

Comentários da APB aos *Projetos de Lei n.º 836/XIII/3.º, 870/XIII/3.º, 876/XIII/3.º e 875/XIII/3.º*

I – Enquadramento

No passado dia 17 de maio de 2018, foram objeto de discussão e aprovação parlamentar, na generalidade, quatro projetos de lei, que abordam, ainda que de forma diversa, a matéria do sigilo bancário e do segredo de supervisão.

Em traços gerais, os três primeiros projetos, identificados em epígrafe, restringem o âmbito de aplicação do dever de segredo bancário, instituindo, nalguns casos, regimes de divulgação pública de informação sigilosa (como se verifica no quadro dos projetos de lei n.ºs 836 e 870) e, noutros, regimes de divulgação de informação sigilosa, por parte do Banco de Portugal, à Assembleia da República (como se verifica já no quadro dos projetos n.º 870 e 876).

Já o Projeto de Lei n.º 875/XII/3.º - que “*cria a Unidade Técnica para a Recuperação do Património Resultante dos créditos que lesaram a banca nacional*” -, contempla deveres de colaboração de “*todas as entidade públicas e privadas*” com a referida Unidade Técnica, bem como obrigações de reporte desta última ao Governo, à Assembleia da República e ao Banco de Portugal. Apesar das atribuições cometidas a esta Unidade fazerem indiciar que se pretende que esta venha a ter acesso a informação protegida, do projeto de diploma não consta qualquer norma de derrogação do dever de segredo bancário.

II – Apreciação jurídica

A dimensão e diversidade das alterações propostas no quadro dos supra referidos projetos de lei - em particular dos três primeiros - suscitam diversas dúvidas de compatibilidade face ao direito constituído, desde logo, no plano constitucional.

A) Limites constitucionais à definição de um regime legal sobre sigilo bancário e segredo de supervisão

Conforme tem vindo a ser sublinhado pelo Tribunal Constitucional, o segredo bancário - que desde sempre esteve institucionalmente presente na atividade deste sector e que tem por objetivo principal a criação e preservação de relações de confiança entre o banco e o seu cliente e a defesa do bom nome e legítimos interesses deste - tem hoje uma consagração jurídico-constitucional.

Com efeito, para além de acolher um interesse de ordem pública - que se reconduz ao regular funcionamento da atividade bancária, baseada num clima generalizado de confiança, no qual o segredo constitui um elemento decisivo¹ -, a atual consagração legal do dever de segredo bancário dá igualmente expressão ao direito fundamental à reserva da intimidade da vida privada (cfr. Artigo 26.º da Constituição da República Portuguesa).

O elenco de derrogações legais ao dever de segredo bancário, atualmente expressas na lei, e o regime que lhes é aplicável evidenciam claramente que, conforme resulta do artigo 18.º da Constituição da República Portuguesa (“CRP”), as restrições ao direito ao segredo bancário² deverão limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos, tendo de revestir carácter geral e abstrato, não podendo ainda ter efeito retroativo ou diminuir a extensão e alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais.

Na modelação concreta do regime do **segredo bancário**, apenas poderão, assim, ser introduzidas pelo legislador (infra-constitucional) restrições ao direito ao segredo na estrita medida em que estas, alicerçadas sobretudo em razões de interesse público, sejam adequadas, necessárias (por falta de soluções alternativas menos gravosas) e proporcionais à prossecução de outros interesses constitucionalmente protegidos, que

¹ “*Está-se preponderantemente diante da necessidade de proteger relações profissionais onde a confiança e a confidencialidade assumem um relevo essencial e estruturante*”, conforme sublinham Jonatas Machado e Sérgio Mota, “As Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI’s): Poderes de investigação, reserva de juiz e direitos fundamentais” in *Studia Iuridica*, Coimbra Editora, pág. 207.

² Com efeito, ainda que cabendo no âmbito da proteção do direito à reserva da vida privada, situando-se fora da esfera mais estrita da vida pessoal, o direito de segredo bancário não deixa de ser suscetível a restrições impostas pela necessidade de salvaguardar outros direitos e interesses constitucionalmente protegidos.

sejam considerados, em determinados casos, prevalecentes face aos interesses protegidos pelo dever de segredo³.

Fora das situações em que tal ponderação de interesses já haja sido efetuada pelo legislador ordinário⁴, impõe, de novo, o quadro constitucional, que as decisões sobre levantamento do segredo bancário sejam da competência exclusiva dos tribunais (cfr. Artigo 202.º da CRP).

