



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

N.º GOV/2018/0122

Lisboa, 18 de junho de 2018

Exma. Senhora
Dra. Teresa Leal Coelho
Presidente da Comissão de Orçamento, Finanças e
Modernização Administrativa

Assunto: - Parecer sobre projetos de lei 836/XIII/3.ª, 870/XIII/3.ª e 876/XIII/3.

Exma Senhora Presidente,

Em resposta ao solicitado por essa Comissão por e-mail datado de 23 de maio, remete-se em anexo o parecer do Banco de Portugal sobre os projetos de lei 836/XIII/3.ª, 870/XIII/3.ª e 876/XIII/3.

Com os melhores cumprimentos, *passo a is*

A Chefe do Gabinete

M. D. Abreu

Marta Abreu

Anexo: Parecer do BdP



Parecer do Banco de Portugal

Projetos de lei 836/XIII/3.^a, 870/XIII/3.^a e 876/XIII/3

I. Enquadramento

Por e-mail datado de 23.05.2018, a equipa de apoio à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (“COFMA”) da Assembleia da República submeteu a consulta do Banco de Portugal um conjunto de projetos de lei, incluindo os seguintes, que serão objeto do presente parecer:

- Projeto de Lei n.º 836/XIII/3.^a, do CDS-PP, “sobre a transparência nos apoios públicos ao setor financeiro”;
- Projeto de Lei n.º 870/XIII/3.^a, do BE, que “introduz novas regras de transparência no setor bancário e reforça os poderes dos inquiridos parlamentares no acesso à informação bancária”;
- Projeto de Lei n.º 876/XIII/3.^a, do PCP, que “estabelece regras para a divulgação de informação relativa à concessão de créditos de valor elevado”.

Dada a relevância do regime de segredo profissional aplicável aos trabalhadores do Banco de Portugal, no contexto da União Bancária, para os três projetos de lei referidos¹, enquadrar-se-á sumariamente este regime, antes de se proceder a uma avaliação individual de cada um dos projetos de lei.

Quando pertinente, são ainda apresentadas alternativas que se entende poderem permitir atingir os objetivos propostos pelos três projetos de lei, dentro do enquadramento jurídico vigente, e ultrapassar ou mitigar, no plano estritamente técnico, as questões levantadas pelos projetos de lei objeto do presente parecer.

1 Os Projetos de Lei n.º 836/XIII/3.^a e n.º 876/XIII/3.^a, dado levantarem questões análogas, serão tratados em conjunto.



II. O regime de segredo profissional aplicável aos trabalhadores do Banco de Portugal, no contexto da União Bancária

a) Fundamento do dever de segredo e seu impacto em potenciais restrições

O Banco de Portugal, enquanto autoridade de supervisão, tem por missão acompanhar a atividade das instituições de crédito e sociedades financeiras, de forma a promover o cumprimento de normas a que estas se encontrem sujeitas (do ponto de vista prudencial e comportamental). Por sua vez, enquanto autoridade de resolução, tem responsabilidades no que respeita à resolubilidade das entidades sujeitas ao regime legal da resolução.

De forma a executar estas suas missões, o Banco de Portugal recebe informação das entidades supervisionadas e sujeitas ao regime de resolução. Assim, de modo a promover a fiabilidade da informação entregue, para promover a confiança de que aquela informação será apenas utilizada para os efeitos legalmente previstos, e para evitar o favorecimento de situações de instabilidade financeira, os trabalhadores do Banco de Portugal encontram-se sujeitos a um dever especial de segredo profissional.

Este dever de segredo do supervisor e da autoridade de resolução tem respaldo ao nível do direito europeu, e é internacionalmente reconhecido como uma boa prática. É, aliás, comumente assumido como essencial para que os bancos centrais e supervisores possam cumprir cabalmente a sua missão, em particular de preservação da estabilidade do sistema financeiro e prossecução da eficiência na respetiva supervisão. Daí que, na falta de autorização do interessado, o dever de segredo do Banco de Portugal só pode ser quebrado, em regra, por decisão judicial proferida por um tribunal superior, de acordo com uma avaliação dos pressupostos previstos na lei penal e de processo penal.

