informação confidencial com outras instituições ou entidades, de um modo que não salvguarde o dever legal de segredo, cujo respeito é, por sua vez, condição para que o Banco de Portugal possa transmitir informações confidenciais a tais autoridades, organismos ou pessoas. Reitera-se que, no respeito pelo princípio do primado, não pode o legislador nacional, sob pena de violação do próprio direito da União aplicável, aprovar regimes jurídicos conflitantes ou contraditórios com as regras acima referidas. Esta preocupação agrava-se, de forma substancial e relevante, se os regimes nacionais em questão não assegurarem a efetiva proteção da confidencialidade da informação, por exemplo com recurso à sua publicitação ou divulgação pública.

Os projetos de lei em análise não se afiguram, assim, plenamente compatíveis com estes princípios, pelo que recomenda o Banco de Portugal que possa vir a ser ponderada pela Assembleia da República uma solução normativa que permita assegurar que, em qualquer caso, o dever de segredo previsto no artigo 53.º, n.º 1, da CRD IV, não venha a ser desrespeitado. A esse respeito, suscita-se à consideração do Grupo de Trabalho Coordenado por V.Exa. que possa vir a ser clarificado que estará excluída do escopo dos referidos projetos de lei qualquer informação confidencial de supervisão, ainda que os documentos ou informação em causa não constituam formalmente documentos de supervisão, por não estarem já na esfera da autoridade de supervisão.

Tendo em conta o objeto dos projetos de lei e o seu impacto no já aludido regime europeu de segredo, afigura-se particularmente relevante atender ao entendimento do Banco Central Europeu



(“BCE”) sobre os referidos projetos, sendo que o BCE tem considerado, de forma consistente, que as exceções ao dever de segredo devem limitar-se, de forma clara e rigorosa, às situações previstas na legislação europeia aplicável.³

Com efeito, o BCE reitera, no parecer emitido a respeito dos projetos de lei em análise, que relativamente aos *“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 [CRD IV]. 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”*⁴.

De resto, tendo em conta as competências hoje atribuídas ao BCE, por via do Regulamento 1024/2013 do Conselho (Regulamento do Mecanismo Único de Supervisão), considera-se que os projetos de lei podem ter impactos em instituições de crédito hoje supervisionadas diretamente pelo BCE.

Paralelamente ao regime de sigilo profissional previsto no Direito da União Europeia, no âmbito da supervisão prudencial, o regime europeu de recuperação e resolução das instituições de crédito e

³ Ver parágrafo 2.7.3. do Parecer do Banco Central Europeu de 21 maio de 2019 sobre a revisão do regime jurídico do sistema de supervisão financeira português (CON/2019/19), onde, a propósito da divulgação de informação confidencial de supervisão pelo Banco de Portugal a comissões parlamentares, o BCE aponta a necessidade de “[serem] postas em prática salvaguardas adequadas para garantir que as obrigações em matéria de dever de segredo consagradas no direito da União são respeitadas, incluindo condições para divulgação de informação confidencial de supervisão”, aludindo, em nota de rodapé, “por exemplo [ao] artigo 59.º da Directiva 2013/36/UE [CRD IV].” (acima referido).

⁴ Ver parágrafo 2.3. do 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).



das empresas de investimento, impõe igualmente o dever de sigilo às autoridades, entidades ou pessoas que intervenham, de forma mais ou menos direta, nas atividades e processos regulados pela Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014 (“BRRD”).

O regime previsto na BRRD, como o nome da Diretiva indica, versa sobre processos de recuperação (onde se incluem as designadas “medidas de intervenção precoce”) e de resolução das instituições de crédito e das empresas de investimento, incluindo o planeamento, a execução e o acompanhamento das medidas de resolução, nos termos previstos na mesma Diretiva. Assim, a aplicação de uma medida de resolução a uma instituição de crédito não esgota os poderes da autoridade de resolução, que pode continuar a exercer poderes relevantes após a aplicação de uma medida de resolução, nos termos legalmente previstos, como acontece, por exemplo, com as instituições de transição (anteriormente “banco de transição”).