O enquadramento jurídico-constitucional do direito ao segredo bancário justifica, assim, no quadro atual, que:

- 1) O dever de segredo haja extravasado as fronteiras da relação contratual estabelecida entre o banqueiro e o cliente, tendo consagração legal nos artigos 78.º e 79.º do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (“RGICSF”);
- 2) Que este abranja tanto as “relações” externas, que se estabelecem entre os clientes e as instituições financeiras, como a vida interna destas últimas;
- 3) O dever de segredo mereça tutela penal, sendo a respetiva violação punível criminalmente, nos termos do artigo 195.º do Código Penal, para além de fazer incorrer o infrator em responsabilidade civil e disciplinar;
- 4) Que as derrogações ao dever de segredo, objeto de tipificação no RGICSF, contemplem apenas a revelação da informação protegida às entidades de supervisão (Banco de Portugal/Banco Central Europeu/Comissão do Mercado de Valores Mobiliários) e de resolução, às entidades de garantia dos depósitos (Fundo de Garantia de Depósitos e Sistema de Indemnização de Investidores), às Autoridades Fiscais (nos estritos termos previstos na lei tributária) e às autoridades judiciais, no âmbito de um processo penal;
- 5) Mesmo no âmbito de um processo penal - em que se encontram em causa os interesses públicos da investigação e punição penal -, a obtenção de meios de prova que possam colidir com o dever de segredo das entidades financeiras obedeça a particulares especificidades de regime. São disso exemplo as buscas e apreensões de documentos ou objetos cobertos pelo segredo bancário que, nos termos da lei processual penal, têm de ser praticados por juiz (cfr. artigos 181.º e 182.º do Código de Processo Penal);
- 6) Que as derrogações ao dever de segredo, contempladas em legislação avulsa ao RGICSF, se situem ainda no âmbito penal, e em concreto, no quadro do combate ao branqueamento de capitais (Lei n.º 83/2017, de 18

³ Cfr. Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 195/94, de 01.03, e 442/2007, de 10.08 e Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça n.º 2/2008, de 13.02.

⁴ Que terá, nos termos do artigo 3.º da CRP, que respeitar esta Lei Fundamental.

de agosto), ao tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas (cfr. Decreto-Lei 15/93, de 22 de janeiro) e ao combate à criminalidade organizada e económico-financeira (cfr. Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro);

- 7) Que, fora das situações legalmente tipificadas de derrogação do dever de segredo, seja legítima a invocação de escusa perante qualquer entidade;
- 8) Que, embora a questão da legitimidade da invocação do segredo seja da competência da autoridade judicial onde o incidente surgiu, a decisão sobre a quebra de segredo seja da competência do tribunal que lhe for superior, sendo a este último – e não ao primeiro – que caberá ponderar, no caso concreto, segundo o princípio da prevalência do interesse preponderante, se a informação deverá ou não ser revelada (cfr. Artigo 135.º do Código do Processo Penal – “CPP”).

A exata compreensão dos limites constitucionais à definição de um regime legal sobre segredo bancário, e, em particular, à forma como tal delimitação, em respeito pela jurisprudência constitucional, tem sido refletida no texto da lei, reclama ainda que se atente no **segredo de supervisão** e no **segredo fiscal**.

Com efeito, acedendo as autoridades de supervisão e as autoridades fiscais a informação protegida pelo dever de segredo bancário, não seria certamente compatível com o quadro constitucional que sobre tais entidades não incidissem obrigações de confidencialidade, de conteúdo e regime idênticos aos previstos na lei para o segredo bancário. No que toca em concreto à revelação de informação por parte do Banco de Portugal, a quem estão cometidas atribuições específicas em matéria de preservação da estabilidade do sector financeiro, tal não seria, de todo, compreensível, tendo em conta que a informação a que o Banco de Portugal tem acesso, sendo, no essencial, aquela que é também alvo do dever de segredo previsto no artigo 78.º do RGICSF, comunga, também relativamente a esta última, das especiais preocupações quanto à relação de confiança, ínsita na atividade bancária, que a lei pretende proteger.

Ora, se atentarmos na lei atualmente vigente, constatamos, como seria expectável, que, apesar de hoje o dever de segredo ceder, nos casos especificamente tipificados na lei, e fora do âmbito de um processo penal, perante as autoridades de supervisão e as Autoridades Fiscais, tal cedência não implica - como não poderia deixar de o ser - a abertura de tais dados ao conhecimento geral, e, conseqüentemente à devassa pública.

Assim, e no que toca ao plano do direito tributário, os conhecimentos obtidos no exercício da atividade tributária estão sujeitos ao dever de confidencialidade (cfr.

artigo 64.º da Lei Geral Tributária), constituindo a sua violação crime, nos termos do 91.º do Regime Geral das Infrações Tributárias.

Por seu turno, nos termos do artigo 80.º do RGICSF, o exercício das funções de supervisão está sujeito a um dever de segredo profissional aplicável às pessoas que exerçam ou tenham exercido funções no Banco de Portugal, só podendo, nos termos do n.º 2 da mesma disposição legal, ser derogável *“mediante autorização do interessado, transmitida ao Banco de Portugal, ou nos termos previstos na lei penal e de processo penal”*. Tal norma apenas ressalva 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 participado na recuperação ou reestruturação financeira da instituição”*⁵.