A propósito do fundamento do dever de segredo que vincula as autoridades competentes de supervisão dos mercados financeiros (que é aplicável *mutatis mutandis* ao dever de segredo de supervisão das autoridades competentes para supervisionar a atividade das instituições de crédito), o Tribunal de Justiça da União Europeia teve já ocasião de acentuar o seguinte:

“[O] funcionamento eficaz do sistema de controlo da atividade das empresas de investimento, baseado numa supervisão exercida no interior de um Estado-Membro e na troca de informações entre as autoridades competentes de vários Estados-Membros, requer que tanto as empresas controladas como as autoridades competentes possam estar seguras de que as informações



confidenciais fornecidas conservarão, em princípio, o seu caráter confidencial (v., por analogia, acórdão Hillenius, Processo C-110/84, EU:C:1985:495, n.º 27).

Como assinalou o advogado-geral no n.º 37 das suas conclusões, e como resulta igualmente do último período do considerando 63 da Diretiva 2004/39, a falta dessa confiança poderia comprometer o processamento harmonioso da transmissão das informações confidenciais necessárias para o exercício da atividade de supervisão.”²

Resulta destas razões que as autoridades de supervisão não deverão dar publicidade a informações sujeitas a requisitos de confidencialidade nos termos do Direito da União. De facto, essa publicidade é intrinsecamente contraditória com a função do supervisor prudencial e afetaria a sua relação com as entidades supervisionadas, efeito que se projeta muito para além das informações concretamente divulgadas. As situações de partilha da informação de supervisão são rigorosamente delimitadas pela analogia das funções e pela capacidade de salvaguarda do segredo, mantendo-se num restrito círculo de entidades vinculadas por deveres de confidencialidade equivalentes quanto à sua exigência.

Em suma: o dever de segredo profissional das autoridades de supervisão e de resolução cumpre uma função essencial na atuação do Banco de Portugal enquanto autoridade de supervisão e de resolução. A eventual quebra desse dever deve ter pressupostos claros, legalmente configurados, que não devem colidir com o objetivo último de promoção da estabilidade financeira. Neste contexto, é ainda necessário ponderar a existência de regimes de segredo aplicáveis ao Banco Central Europeu e ao Conselho Único de Resolução, decorrentes do direito europeu, e que não serão, por definição, afetados pela legislação nacional.

- b) O dever de segredo das autoridades de supervisão e resolução no Direito da União Europeia.

O Direito da União regula o segredo das autoridades de supervisão cuidadosamente, e já o fazia muito antes do MUS, desde as primeiras Diretivas de «coordenação bancária», tendo

² V. parágrafos 31 e 32 do Acórdão do Tribunal de Justiça, de 12 de novembro de 2014, proferido no Processo C-140/13 («*Altmann*»)



posteriormente sido objeto de crescente densificação nas Diretivas de harmonização máxima aprovadas no domínio do acesso atividade das instituições de crédito e do seu exercício³.

Hoje, a consagração deste dever de sigilo profissional é imposta aos Estados membros em virtude do disposto no artigo 53.º, n.º 1, da Diretiva 2013/36/UE⁴ e no artigo 84.º, n.º 1, da Diretiva 2014/59/UE⁵ obrigando-os a adotar as disposições legislativas apropriadas para assegurar a sua transposição.⁶

O legislador europeu autoriza, ou confere aos Estados membros a faculdade de autorizar, as autoridades competentes de supervisão e de resolução a trocarem informações com autoridades congéneres ou com outras entidades que necessitem da informação para o desempenho de atribuições legais, e prevê também um regime excecional de troca de informações com outras entidades, incluindo comissões parlamentares de inquérito.

c) A União Bancária e as suas implicações para o dever de segredo

3 V. o artigo 12.º da «Primeira Diretiva do Conselho», de 12 de Dezembro de 1977, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao acesso à atividade dos estabelecimentos de crédito e ao seu exercício (Diretiva 77/780/CEE); e, subsequentemente, os artigos 30.º e ss. da Diretiva 2000/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de Março de 2000, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e ao seu exercício, bem como os artigos 44.º e ss. da Diretiva 2006/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de junho de 2006 relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e ao seu exercício (reformulação).