Segundo o artigo 84.º, n.º 1, da BRRD estão vinculadas ao sigilo profissional, entre outras, as autoridades de resolução, as autoridades competentes (de supervisão), os ministérios competentes, os potenciais adquirentes da instituição objeto de resolução, os organismos que administram os sistemas de garantia de depósitos, os organismos que administram os sistemas de indemnização aos investidores, ou o organismo responsável pelos mecanismos de financiamento da resolução.

Nessa sequência, o artigo 84.º, n.º 3, da BRRD prevê que, sem prejuízo da generalidade dos requisitos previstos no n.º 1 do mesmo artigo, as pessoas a que se refere esse número ficam proibidas de divulgar informações confidenciais recebidas no quadro da sua atividade profissional, ou de uma autoridade competente (de supervisão), ou de uma autoridade de resolução, em relação com as suas funções nos termos da própria BRRD, a outras pessoas ou autoridades, salvo (i) no exercício das suas funções nos termos da BRRD, (ii) de forma resumida ou agregada de modo a que as instituições abrangidas não possam ser identificadas, ou (iii) mediante autorização expressa e prévia da autoridade ou da instituição abrangida pelos poderes da função resolução, que forneceu as informações. Trata-se, portanto, de exceções precisas que são admitidas pela BRRD, que importa respeitar.

Em acréscimo, o artigo 84.º, n.º 4, alínea *b*) – à semelhança do disposto regime da CRD IV – dispõe que o dever de segredo não impede que as autoridades de resolução e as autoridades competentes



de supervisão partilhem informações entre si, admitindo ainda a possibilidade de troca de informações confidenciais, designadamente, com ministérios competentes, sistemas de garantia de depósitos, autoridades responsáveis pelos processos normais de insolvência, autoridades responsáveis por manter a estabilidade do sistema financeiro nos Estados-Membros através de regras macroprudenciais, ou pessoas encarregadas de efetuar auditorias estatutárias às contas. O artigo 84.º, n.º 5, alínea *a*), refere ainda que os Estados-Membros podem autorizar o intercâmbio de informações com “[o]utras pessoas, sob reserva de requisitos de estrita confidencialidade, caso seja necessário para efeitos de planeamento ou execução de medidas de resolução”.

No que se refere aos parlamentos nacionais, também em linha com o regime previsto na CRD IV, a BRRD, no seu artigo 84.º da BRRD, n.º 5, alínea *b*), autoriza os Estados-Membros a permitir o intercâmbio de informações com “*Comissões parlamentares de inquérito no seu Estado-Membro, tribunais de contas no seu Estado-Membro e outras entidades encarregadas de realizar inquéritos no seu Estado-Membro, em condições adequadas.*”.

Conforme acima referido, embora o Banco de Portugal não esteja incluído no âmbito de aplicação dos projetos de lei, o Banco troca informações confidenciais com autoridades, organismos ou pessoas, para cumprimento das respetivas funções, no âmbito de processos e atividades de supervisão e resolução. Essas autoridades, organismos ou pessoas, estão, por sua vez, sujeitas ao dever de segredo, resultante do já referido artigo 84.º, n.º 1, da BRRD. Com efeito, um regime legal conflituante com o da BRRD (e da CRD IV), no sentido em que obriga entidades que estão abrangidas pelo dever de segredo, nos termos desta Diretiva, a partilhar informações confidenciais com outras instituições e entidades com a finalidade de as publicitar, fora das situações específicas previstas na própria BRRD, é manifestamente incompatível com o direito da União (em particular, artigo 84.º, n.º 1, desta Diretiva).

Este regime da BRRD foi transposto para o ordenamento jurídico nacional no artigo 81.º do RGICSF, que permite, no seu n.º 1, a troca de informações pelo Banco de Portugal com as autoridades, organismos ou pessoas mencionadas no artigo 84.º, n.º 1, da BRRD, exigindo, em paralelo, por via do n.º 5 do RGICSF, que essas entidades ou pessoas fiquem sujeitas a dever de segredo em razão de, precisamente, participarem nas trocas de informações sujeitas a um dever geral de segredo.