Atente-se que tal norma (artigo 80.º) do RGICSF dá acolhimento ao regime previsto na Diretiva 2013/36/EU do Parlamento e do Conselho de 26 de junho de 2013 (Diretiva CRD IV) relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento, em particular, aos seus artigos 53º a 62.º.

Com efeito, conforme resulta dos considerandos desta Diretiva, embora convenha *“permitir trocas de informações entre as autoridades competentes e as autoridades ou organismos que, pelas suas funções, contribuam para o reforço da estabilidade do sistema financeiro (...) Para preservar o caráter confidencial das informações transmitidas, a lista dos respetivos destinatários deverá ser restrita”* – cfr. Considerando n.º 29 da Diretiva (negrito nosso).

Mais se acrescenta que, ainda assim, *“deverão ser autorizadas as trocas de informações entre as autoridades competentes e os bancos centrais e outros organismos de vocação semelhante enquanto autoridades monetárias e, caso tal se revele necessário por motivos de supervisão prudencial, prevenção ou resolução de instituições em situação de insolvência, ou em situações de emergência, conforme o caso, outras autoridades públicas e outros serviços das respetivas administrações centrais responsáveis pela elaboração de legislação sobre a supervisão das instituições de crédito, das instituições financeiras, dos serviços de investimento e das companhias de seguros, bem como autoridades públicas responsáveis pela supervisão de sistemas*

⁵ Tal exceção não significa, contudo, que, no âmbito da aplicação de tais medidas, se possa divulgar amplamente informação protegida. Com efeito, e conforme resulta do título VIII do RGICSF e do Direito da União, que melhor se explicitará infra, tal exceção apenas visa comportar um alargamento do leque de entidades que poderão ter acesso à informação bancária sigilosa.

de pagamento” – Considerando n.º 32 da Diretiva. Do regime previstos nos artigos 53º a 62.º da Diretiva CRD IV, resulta, pois, no essencial, que:

A) o segredo de supervisão apenas deverá ceder “*nos casos relativos a instituições de crédito que tenham sido declaradas em estado de insolvência ou cuja liquidação compulsiva tenha sido ordenada judicialmente, no âmbito de processos do foro cível ou comercial*”;

B) Os Estados-Membros apenas deverão autorizar troca de informações entre autoridades com funções de supervisão ou de garantia, sendo que, em 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 da Diretiva CRD IV⁶;

C) Fora de tal quadro, 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, nas seguintes condições:*

a) Essas entidades dispõem 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;

b) As informações serem estritamente necessárias para o exercício do mandato a que se refere a alínea a);

c) 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;

⁶Nos termos desta norma, “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**. As informações confidenciais que tais pessoas, revisores de contas ou peritos recebam no exercício das suas funções só podem ser divulgadas de forma sumária ou agregada, de forma a que as instituições de crédito individuais não possam ser identificadas, **sem prejuízo dos casos que relevem do foro penal**. Contudo, nos casos relativos a instituições de crédito que tenham sido declaradas em estado de insolvência ou cuja liquidação compulsiva tenha sido ordenada judicialmente, as informações confidenciais que não digam respeito a terceiros implicados em tentativas de recuperação da instituição de crédito em causa podem ser **divulgadas no âmbito de processos do foro cível ou comercial**” (negritos nossos)

*d) As informações que tenham origem noutro Estado-Membro não podem ser divulgadas sem o acordo expresso das autoridades competentes que as tenham divulgado e exclusivamente para os efeitos **autorizados por essas autoridades**.*

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 legais nacionais de transposição da Diretiva 95/46/CE⁷ – cfr. Artigo 59º, n.º 2 da Diretiva CRD IV (negritos nossos).

Em matéria de confidencialidade, o Direito da União impõe ainda regras estritas de confidencialidade no quadro dos processos de resolução bancária, conforme decorre da Diretiva da Recuperação e Resolução Bancárias (Diretiva 2014/59/EU do Parlamento Europeu e do Conselho)⁸, bem como no que toca aos processos de Auxílio de Estado (cfr. Comunicação da Comissão C(2003)4582 de 1 de dezembro de 2003).

Assim, nos termos da Diretiva da Resolução, e tendo em conta a sensibilidade das informações contidas nos planos de resolução, essas informações deverão ser submetidas a regras de confidencialidade.

Os Estados-Membros deverão, assim, assegurar a não divulgação de informações confidenciais, assegurando ainda 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.