4 Diretiva 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento, que altera a Diretiva 2002/87/CE e revoga as Diretivas 2006/48/CE e 2006/49/CE.

5 Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, que estabelece um enquadramento para a recuperação e a resolução de instituições de crédito e empresas de investimento e que altera a Diretiva 82/891/CEE do Conselho, e as Diretivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/CE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e os Regulamentos (UE) n.º 1093/2010 e (UE) n.º 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho.

6 No ordenamento jurídico nacional, o dever de segredo foi transposto para o artigo 80.º do Regime Geral das Instituições de Crédito e sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, e sucessivamente objeto de diversas alterações.



O Banco de Portugal exerce hoje as suas atribuições e competências enquanto autoridade de supervisão microprudencial e de resolução no contexto da União Bancária. Neste contexto, o Banco Central Europeu (BCE) e o Conselho Único de Resolução têm, também eles, os seus próprios regimes de segredo profissional. Na medida em que esteja em causa informação da responsabilidade do Banco Central Europeu ou do Conselho Único de Resolução, no âmbito das respetivas atribuições e competências, aplicam-se os respetivos regimes de segredo profissional e, por conseguinte, não o do Banco de Portugal.

- d) Diferença entre deveres de segredo profissional aplicáveis às autoridades de supervisão e de resolução e o dever de segredo profissional aplicável às instituições de crédito

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 para a análise vertente, o segredo bancário diz respeito à informação dos clientes, enquanto o segredo de supervisão se refere à informação respeitante às entidades supervisionadas (que pode ou não incorporar informação de clientes).

Ademais, 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). Por seu turno, atente-se que a informação coberta pelo segredo bancário não é partilhável com entidades congéneres, enquanto que o regime legal do segredo de supervisão permite essa partilha com outras autoridades de supervisão nacionais ou estrangeiras.

III. Projetos de Lei n.º 836/XIII/3.º e n.º 876/XIII/3.º

- a) Desconformidade com a Diretiva 2013/36/UE (CRD IV)

Todos os elementos referentes aos devedores das instituições de crédito, que são objeto das publicações e comunicações à Assembleia da República previstas nos projetos de lei n.º 836/XIII/3.º e n.º 876/XIII/3.º, estão sujeitos ao dever de sigilo profissional que vincula todas as pessoas que trabalham ou tenham trabalhado para as autoridades competentes de supervisão.



As medidas previstas nos projetos de lei sob análise não cabem, pela sua própria função e forma de operacionalização, em nenhuma das situações em que a Diretiva 2013/36/UE autoriza a divulgação lícita de informações confidenciais, nem se enquadram nos mecanismos de troca de informação que a mesma prevê sob condição de as informações trocadas ficarem sujeitas, obrigatoriamente, a regras de sigilo profissional equivalentes às das autoridades competentes de supervisão. Por este motivo, as mencionadas medidas estariam em desconformidade com o Direito Europeu em vigor.

Note-se que tais medidas não poderiam sequer beneficiar da exceção do 3.º parágrafo do artigo 53.º da Diretiva 2013/36/UE relativa à divulgação de informações confidenciais atinentes a instituições de crédito que tenham sido declaradas em estado de insolvência ou cuja liquidação compulsiva tenha sido ordenada, pois aquela norma admite apenas a divulgação circunscrita em benefício de processos específicos que correm em determinados tribunais, e não a divulgação de informação ao público em geral (como previsto no projeto de lei n.º 836/XIII/3.ª).

Tão-pouco poderiam as publicações e comunicações referidas ser vistas como a concretização pelo legislador nacional da opção conferida pelo artigo 59.º, n.º 2, da Diretiva 2013/36/UE relativa à “divulgação de determinadas informações relacionadas com a supervisão prudencial das instituições a comissões parlamentares de inquérito do seu Estado-Membro”, uma vez que não se coadunam com as condições estabelecidas na norma da Diretiva (que serão tratadas em maior pormenor infra).

b) Incompatibilidade com os deveres legais do BCE em matéria de supervisão prudencial

Todas as informações que são objeto das medidas de publicidade e de comunicação previstas nos Projetos de Lei, pelo menos quando reportadas a devedores de uma instituição de crédito significativa, estão abrangidas pelo dever de segredo profissional aplicável ao BCE e aos seus trabalhadores. Enquanto responsável pela referida informação, o BCE só está autorizado a divulgá-la nos casos e de acordo com as condições previstas na Diretiva 2013/36/UE ou na legislação nacional que a transponha.