Em termos de exceções, e considerando a prestação de contas perante a Assembleia da República, está previsto no artigo 81.º, n.º 2, alínea g), conforme acima referido, que o Banco de Portugal possa trocar informações com “*comissões parlamentares de inquérito da Assembleia da República, no estritamente necessário ao cumprimento do respetivo objeto*”. Paralelamente, por via da Lei n.º 15/2019 (que institui um regime de “[t]ransparência da informação relativa à concessão de créditos de valor elevado e reforço do controlo parlamentar no acesso a informação bancária e de supervisão”), o legislador veio permitir, adicionalmente, através de uma alteração específica ao RGICSF, que o Banco de Portugal possa trocar informações com a “*Assembleia da República nos estritos termos previstos em regime legal especial de transparência e escrutínio de operações de capitalização, resolução, nacionalização ou liquidação de instituições de crédito com recurso, direto ou indireto, a fundos públicos.*” (artigo 81.º, n.º 2, alínea h), do RGICSF).

O regime nacional instituído por via da Lei n.º 15/2019 assegura um nível equilibrado de proteção da confidencialidade da informação transmitida pelo Banco de Portugal à Assembleia da República. Em primeiro lugar, o artigo 4.º (“[t]ransparência sobre operações de capitalização de instituições de crédito com recurso a fundos públicos) dispõe, no seu n.º 3, que “[n]os prazos previstos nos artigos 5.º e 6.º, o Banco de Portugal publica, no respetivo sítio da Internet, um relatório com o resumo sob a forma agregada e anonimizada da informação relevante relativa às grandes posições financeiras.” (sublinhado acrescentado). Por outro lado, o artigo 8.º (“sobre “[r]egras no acesso a informação sujeita a segredo”) prescreve que “[o] acesso pela Assembleia da República, incluindo por Deputados e pelos trabalhadores e colaboradores da Assembleia da República e dos grupos parlamentares, à informação bancária e de supervisão prevista na presente lei está, na estrita parte que se encontre abrangida por segredo bancário ou de supervisão, sujeito ao disposto nos n.ºs 5 e 7 do artigo 81.º do RGICSF.”.

A referência ao artigo 81.º, n.º 5, do RGICSF prevista na última norma citada, implicando que ficam sujeitas a dever de segredo todas as autoridades, organismos e pessoas que participem nas trocas de informações com o Banco de Portugal, constitui, assim, uma garantia fundamental para assegurar uma compressão limitada do dever de segredo, em face de outro valor de interesse público que se consubstancia no dever de prestação de contas perante à Assembleia da República por parte do



Banco de Portugal.⁵ Assim, o artigo 81.º, n.º 2, alínea h), do RGICSF, consagra uma exceção que é precisa e delimitada, visando assegurar o princípio fundamental da confidencialidade da informação, cuja salvaguarda é essencial para evitar o incumprimento do direito da União aplicável.

Reitera-se, neste contexto, que um regime que crie deveres, referentes a entidades abrangidas pelo perímetro orçamental, para efeitos de partilha com a Assembleia da República, fora dos casos expressamente admitidos pela legislação europeia, de informação confidencial, não é compatível com esta legislação, em particular se não assegurar que a própria Assembleia da República assume o compromisso de respeitar a confidencialidade da informação, em idênticos termos aos que impendem sobre as autoridades de supervisão ou resolução bancária. Por isso, a mera exclusão do Banco de Portugal do escopo de aplicação dos projetos de lei não assegura que o dever de segredo é respeitado, precisamente porque esse dever legal inclui não apenas o Banco de Portugal mas todas as autoridades, organismos ou pessoas que com são trocadas informações confidenciais, as quais continuam, portanto, a sê-lo, independentemente de não estarem já na posse da autoridade de supervisão ou de resolução.

As exceções previstas na lei portuguesa, no quadro das referidas normas europeias, não são claramente compatíveis com propostas que viessem a admitir uma “desclassificação” de documentos ou de informação de natureza confidencial, uma vez que tais propostas de âmbito normativo iriam sempre, manifestamente, confrontar-se com as delimitadas exceções que o direito da União prevê quanto ao dever de assegurar o dever de segredo a propósito de informação ou documentação confidencial, mesmo nos casos em que as mesmas são legalmente partilhadas, desde logo, com os parlamentos nacionais.