Nos termos do artigo 84.º de tal Diretiva, *”os Estados-Membros podem autorizar o intercâmbio de informações com:*

a) Outras pessoas, sob reserva de requisitos de estrita confidencialidade, caso seja necessário para efeitos de planeamento ou execução de medidas de resolução;

⁷ A Diretiva 95/46/CE foi revogada, com efeitos a partir de 25 de maio de 2018, pelo Regulamento (EU) 2016/672 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016.

⁸ Como é sabido, a Diretiva da Recuperação e Resolução bancárias estabelece que os auxílios estatais a bancos em situações de insolvência, notificados à Comissão após 1 de janeiro de 2015, só podem ser concedidos se for desencadeada a resolução dos bancos em causa.

*b) 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***⁹ (negrito nosso).

Por seu turno, e tal como resulta da Comunicação da Comissão C(2003) 4582, de 1 de dezembro de 2003, relativa a sigilo profissional, as versões públicas das decisões da Comissão, proferidas em matéria de Auxílios Estatais, não deverão conter informações confidenciais ou informações que constituam segredos comerciais, incluindo, em tal último conceito, entre outras, as “listas de clientes e distribuidores” e “informações sobre a organização interna da empresa”.

Ora, é neste quadro constitucional e de Direito de União, que se deverá moldar o direito nacional português, e, como tal, serem apreciados os projetos de lei, identificados no ponto I do presente Parecer (“Enquadramento”).

B) Análise dos Projetos de Lei

Projeto de Lei n.º 836

No quadro do presente projeto, sobre “*transparência nos apoios públicos ao sector financeiro*”, prevê-se a obrigação do *Banco de Portugal* passar a divulgar (publicamente), em *website*, a lista dos dez principais devedores da instituição de crédito, objeto de capitalização com recurso a investimento público, direto e indireto, que se encontrem em situação de incumprimento, devendo, no contexto de tal divulgação, identificar-se os montantes dos créditos, as garantias a eles associadas, bem como os “*decisores e datas de aprovação dos respetivos créditos, das eventuais renovações e reestruturações*”.

Segundo parece decorrer do âmbito de aplicação do projeto, as obrigações de divulgação abrangerão quer os processos de capitalização de instituições de crédito com recurso a investimento público direto, quer as operações de capitalização de instituições de crédito com recurso a investimento público indireto através do Fundo de Resolução.

Entre a informação a divulgar, encontra-se informação sigilosa, que, para além de respeitar não só à relação de clientela, como também à vida interna das instituições de crédito visada, incluirá (ou poderá potencialmente incluir) também dados pessoais de clientes e colaboradores da instituição.

⁹ Por “condições adequadas”, dever-se-á, com base num princípio de interpretação sistemática do Direito da União, considerar as condições previstas no artigo 53.º, n.º 1 da Diretiva CRD IV.

Ora, tendo em conta o enquadramento jurídico-constitucional da matéria do sigilo bancário e de supervisão, não se alcança como poderá o regime proposto ser considerado com ele compatível.

Desde logo, pela sua manifesta desproporcionalidade.

Com efeito, considerando que:

(1) A medida da lesão dos interesses protegidos pelo dever de segredo (reserva da intimidade da vida privada e estabilidade do setor financeiro) atinge aqui o seu grau máximo (consubstanciado numa divulgação pública em *website*);

(2) No quadro do direito da União, atualmente aplicável em matéria de Auxílios de Estado, se encontram previstos inúmeros mecanismos que condicionam fortemente a possibilidade da recapitalização de instituições de crédito ser efetuada através da injeção de fundos públicos nos bancos, sempre que o Estado não atue como um qualquer investidor privado em economia de mercado - “*bail-out*” (cfr. Diretiva CRD IV e Comunicação da Comissão sobre Bancos de 30 de julho de 2013), restringindo-a a situações em que o interesse público de uma recapitalização pública seja considerado relevante para a estabilidade do setor financeiro;

(3) No quadro do direito da União, os Estados-Membros não estão autorizados a divulgar informação, no âmbito de processos de resolução de bancos, a qualquer entidade (não judicial ou de supervisão), mas apenas a determinadas entidades, que, para além de prosseguirem determinado tipo de missão, se encontrem, também elas, sujeitas a regras de sigilo profissional (cfr. Diretiva CRD IV);

(4) No quadro do direito da União da concorrência, a divulgação de informações no âmbito de processos de Auxílios de Estado deverá preservar a confidencialidade dos segredos comerciais da empresa, objeto de Auxílio Estatal, em particular, a lista dos seus clientes,

poder-se-á concluir que o interesse público de “transparência” dos processos de recapitalização pública de bancos, não só não obriga, como nem justifica, ou sequer permite a devassa pública de informação sigilosa, como é, sem margem para qualquer dúvida, aquela que é visada no presente projeto.

As soluções equacionadas no presente projeto revelam-se, assim, manifestamente incompatíveis com a CRP e o Direito da União.