Conforme acima referido, quer a medida de publicidade, quer a comunicação à Assembleia da República não se enquadram em nenhuma das situações em que a Diretiva admite a divulgação de informação confidencial, razão pela qual estaria em desconformidade com o regime de segredo aplicável ao BCE enquanto responsável legal pela informação de supervisão prudencial referente às instituições de crédito significativas.

c) Possível desproporcionalidade da medida de publicação

Ao determinar a publicação da informação sobre os dez principais devedores em incumprimento, e os montantes respetivos, das instituições de crédito sujeitas a operações de capitalização pública, o Projeto de Lei n.º 836/XIII/3.^a estabelece à partida e em abstrato que o interesse no conhecimento público dessa informação deverá prevalecer sempre sobre a confidencialidade desses elementos, independentemente, por exemplo, de uma ponderação, em concreto, dos legítimos direitos e valores subjacentes ao dever de segredo profissional que protege a referida informação. Estes direitos e valores são diversos e não têm apenas natureza privada, abrangendo a proteção da reserva da vida privada dos devedores, dos garantes e dos trabalhadores da instituição de crédito que aprovaram o crédito, a proteção da vida interna da instituição de crédito, bem como a eficácia da atuação da autoridade de supervisão, fundada na relação de confiança com as entidades supervisionadas, e, em última análise, a própria estabilidade do sistema financeiro.

A concretizar-se, esta opção legislativa poderá suscitar questões de proporcionalidade e igualdade (com as inerentes dúvidas sobre a respetiva constitucionalidade, na linha da orientação seguida por alguma jurisprudência e doutrina constitucionais), na medida em que a mesma poderá conduzir ao tratamento de situações muito diferenciadas de forma homogénea, sem razões ponderosas de necessidade e adequação que o justifiquem.



A título de exemplo, um determinado devedor pode, pelo menos em teoria, ser o décimo maior devedor e ter crédito em incumprimento num valor não muito significativo, quando comparado com o de outros devedores que o precedem na mesma lista. Por outro lado, um determinado crédito, ainda que de valor avultado, poderá estar em incumprimento pelo simples facto de determinado negócio do devedor ter sido mal sucedido, não estando necessariamente em causa a concessão de crédito em condições anómalas, de favor ou sem a devida ponderação de risco. Ponderados os efeitos gravosos que a publicação pode ter na reputação creditícia ou comercial das pessoas ou entidades abrangidas, avolumar-se-iam, por certo, em tais casos as dúvidas de que a obrigação de divulgação fosse conforme aos princípios da proporcionalidade e igualdade⁷.

Mesmo tendo em conta que o princípio da administração aberta e transparente tem sido densificado e promovido nos últimos anos por força de recentes alterações legislativas, a solução ora proposta não parece encontrar respaldo em tais desenvolvimentos. Note-se, com efeito, que o regime previsto no Código de Procedimento Administrativo e na Lei de Acesso aos Documentos Administrativos pressupõe, nesse âmbito, que seja sempre realizado um juízo de ponderação entre os interesses públicos ou privados em conflito. Além disso, o acesso à informação depende, fora dos casos em que a publicitação é obrigatória, de solicitação expressa do requerente. Ainda no que respeita a este tema, note-se que mesmo os casos em que o legislador determinou uma especial obrigação de transparência, nomeadamente relativamente a determinadas informações de natureza patrimonial de titulares de cargos públicos, a solução preconizada foi a de disponibilizar a informação para ser consultada num determinado e circunscrito perímetro institucional – neste caso no próprio Tribunal Constitucional.

7 O Parecer PGR n.º 4/2015 sublinha, precisamente, por seu turno, a centralidade do princípio da proporcionalidade no juízo de ponderação valorativa entre os interesses públicos em presença numa situação de levantamento, ou não, do dever de segredo.