Isto mesmo veio a ser considerado pelo BCE, quanto às propostas em análise, referindo-se que:

“(…) 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 salvaguarde tanto a

⁵ Já o n.º 7 do artigo 81.º do RGICSF prescreve que “[o] Banco de Portugal só pode comunicar informações que tenha recebido de entidades de outro Estado-Membro da União Europeia ou de países não membros com o consentimento expresso dessas entidades e, se for o caso, exclusivamente para os efeitos autorizados.”.



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/EU [CRD IV].”⁶.

Assim, além de um problema de incompatibilidade com o direito da União, que poderia colocar a República Portuguesa numa situação de incumprimento perante a União Europeia, qualquer regime nacional que viesse a ser criado e que implicasse a possibilidade de divulgação pública da informação confidencial partilhada (nomeadamente através da “desclassificação” de documentos confidenciais), iria confrontar o Banco de Portugal com sérias dificuldades, ou mesmo com a impossibilidade legal, de partilha de informação confidencial com entidades ou pessoas que estivessem sujeitas à obrigação de transmitir a informação em questão à Assembleia da República, no âmbito do referido enquadramento que possibilitasse a genérica “desclassificação” de certos documentos ou informações confidenciais.

Esta, ainda que inadvertida, incongruência na articulação das várias fontes normativas relevantes, caso viesse a ser aprovada legislação a partir dos projetos legislativos em apreço, é, igualmente, assinalada pelo BCE, relativamente às propostas em análise, notando que:

“(…) 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/EU [CRD IV], a autoridade de supervisão competente pode trocar informações com outras autoridades, tais como autoridades nacionais responsáveis pela supervisão dos

⁶ Ver parágrafo 2.4. do 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).



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 [CRD IV]. 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 [CRD IV], tal como acontece presentemente, na ausência dos projectos de lei.”⁷.

Em linha com o referido acima, o artigo 84.º da BRRD aponta para a necessidade de, no âmbito da proteção do sigilo profissional, serem instituídos mecanismos que assegurem, em todos os casos, uma adequada ponderação dos interesses ou valores em presença, de modo a assegurar que as trocas de informações, nos termos legalmente admitidos, preservam o princípio fundamental do dever de segredo, em condições adequadas.

Tal resulta, desde logo, do n.º 3 do referido artigo 84.º, segundo parágrafo, onde se refere que os Estados-Membros “*asseguram que as pessoas referidas no n.º 1 [sujeitas ao sigilo profissional] não divulguem informações confidenciais e que os efeitos potenciais da divulgação de informações no interesse público no que respeita à política financeira, monetária ou económica, nos interesses comerciais de pessoas singulares e coletivas, no objetivo das inspeções, nas investigações e nas auditorias, sejam avaliados.*”.

No parágrafo seguinte acrescenta-se que o “*procedimento de verificação dos efeitos da divulgação das informações inclui uma avaliação específica dos efeitos da divulgação do teor e dos pormenores do plano de recuperação e resolução (...), e o resultado da avaliação efetuada nos termos dos artigos 6.º, 8.º e 15.º [avaliação dos planos de recuperação das instituições e de grupo, e a avaliação da resolubilidade das instituições].*”.

⁷ Ver parágrafo 2.7. do 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).



Finalmente, atente-se que no último parágrafo do mesmo n.º 3 do artigo 84.º da BRRD estabelece-se depois que “[a]s pessoas ou entidades referidas no n.º 1 ficam sujeitas a responsabilidade civil em caso de incumprimento do presente artigo, nos termos do direito nacional.”.

Conforme acima referido, o n.º 4 do mesmo artigo 84.º da BRRD autoriza, ainda assim, que certas trocas de informações possam ocorrer, em particular “no interior de cada organismo ou entidade”, entre as autoridades de resolução e as autoridades competentes (de supervisão), e com outras autoridades, organismos ou pessoas, claramente identificadas⁸, para o desempenho das respetivas funções, e sem prejuízo do cumprimento da regra do dever de segredo prevista no n.º 1 do artigo 84.º.