Acresce ainda que o regime proposto, ao desconsiderar quaisquer direitos dos titulares dos dados, suscetíveis de divulgação pública (clientes ou colaboradores da instituição visada), poderá ainda comportar a violação do regime previsto no Regulamento da

Proteção de Dados (Regulamento EU 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho).

O âmbito de aplicação subjetivo da proposta, nos termos em que esta é formulada, parece ainda desrespeitar o disposto nos artigos 345.º e 106.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia (“TFUE”). Tais normas, ao consagrarem um princípio de neutralidade em matéria de regimes de propriedade dos Estados-Membros e de neutralidade entre a propriedade pública e privada, impedem, que, sempre que o Estado se comporte como um qualquer investidor privado em economia de mercado, este ou as empresas por si detidas, sejam alvo de tratamentos legislativos diferenciados. Em face destes últimos normativos, será irrelevante que a capitalização haja sido efetuada com ou sem recurso a fundos públicos; relevante será o facto de, sendo efetuada uma capitalização com fundos públicos, esta evidencie um comportamento do Estado, enquanto investidor, diverso daquele que seria expectável de um qualquer outro investidor privado, numa economia de mercado (despoletando, assim, a qualificação da injeção de fundos públicos como um “Auxílio de Estado”).

Note-se, por último, que, apesar do projeto de diploma considerar, como sujeito das obrigações de divulgação, o Banco de Portugal, com a entrada em vigor do Regulamento (EU) n.º 1024/2013 do Conselho, de 15 de outubro de 2013 (“Regulamento SSM”), o Banco Central Europeu (“BCE”) passou a ter a responsabilidade (“ownership”) sobre as informações recolhidas para fins de supervisão. Esta constatação é particularmente evidente no que toca às entidades significativas supervisionadas. Assim, e nos termos da Decisão do BCE de 27 de março de 2015, relativa ao acesso do público aos documentos do BCE na posse das autoridades nacionais competentes (“ANC”), estabelece-se que as ANC, caso recebam um pedido de acesso a um documento do BCE que esteja na sua posse, deverão consultar o BCE, antes de tomar qualquer decisão quanto à divulgação. Nos termos do artigo 27.º, n.º 2 do Regulamento SSM, o BCE, no entanto, (apenas) *“fica autorizado, dentro dos limites e nas condições estabelecidas na legislação da União, a trocar informações com as autoridades e os organismos nacionais ou europeus nos casos em que a legislação aplicável da União permita às autoridades nacionais competentes divulgar informações a essas entidades, ou em que os Estados-Membros prevejam essa divulgação de acordo com a legislação aplicável da União”* (negrito nosso).

A consagração, no ordenamento jurídico Português, de soluções normativas como as que aqui estão em causa implicaria, assim, que o quadro regulamentar e de supervisão nacional passasse a ser desconforme com o previsto na legislação europeia, pondo, dessa forma, em causa o princípio - implícito aos Mecanismos Único de Supervisão e de Resolução – de equivalência dos requisitos de supervisão e de regulamentação em vigor nos diversos Estados-Membros da União Económica e Monetária, bem como as

competências, atribuições e enquadramento do BCE (e das autoridades de resolução) no respetivo âmbito.

A criação de regimes de confidencialidade da informação bancária relativa a clientes e instituições de crédito com sede em Portugal diversos dos aplicáveis a clientes e sucursais de instituições de crédito, com sede noutra Estado Membro, a operar em Portugal, colocaria igualmente em causa as liberdades fundamentais previstas nos Tratados comunitários, distorcendo o desejável *level playing field* aplicável a instituições financeiras a operar no mercado europeu e, dentro deste, a entidades a atuar num mesmo mercado nacional.

Projeto de Lei n.º 876

O presente projeto *“estabelece regras para a divulgação de informação relativa à concessão de créditos de valor elevado”*, prevendo um regime de comunicação do Banco de Portugal à Assembleia da República de créditos de “valor elevado” (aí definido como *“valor superior a dois milhões de euros”*), que se encontrem *“vencidos abatidos ao ativo”* ou *“reestruturados com provisão de imparidade”*¹⁰.

Entre o leque de informação comunicada, dever-se-ão ainda incluir os *“processos de decisão internos sobre cada um dos créditos”*¹¹, objeto de comunicação.

À semelhança da proposta de lei n.º 836, o seu âmbito de aplicação subjetivo restringe-se apenas a algumas *“instituições bancárias”*, contemplando-se, contudo, para além das *“instituições bancárias capitalizadas por qualquer via, com recurso a fundos públicos”* (também já visadas na proposta de lei n.º 863), as *“instituições bancárias a que tenha sido aplicada medida de resolução, nacionalização ou liquidação”*.

Ora, as soluções propostas no presente projeto suscitam, no essencial, as mesmas questões que supra se enunciaram no que toca ao Projeto de Lei n.º 836.