A publicitação proposta, num meio de acesso fácil e imediato ao público, quer tenha alguma conexão com o Estado português quer não a tenha⁸, pode implicar ainda um efeito indesejável e desproporcional ao favorecer, em abstrato e de forma automática, um juízo de desvalor muito significativo em relação aos devedores e aos trabalhadores da instituição de crédito que aprovaram o crédito. Na verdade, os únicos casos em que se publicam listas de devedores são aqueles que decorrem da alínea a) do n.º 5 do artigo 64.º da Lei Geral Tributária relativamente às dívidas de “contribuintes cuja situação tributária não se encontre regularizada⁹, (...) desde que já tenha decorrido qualquer dos prazos legalmente previstos para a prestação de garantia ou tenha sido decidida a sua dispensa”¹⁰.

Mesmo nestes casos, os quais não são equiparáveis por estarem em causa bens jurídicos de natureza bastante diversa, existe uma autoridade pública que atesta a existência da dívida, e determinada pessoa ou entidade apenas constará da lista se já tiver decorrido qualquer dos prazos legalmente previstos para a prestação de garantia ou tenha sido decidida a sua dispensa, pelo que se trata de casos de processos de execução fiscal. Note-se que a autorização n.º 676/2006, de 19 de junho, da Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd)¹¹, referente à publicitação destas listas, destaca que “não são passíveis de divulgação as dívidas tributárias em processo de execução fiscal que (entre outras):

- estejam a ser pagas em prestações;
- os devedores tenham deduzido reclamação, impugnação, acção administrativa especial prevista no CPTA ou se tenham oposto à execução e obtido a suspensão do processo de execução fiscal, mediante prestação ou dispensa de garantia, até à formação do caso resolvido ou trânsito em julgado”¹².

Refere ainda a CNPD que existe um procedimento de audiência prévia do contribuinte antes da sua inclusão na lista de devedores, o qual é destacado como importante para a proteção dos seus deveres fundamentais¹³.

⁸ Qualquer pessoa de nacionalidade estrangeira residente num país estrangeiro poderá ter acesso a essa informação.

⁹ Por ter terminado o prazo de pagamento voluntário sem terem cumprido as suas obrigações e, no prazo e termos legais, não terem requerido e enquadrado o pagamento da dívida em prestações.

¹⁰ Também aplicável às dívidas à Segurança Social, por força do n.º 1 do artigo 94.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.

¹¹ Cfr. https://www.cnpd.pt/bin/decisoes/Aut/10_676_2006.pdf

¹² Corresponde, em termos gerais, ao disposto no artigo 177.º-A do Código de Procedimento e Processo Tributário, ex vi n.º 6 do artigo 64.º da LGT.

¹³ Cfr. págs. 2, 3 e 5.



Ora, no caso da proposta em análise, a informação a divulgar sobre os devedores assenta numa decisão meramente contabilístico-financeira, fundada no critério de apuramento de imparidades que é da exclusiva responsabilidade da instituição de crédito e do respetivo revisor oficial de contas. Atente-se, aliás, que poderá dar-se até o caso de a dívida em causa estar a ser contestada, judicialmente ou não, pelo devedor ou ter ele também créditos a receber da instituição de crédito.

A questão merece ainda ser analisada do ponto de vista do benefício associado à medida da publicação. A exposição de motivos do Projeto de Lei n.º 836/XIII/3.ª refere-se, por um lado, à necessidade de o “soberano perceber as decisões que levaram aos prejuízos que lhe coube resgatar”. No entanto, a publicação da lista de credores em incumprimento não se afigura ser o modo necessário nem adequado à realização desse objetivo (pelas razões acima referidas), que se bastaria, em alternativa, com a previsão de modalidades de informação dos órgãos de soberania (maxime, a Assembleia da República), nas condições definidas pelo Direito da União. Por outro lado, a exposição de motivos menciona também o objetivo de “salutar responsabilização”. Porém, este desiderato pode conduzir, ainda que involuntariamente, a uma responsabilização mediática de caráter automático, sem possibilidade de ponderação das diferenças e das circunstâncias específicas que envolveram a atribuição de determinado crédito, sem contextualização e sem condições para uma análise necessariamente complexa dos termos em que, por exemplo, decorreu ou decorre o pagamento do crédito em causa, não configurando assim, à partida, um interesse público prevalecente suscetível de sobrelevar as finalidades (também elas fundadas no interesse público) inerentes ao regime de proteção da confidencialidade das informações de supervisão.