Tal como também foi apontado acima, o n.º 5 do artigo 84.º permite, igualmente, que os Estados-Membros autorizem o “intercâmbio de informações com: a) [o]utras pessoas, sob reserva de requisitos de estrita confidencialidade, caso seja necessário para efeitos de planeamento ou execução de medidas de resolução; [e] b) [c]omissões parlamentares de inquérito no seu Estado-Membro, tribunais de contas no seu Estado-Membro e outras entidades encarregadas de realizar inquéritos no seu Estado-Membro, em condições adequadas (...)”.

O regime previsto no artigo 84.º da BRRD, nos termos acima descritos, foi transposto para a ordem jurídica portuguesa, no âmbito do artigo 81.º, n.ºs 1 a 5 do RGICSF, permitindo, também nesta sede, em termos similares aos que já foram enunciados *supra* relativamente a outros normativos euro-

⁸ “[...] [O]utras autoridades de resolução da União, outras autoridades competentes (de supervisão) da União, ministérios competentes, bancos centrais, sistemas de garantia de depósitos, sistemas de indemnização dos investidores, autoridades responsáveis pelos processos normais de insolvência, autoridades responsáveis por manter a estabilidade do sistema financeiro nos Estados-Membros através de regras macroprudenciais, pessoas encarregadas de efetuar auditorias estatutárias às contas, a EBA ou, sob reserva do artigo 98.º [Intercâmbio de informações confidenciais com autoridades de países terceiros], autoridades de países terceiros que desempenhem funções equivalentes às das autoridades de resolução, ou, sob reserva dos requisitos de estrita confidencialidade, um potencial adquirente, para efeitos do planeamento ou da aplicação de medidas de resolução.”.



peus, que o Banco de Portugal possa trocar informações com as autoridades, organismos ou pessoas aí mencionados, ficando estes últimos, por sua vez, sujeitos a dever de segredo (artigo 81.º, n.º 5, do RGICSF).

Compreende-se, deste modo, que o dever de sigilo previsto no artigo 84.º da BRRD não possa ser considerado uma regra absoluta, mas afigura-se também evidente que implica ainda assim, sempre, uma ponderação cuidada de quaisquer desvios à proteção da confidencialidade das informações, devendo essas situações limitar-se, estritamente, ao disposto nesse artigo. Não admite, de facto, este regime europeu de confidencialidade, qualquer “desclassificação” de documentos confidenciais (com a consequência da sua divulgação pública) transmitidos por autoridades, organismos ou pessoas sobre quem recai o dever de segredo nos termos do n.º 1, do artigo 84.º da BRRD, desde logo porque essa solução atenta contra o princípio fundamental do dever de segredo, que, conforme analisado, requer, perante eventuais recuos ou desvios, uma ponderação cautelosa dos interesses em presença e a preservação de regras adequadas com vista a garantir que a compressão do dever de segredo (e dos valores, interesses e direitos por ele protegidos) ocorre apenas na medida em que tal é estritamente necessário e proporcionalmente considerado.

Por fim, considerando o objeto dos projetos de lei e o seu impacto no regime europeu de segredo, interessa ainda ponderar os efeitos destas propostas no enquadramento institucional europeu de resolução, criado pelo Regulamento (UE) n.º 806/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de julho de 2014, que estabelece regras e um procedimento uniformes para a resolução de instituições de crédito e de certas empresas de investimento no quadro de um Mecanismo Único de Resolução e de um Fundo Único de Resolução bancária (“Regulamento do Mecanismo Único de Resolução”). Considerando que o Conselho Único de Resolução (“CUR”), e as próprias autoridades nacionais de resolução, podem, nos termos da BRRD, trocar informações com entidades que estão abrangidas pelos projetos de lei (isto é, que estão incluídas no “perímetro orçamental”), os regimes propostos nesses projetos podem frustrar ou prejudicar seriamente a capacidade de estas autoridades de resolução, incluindo o CUR, assegurarem a proteção do dever de segredo, nos termos legais a que estão obrigadas. Neste contexto, não pode excluir-se que, além de outras possíveis consequências, as referidas autoridades passem a considerar-se impedidas de partilhar informações confidenciais com as entidades e autoridades nacionais abrangidas pelos referidos projetos de lei.