Com efeito, embora o destinatário da informação, objeto de divulgação, seja aqui a Assembleia da República – e não o público em geral –, não sendo tal divulgação efetuada, apenas e só, para determinados fins, e respeitando determinadas regras de confidencialidade, semelhantes às aplicáveis em matéria de sigilo bancário e de

¹⁰ Estes dois últimos conceitos (*“vencidos abatidos ao ativo”* e *“reestruturados com provisão de imparidade”*) são definidos no projeto de diploma.

¹¹ Também este conceito é alvo de definição no projeto, sendo aí reconduzido ao *“conjunto dos documentos e procedimentos internos da instituição referentes à concessão de um crédito ou à sua reestruturação, incluindo as respetivas garantias, identificando os intervenientes”*.

supervisão, inevitável será concluir que as soluções propostas enfermam dos mesmos vícios de violação da CRP e do Direito da União, que já supra se identificaram relativamente ao Projeto de Lei n.º 836.

Acresce que o âmbito de aplicação objetivo do Projeto de Lei n.º 876 (créditos de valor superior a dois milhões de euros, sejam os respetivos devedores empresas ou pessoas singulares, ou, os financiamentos, que lhes deram origem, destinados à aquisição de habitação própria permanente, a investimentos ou a suprir dificuldades de tesouraria), não reflete qualquer juízo de ponderação ou de avaliação sobre a proporcionalidade, adequação ou necessidade de introduzir medidas tão amplamente lesivas dos interesses protegidos pelo segredo bancário.

Projeto de Lei n.º 870

O **Projeto de Lei n.º 870/XIII/3.ª**, que *“introduz novas regras de transparência no sector bancário e reforça os poderes dos inquéritos parlamentares no acesso à informação bancária”*, estabelece três regimes diversos de derrogação do segredo bancário, a saber:

- (1) Regime de divulgação pública, pelo Banco de Portugal, com caráter periódico e com referência a qualquer instituição de crédito supervisionada, da “lista dos clientes ou grupo de clientes ligados entre si sobre os quais uma instituição de crédito, em base consolidada, tenha uma exposição de grande risco, que se encontre classificada como não performante¹²”;
- (2) Regime de divulgação pública, a título excecional, pelo Banco de Portugal, e com referência às instituições de crédito que tenham recorrido a mecanismos de recapitalização pública, nos 10 anos anteriores à publicação da lei, da “lista dos clientes ou grupo de clientes ligados entre si sobre os quais uma instituição de crédito, em base consolidada, tenha uma exposição de grande risco, que tenha sido desreconhecida do balanço da instituição de crédito”;
- (3) Regime de divulgação, pelas entidades de supervisão do sector financeiro, às comissões parlamentares de inquérito, que passariam a poder *“a requerimento fundamentado dos seus membros, solicitar”* (...) a tais *“entidades de supervisão do sector financeiro, informações abrangidas pelo segredo bancário relativas a instituições de crédito”*

¹² O conceito encontra-se, em concreto, definido no diploma.

no âmbito da aplicação de medidas de intervenção corretiva, de resolução, nacionalização ou liquidação¹³”.

Ora, relativamente aos dois primeiros regimes (de divulgação pública), são aqui aplicáveis as considerações que supra se efetuaram relativamente ao Projeto de Lei n.º 876.

A divulgação pública da lista de clientes das instituições de crédito que tenham recorrido a mecanismos de recapitalização pública nos 10 anos anteriores à publicação da lei, apresenta, contudo, contornos particularmente gravosos, na medida em que, para além de desrespeitar a CRP e o Direito da União (nos termos já antes identificados relativamente aos projetos n.ºs 836 e 876), introduz restrições ao direito ao segredo bancário com efeito retroativo, violando, assim, e de forma manifesta, também com base neste argumento, o n.º 3 do artigo 18.º da CRP.

O terceiro regime acima referido – de divulgação de informação sigilosa às comissões parlamentares de inquérito –, ainda que menos “intrusivo”, não deixa, ainda assim, de suscitar sérias dúvidas quanto à sua proporcionalidade e adequação, assim como à sua conformidade com o Direito da União.

Nos termos do artigo 178.º, n.º 5 da CRP e do artigo 13.º do Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares, às comissões parlamentares de inquérito (“CPI’s”) encontram-se constitucionalmente cometidos poderes de investigação próprios das autoridades judiciais. Os poderes de investigação do Parlamento não se poderão, contudo, dissociar das funções por este desenvolvidas. Tais funções, enquadradas pela competência de fiscalização do Parlamento (cfr. artigo 162.º da CRP), circunscrevem-se, por força da CRP, ao apuramento de responsabilidade meramente política, e não ao apuramento de responsabilidade civil ou criminal¹⁴.