A divulgação pública dos maiores devedores pode até ter efeitos contraditórios com os objetivos que a inspiram, revelando-se inclusivamente contraproducente e ineficaz no sentido de reduzir a capacidade de pagamento da dívida por parte desses devedores, em resultado da eventual redução das relações comerciais com os seus clientes e fornecedores (por ficarem com receio da situação da empresa). A exposição pública dos devedores esconde a complexidade das causas que podem levar às dificuldades de cumprimento de um crédito e tem em si mesma um risco de injustiça e erro que inutiliza quaisquer eventuais finalidades preventivas associadas à ideia de “responsabilização”, podendo até ter efeitos desproporcionalmente negativos ao nível da concessão de crédito e dos processos internos de decisão nos bancos.



Também relativamente ao Projeto de Lei n.º 876/XIII/3.º se levantam dúvidas quanto à sua proporcionalidade, na medida em que são tratadas de forma igual situações que podem, em concreto, revelar-se díspares. Além dos mais, a informação seria facultada à Assembleia da República como um todo, de forma genérica, sem qualquer objetivo legalmente especificado e sem estar sujeita a qualquer dever de sigilo associado ao respetivo tratamento.

A título complementar, poderá acrescentar-se que os projetos de lei em análise acabam por se afastar do equilíbrio desde há muito presente no modelo legal de levantamento judicial do segredo profissional mediante ponderação do interesse prevaemente por tribunal superior, de acordo com o procedimento previsto no artigo 135.º do Código de Processo Penal, que a jurisprudência veio recentemente confirmar ser igualmente aplicável ao levantamento do segredo das autoridades de supervisão no âmbito dos trabalhos das comissões parlamentares de inquérito. Relembre-se que a doutrina do Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 4/2015, emitido a pedido da Comissão Parlamentar de Inquérito ao BES, vai expressamente no sentido de que uma tal decisão é materialmente uma decisão jurisdicional reservada aos tribunais¹⁴.

É ainda de notar que as medidas propostas não encontram paralelo, tanto quanto é do nosso conhecimento, em nenhum outro ordenamento próximo do ordenamento jurídico português.

d) Eventual desconformidade com o Regulamento Geral de Proteção de Dados Pessoais

Os projetos de lei suscitam ainda dúvidas relativamente à sua conformidade com as normas sobre proteção de dados pessoais constantes do Regulamento Geral de Proteção de Dados Pessoais¹⁵ que entrou em vigor no dia 25 de maio de 2018, uma vez que as informações a divulgar contêm dados pessoais relativos aos devedores e garantes que sejam pessoas singulares, ou ainda no caso dos decisores que aprovaram os créditos fora de estruturas colegiais (podem estar em causa desde gestores de conta até administradores das instituições de crédito).

¹⁴ A conclusão n.º 13 do Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 4/2015 é, a este propósito, particularmente impressiva ao reconduzir o levantamento do dever de segredo a uma competência “materialmente jurisdicional, reservada constitucionalmente aos Tribunais”

¹⁵ Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE.



Como é sabido, o Regulamento Geral de Proteção de Dados Pessoais impõe regras muito restritivas quanto ao tratamento (que inclui a divulgação) de dados pessoais (de pessoas singulares), estando previsto o direito de oposição (à divulgação) dos titulares dos dados (artigo 21.º do Regulamento).

Assim, somente no caso de ser possível demonstrar que a divulgação pública e a comunicação dos dados pessoais em apreço prosseguem um interesse público relevante, e que existem razões imperiosas e legítimas para esse tratamento que prevaleçam sobre os interesses, direitos e liberdades do titular dos dados, é que o direito de oposição poderia não ser frustrado.