b. Outras observações

Em acréscimo às observações vertidas no ponto anterior, e pressupondo que venha a ser possível ultrapassar no regime que venha a ser aprovado pela Assembleia da República as significativas objeções de natureza técnico-legislativa *supra* identificadas à luz do enquadramento europeu e nacional, entende o Banco de Portugal serem ainda de transmitir as seguintes considerações, de âmbito instrumental e respeitantes desde logo ao proposto procedimento de “desclassificação”, visando-se certos aspetos formais e institucionais resultantes de ambos os projetos de lei objeto do presente Parecer. Pretende-se, com efeito, desta forma contribuir para o esclarecimento de algumas dúvidas suscitadas na análise destes projetos legislativos, procurando, assim, o Banco de Portugal contribuir, junto dos trabalhos em curso no Grupo de Trabalho coordenado por V.Exa., para a acrescida clareza do regime em causa e para a salvaguarda e concatenação dos valores e interesses em presença:

- (i) Nos termos dos projetos de lei em análise, a decisão de “desclassificação” é aprovada pelo Plenário da Assembleia da República através de resolução, a qual define o conteúdo a ser tornado público.

A este respeito, e atenta a natureza dos documentos que estarão aí potencialmente em causa, acompanha-se a sugestão apresentada pela Comissão do Mercado de Valores Mobiliários no seu parecer relativo aos presentes projetos legislativos, no sentido de que a ponderação subjacente a tal decisão possa antes ocorrer num âmbito institucional e pessoal mais restrito, cujos intervenientes se encontrem sujeitos a específico dever de segredo e com a possibilidade de promover a audição da entidade a que os contratos/documentos/informação dizem respeito.

De facto, os projetos de lei em análise referem que as entidades serão questionadas quanto à exata discriminação dos contratos ou outras informações “existentes”, não resultando claro se serão as mesmas chamadas a pronunciar-se acerca do potencial impacto da divulgação projetada, com possibilidade de explicitar os interesses públicos



subjacentes a esses documentos e informações, o que se considera essencial para uma decisão plenamente esclarecida a este respeito.

Assim, suscita-se à consideração das Senhoras e dos Senhores Deputados a criação de um órgão colegial autónomo, a funcionar junto da Assembleia da República, habilitado a conduzir o procedimento em causa e, desejavelmente, a surgir em melhor posição institucional para favorecer o desenvolvimento de critérios técnico-jurídicos uniformes na aplicação do regime agora proposto;

- (ii) Atentos os bens jurídicos potencialmente suscitados no âmbito da referida análise, bem como os diversos interesses públicos, direitos subjetivos e legítimas expectativas que estarão, por certo, visados na referida ponderação quanto à publicitação documental em causa, importará salvaguardar o escrupuloso respeito pelo princípio da proporcionalidade, o qual se considera que poderá, no caso concreto em apreciação, justificar e mesmo determinar uma divulgação parcial, ou expurgada de certos elementos cobertos por específico dever legal ou contratual de segredo, no âmbito dos documentos e informação em causa;
- (iii) Também à luz da natureza dos bens jurídicos que potencialmente estarão em confronto no âmbito dos presentes projetos de lei, considera-se que a decisão de “desclassificação” impõe uma ponderação que, atenta a sua natureza, deve necessariamente ser sujeita à possibilidade de vir a ser suscitada a apreciação da mesma por órgão jurisdicional, o que importaria consagrar explicitamente em sede da iniciativa legislativa que venha a ser equacionada pela Assembleia da República.
- (iv) Finalmente, a favor da certeza e segurança jurídicas na interpretação e na aplicação deste futuro regime legal, afigura-se conveniente explicitar ainda alguns dos conceitos e parâmetros normativos empregues nos articulados vertidos nas propostas legislativas em análise, como sejam o conceito de “*documentos e informações inerentes aos contratos*”, cujo âmbito não resulta claro se envolve, por exemplo, as informações relativas



às negociações, correspondência ou outras, ou ainda, por exemplo, a desejável concretização do que seja exatamente, objetiva e subjetivamente considerada, a informação relativa a pessoas singulares ou coletivas que “*tenham originado perdas*”.

Lisboa, 31 de março de 2021.