Conforme refere Jorge Miranda (Sobre as comissões parlamentares de inquérito, in “Direito e Justiça”, XIV, 2000, Tomo 1, páginas 36-37), “quando se atribuem às comissões parlamentares de inquérito poderes de investigação das autoridades judiciais, não se está, evidentemente, a assimilar as posições constitucionais de uns e de outros órgãos. Está-se apenas a definir a força jurídica dos poderes das comissões,

¹³ Os termos propostos para a nova redação do n.º 2 do artigo 13.º do Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares não permite aí incluir a revelação de informação bancária sigilosa por parte das instituições de crédito que integrem - ou venham a integrar - o sector empresarial do Estado.

¹⁴ “A atividade das CPI’s situa-se no terreno exclusivamente político, com vista a habilitar o órgão máximo de representação democrática a adotar as medidas adequadas, no âmbito da sua competência política ou legislativa” – cfr. Acórdão do TC n.º 195/94, de 01.03.1994.

estendendo-lhes algumas das faculdades compreendidas nos poderes dos tribunais". Sublinhe-se, aliás, que, nos termos da CRP, as CPI's não gozam "**dos** poderes de investigação próprias das autoridades judiciais", mas antes "**de** poderes de investigação próprios das autoridades judiciais".

Nesse contexto, a composição de conflitos entre direitos escapa aos poderes das CPI's - que desempenham uma função de controlo político, e não judicial. Com efeito, e conforme resulta do Acórdão da Relação de Lisboa (cfr. processo n.º 1925/16.7YRLSB, pág. 20), *"atenta a qualidade dos poderes de investigação que a Lei atribuiu às comissões parlamentares de inquérito - próprios das autoridades judiciais -, resulta claramente que as mesmas detêm poderes instrutórios idênticos aos reconhecidos aos órgãos jurisdicionais, encontrando-se, todavia, sujeitas a limites, desde logo, aos que decorrem do dever de respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos, bem como aos que só podem ter lugar mediante prévia autorização dos tribunais. Com efeito, a utilização de medidas de investigação que se reconduzem a uma limitação de direitos fundamentais dos cidadãos apenas pode ser decidida pelos tribunais enquanto órgãos independentes e imparciais a que a Lei Fundamental cometeu a função jurisdicional"*¹⁵.

Ou seja, embora as CPI's possam ter como objeto quaisquer factos ou questões de interesse público, os poderes das CPI's têm como limite os direitos, liberdades e garantias, que, mesmo em investigação criminal, não podem ser afetados, senão por decisões de autoridades judiciárias.

Sublinha o Tribunal Constitucional¹⁶, a este propósito, que, *"como já foi acentuado, os poderes de investigação das comissões parlamentares estão sujeitos a determinados limites, traduzidos uns no dever de respeito dos direitos fundamentais dos cidadãos e outros na proibição da prática de actos de instrução criminal (v.g. revistas e buscas domiciliárias) que só podem ter lugar mediante prévia autorização dos tribunais. A adopção de medidas de investigação ou de instrução que se traduzam na imposição de restrições e sacrifícios importantes aos direitos fundamentais dos cidadãos apenas pode, assim, ser decidida por órgãos independentes e imparciais como os tribunais, isto é, por órgãos que não sejam determinados por outros interesses que não o da administração de justiça"*.

No quadro constitucional atual, às CPI's não pode, pois, competir a emissão de um juízo conclusivo sobre a prevalência de determinado interesse com sacrifício de outro com ele conflituante, já que tal decisão integra o conteúdo típico da função jurisdicional. Tal não significa que as CPI's não possam ter acesso a informação

¹⁵ Também nesse sentido Parecer n.º 4/2015 do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República.

¹⁶ Cfr. Acórdão TC n.º 195/94.

protegida pelo dever de segredo bancário; significa, tão-só, que só o poderão ter apenas depois de um tribunal decidir, com base na justa ponderação dos interesses em conflito, pela prestação da informação (sigilosa), solicitada pela CPI.

À semelhança do que se verifica relativamente aos demais órgãos de soberania, também a atuação da CPI's se deverá pautar – e, como tal, limitar - pelo respeito dos princípios constitucionais da legalidade, proporcionalidade, justiça e separação de poderes.

A solução contemplada neste projeto, ao permitir o acesso direto (i.e., sem qualquer intervenção judicial prévia) a informação bancária sigilosa, por parte de CPI's, desconsidera, pois, o conteúdo típico da função jurisdicional, constitucionalmente consagrado.