- e) A transposição do artigo 59.º, n.º 2, da CRD IV, e a previsão de uma exceção ao dever de segredo bancário, como possíveis alternativas

O legislador europeu confere aos Estados-Membros, nos termos do artigo 59.º, n.º 2, da Diretiva 2013/36/UE, a possibilidade de autorizarem “a divulgação de determinadas informações relacionadas com a supervisão prudencial das instituições a comissões parlamentares de inquérito do seu Estado-Membro (...)”. Sublinhe-se que, até ao momento, o legislador português optou por não fazer a transposição dessa parte da Diretiva 2013/36/UE, situação que poderá, querendo, alterar quando considerar oportuno.

Como acima se referiu, esta faculdade não é irrestrita, mas no quadro traçado por esta norma europeia poderia ser equacionada pelo Legislador a possibilidade de a lei prever que poderiam ser transmitidas determinadas informações sujeitas a segredo a comissões parlamentares de inquérito, cujo objeto envolvesse o escrutínio parlamentar de operações de capitalização das instituições de crédito com recurso a investimento público.

O desenho concreto de um tal regime pressuporia incontornavelmente, à luz dos requisitos estipulados no artigo 59.º, 2, Diretiva 2013/36/EU, que fossem observadas as seguintes condições:

- As informações serem estritamente necessárias para o exercício do mandato das comissões parlamentares de inquérito;
- 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, da Diretiva;



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

Uma outra possibilidade que poderia eventualmente ser equacionada consistiria na previsão legal de uma exceção ao dever de segredo bancário (e não, portanto, ao segredo de supervisão, que tem hoje, como vimos, uma tutela de direito europeu), de modo a que informações sujeitas a este dever pudessem ser transmitidas pelas instituições de crédito (e não pelas autoridades de supervisão) à Assembleia da República¹⁶, ressalvados os princípios constitucionais da igualdade e proporcionalidade, tendo em conta a confiança dos depositantes e demais clientes das instituições de crédito e os potenciais efeitos da iniciativa para a estabilidade do sistema financeiro e para os legítimos direitos das pessoas e entidades relativamente às quais a informação diga respeito. A esta luz, deverá ser ponderado, por exemplo, (i) que tipo de informação deve ser transmitida, (ii) quem poderá ter acesso à informação e sujeito a que regras de confidencialidade, ou (iii) que instituições de crédito devem estar abrangida^{s17}.

IV. Projeto de Lei n.º 870/XIII/3.^a

a) Alterações propostas ao art.º 81.º do RGICSF e ao art.º 13.º do Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares

O artigo 59.º, n.º 2 da Diretiva 2013/36/UE (CRD IV) e o art.º 84.º, n.º 5, c) da Diretiva 2014/59/UE (BRRD) abrem a possibilidade aos Estados membros de preverem uma exceção ao segredo profissional da autoridade de supervisão; no caso da CRD IV, com base nos pressupostos já referidos, no âmbito da BRRD, no caso do intercâmbio de informações se realizar em “condições adequadas” (ou seja, condições que não coloquem em causa os objetivos da BRRD, e que tenderão a ser análogas aos pressupostos previstos na CRD IV).

16 O artigo 79.º, n.º 2, alínea g), do RGICSF, parece prever tal possibilidade ao admitir a transmissão de informação sujeita a dever de segredo “quando exista outra disposição legal que expressamente limite o dever de segredo”.

17 O Parecer PGR n.º 4/2015 sublinha, precisamente, a centralidade do princípio da proporcionalidade no juízo de ponderação valorativa entre os interesses públicos em presença numa situação de levantamento, ou não, do dever de segredo. Note-se que em alguns casos a injeção de fundos públicos assumiu caráter temporário, tendo o Estado sido ressarcido posteriormente dos montantes injetados.



Neste contexto, é possível prever a possibilidade e intercâmbio de informações com comissões parlamentares de inquérito, mas sempre atendendo às seguintes condições:

- As informações devem ser estritamente necessárias para o exercício do mandato da comissão em causa (que terá de ser um mandato especificamente dedicado ao escrutínio da autoridade de supervisão ou de resolução, ou da legislação relativa a esses temas);
- As pessoas que têm acesso às informações devem ser sujeitas a regras de sigilo profissional, por força do direito nacional, no mínimo equivalentes às previstas na CRD IV e na BRRD;
- 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.