Acresce que, e conforme já antes se referiu, apesar de, nos termos da Diretiva CRD IV, se estabelecer aí a possibilidade de os Estados-Membros autorizarem a revelação de informação bancária às comissões parlamentares de inquérito no seu Estado-Membro, tal revelação terá de obedecer aos requisitos previstos no artigo 59.º, n.º 2 de tal diploma. Ora, embora, no Regime Jurídico das CPI's se encontrem previstas normas sobre confidencialidade (cfr. artigo 15.º), estas não cumprem, de todo, os requisitos previstos no artigo 53.º, n.º 1 da Diretiva CRD IV, em particular, o enunciado na sua alínea c) (inexistindo, assim, no quadro atual, naquele Regime, uma norma legal que imponha aos membros das CPI's um dever de segredo sobre as informações protegidas, a elas reveladas, com força e sanção idênticas aos do dever de segredo, previsto no RGICSF).

À face do Direito da União, a compatibilidade de qualquer solução normativa que passe pela prestação de informação bancárias a CPI's sempre teria, por isso, de ser precedida da consagração de regras específicas de sigilo, impostas aos próprios membros da CPI's.

Projeto de Lei n.º 875/XII/3.ª

O Projeto de Lei n.º 875/XII/3.ª, pretende, conforme já supra se referiu, criar a *“Unidade Técnica para a Recuperação do Património Resultante dos créditos que lesaram a banca nacional”*, tendo um mandato público para identificar, dentro e fora do país, os destinatários e beneficiários finais de cada um dos fluxos de crédito, superiores a 2 milhões, concedidos por “instituições de crédito, com sede em Portugal, que tenham sido objeto de medidas de resolução, nacionalização ou liquidação ou tenham beneficiado de medidas de recapitalização ou empréstimo público”.

Pretende-se que tal Unidade seja constituída junto do Banco de Portugal, competindo a tal instituição a designação dos respetivos membros.

Entre as suas competências, encontra-se, entre outras, a *“identificação dos beneficiários finais de todos os fluxos financeiros creditícios ou outros, que tenham lesado instituições de crédito com sede em Portugal, bem como dos intervenientes nas respetivas operações de concessão de crédito”* e a *“identificação dos titulares ou devedores de ativos creditícios detidos por todos os veículos públicos de gestão de ativos segregados de instituições de crédito que tenham sido alvo de aplicação de medidas de resolução, nacionalização ou liquidação e a quantificação dos valores desses ativos quando superiores a 2 milhões de euros”*.

Apesar das atribuições cometidas a esta Unidade fazerem, assim, indiciar que se pretende que esta tenha acesso a informação bancária sigilosa, não se alcança, do projeto de diploma, como poderá esta ter a ela acesso, não se prevendo nele qualquer norma de derrogação do dever de segredo bancário¹⁷.

Não se alcança igualmente qual o seu enquadramento institucional, nem como poderão as suas competências ser articuladas com as das autoridades de supervisão e resolução, nos termos do Regulamento n.º 806/2014, de 15 de julho de 2014, do Parlamento Europeu e do Conselho Fundo de Resolução, 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.

III – Conclusões

Os projetos de lei, aqui apreciados, preveem, conforme se deixou evidenciado, regimes de derrogação do dever de segredo bancário e de supervisão, que não atendem aos limites, impostos ao legislador ordinário português, pela CRP e pelo Direito da União¹⁸.

Ao desconsiderarem os fundamentos que enformam o regime do segredo bancário, sacrificam, de forma desproporcional e excessiva, os interesses dos clientes na preservação da confidencialidade da sua informação bancária, a confiança em que assenta a relação bancária e a estabilidade do sector financeiro, bem como o respeito pelos dados pessoais de clientes bancários e colaboradores de instituições financeiras.

¹⁷ O mero dever de colaboração não poderá ser considerado suficiente para esse efeito.

¹⁸ Não se ignorando que a violação do Direito da União consubstancia também uma violação da CRP.

Embora se admita que, *de iure condendo*, os limites constitucionais permitam ainda a introdução, no ordenamento jurídico nacional, de normas que possam vir a alargar o atual círculo de pessoas com poderes de acesso direto a dados protegidos ou sigilosos, tal alargamento nunca poderá implicar a devassa pública de dados sigilosos ou abranger, no seu âmbito, entidades não judiciais, que, ainda que desempenhando determinadas funções de interesse público, não se encontrem, também elas, obrigadas a guardar segredo nos termos e condições considerados adequados pelo legislador comunitário.

A consagração, no ordenamento jurídico Português, de soluções normativas como as que aqui estão em causa implicaria, nomeadamente, que o quadro regulamentar e de supervisão nacional passasse a ser desconforme com o previsto na legislação europeia, colocando, dessa forma, em causa o princípio - implícito aos Mecanismos Único de Supervisão e de Resolução – de equivalência dos requisitos de supervisão e de regulamentação em vigor nos diversos Estados-Membros da União Económica e Monetária, bem como as competências, atribuições e enquadramento do BCE (e das autoridades de resolução) no respetivo âmbito.