O Projeto de Lei n.º 870/XIII/3.ª prevê, ao alterar o art.º 81.º do RGICSF, que o Banco de Portugal colabore com comissões parlamentares de inquérito, o que poderia ser configurado como uma transposição do artigo 59.º, n.º 2 da CRD IV, e do artigo 84.º, n.º 5, c) da BRRD. Esta cooperação deveria, no entanto, ser expressamente limitada às comissões parlamentares de inquérito cujo mandato seja o escrutínio da autoridade de supervisão e resolução, e deveria ser previsto que as informações que têm origem noutro Estado membro não podem ser divulgadas sem acordo expresso das autoridades competentes que as tenham originalmente divulgado, e em exclusivo para os efeitos autorizados por essas autoridades.

Por outro lado, as alterações ao RJIP não preveem uma limitação relevante supra referida: deve ser expressamente previsto que as pessoas que tenham acesso às informações transmitidas ficam sujeitas a regras de sigilo profissional no mínimo equivalentes às previstas na CRD IV e na BRRD.

- b) Alterações propostas ao art.º 80.º e ao art.º 93.º-A, ambos do RGICSF, e art.º 4.º do projeto de lei

Quanto às alterações propostas ao art.º 80.º e ao art.º 93.º-A, ambos do RGICSF, e ao art.º 4.º do Projeto de Lei, remete-se para o referido supra a propósito da desconformidade com a CRD IV, quanto ao Projeto de Lei n.º 836/XIII/3.ª, relevante também neste caso.

Sem prejuízo, e atendendo a que seria possível promover a divulgação da informação em causa por outras vias (p. ex., como enunciado supra, por exceção ao dever de sigilo bancário), entende-se relevante referir que se encontra neste momento em discussão a definição do termo “non performing exposure” (NPE), no contexto das propostas da Comissão Europeia relativas à



criação de um regime de provisionamento prudencial mínimo obrigatório aplicável a NPEs, assente numa definição europeia comum para esse termo. Assim, afigura-se ao Banco de Portugal que a criação de uma definição estritamente portuguesa, e apenas para estes efeitos, desencadearia uma situação de indesejável incerteza jurídica, com efeitos potencialmente nocivos junto do sistema financeiro nacional.

Por outro lado, a divulgação da informação pretendida poderia gerar consequências nefastas indesejadas para a economia real. O facto de uma determinada exposição ser qualificada como NPE não significa necessariamente que a empresa não esteja a efetuar pagamentos, ou que a empresa não tenha, objetivamente, qualquer viabilidade financeira e económica. A divulgação da informação em causa poderia gerar, no entanto, desconfiança quanto às empresas em causa e incontornáveis danos reputacionais, o que, por sua vez, poderia colocar em causa, efetivamente, o acesso ao crédito e a sua viabilidade financeira e económica, com reflexo na sua capacidade de cumprir com as obrigações perante a instituição de crédito.

A divulgação em causa poderia ainda criar incentivos perversos, designadamente na inadvertida promoção de estratégias que viessem a preconizar que certas exposições não sejam, afinal, qualificadas como NPEs de modo a evitar-se a respetiva divulgação pública, dificultando desta forma a própria atuação da autoridade de supervisão.

Remete-se ainda, neste contexto, para as considerações acerca da desproporcionalidade da medida tecidas a propósito dos Projetos de Lei n.º 836/XIII/3.ª e n.º 876/XIII/3.ª, que se entendem também relevantes, *mutatis mutandis*, quanto ao presente projeto de lei.

Remete-se também para as considerações tecidas quanto à incompatibilidade entre este regime e o regime de segredo aplicável ao Banco Central Europeu, tecidas a propósito dos Projetos de Lei n.º 836/XIII/3.ª e n.º 876/XIII/3.ª, dada a sua relevância também no que toca ao presente projeto de lei, referindo-se ainda que as mesmas são transponíveis, *mutatis mutandis*, quanto ao Conselho Único de Resolução.

Remete-se, por fim, para as considerações relativas à possível incompatibilidade com o Regulamento Geral de Proteção de Dados Pessoais, tecidas a propósito dos Projetos de Lei n.º 836/XIII/3.ª e 876/XIII/3.ª e que se consideram também relevantes no que respeita ao presente projeto de lei.

Banco de Portugal, 18 de junho 2018