

Projecto de Lei n.º 365/XIV/1ª

Altera as regras de nomeação do Governador e os demais membros do conselho de administração do Banco de Portugal (Oitava alteração à Lei n.º 5/98, de 31 de Janeiro)

Exposição de Motivos

A nacionalização do BPN e as resoluções do BES e do BANIF, para além de terem significado enormíssimos gastos para o erário público, deixaram a nu a fragilidade dos mecanismos de supervisão do sistema bancário nacional. Durante os últimos anos alguns passos foram dados no sentido de assegurar uma reforma destes mecanismos de supervisão e de alguns aspectos com eles conexos. Contudo, hoje, muito ainda está por fazer.

Na anterior Legislatura, um dos vértices da discussão sobre a supervisão do sistema bancário nacional foi a questão da idoneidade do actual Governador do Banco de Portugal, Carlos Costa, e da sua eventual exoneração. Porém, é preciso não perder de vista que o enquadramento resultante do Direito da União Europeia (e a interpretação que lhe é dada pelo Tribunal de Justiça da União Europeia e pelo Banco Central Europeu) traz um conjunto de regras altamente restritivas sobre a destituição dos Governadores dos Bancos Centrais dos Estados-membros. Com efeito, dispõem lapidarmente que “um governador só pode ser demitido das suas funções se deixar de preencher os requisitos necessários ao exercício das mesmas ou se tiver cometido falta grave”. De resto, no ano passado, o Tribunal de Justiça da União Europeia¹

¹ Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção), de 26 de Fevereiro de 2019, disponível na seguinte ligação:
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=211050&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1053554>.

pronunciou-se relativamente a uma decisão que proibiu o Governador do Banco Central da Letónia de exercer as suas funções de governador, afirmando que o art. 14.º/2 do Protocolo n.º4 relativo aos estatutos do sistema europeu de Bancos Centrais e do Banco Central Europeu serve “para garantir a independência funcional dos governadores dos bancos centrais nacionais” e que “se se pudesse decidir sem justificação demitir os governadores dos bancos centrais nacionais das suas funções, a sua independência ficaria seriamente comprometida e, conseqüentemente, a do próprio Conselho do BCE”.

Do ponto de vista do PAN, tão importantes como a alteração das regras sobre exoneração, são as regras de nomeação do Governador de Portugal, uma vez que é nesta fase que se assegura a plena idoneidade da personalidade escolhida e se evita a necessidade de se discutirem futuras exonerações.

No final da XIII Legislatura, o XXI Governo Constitucional apresentou a Proposta de Lei n.º 190/XIII que, para além de querer introduzir um conjunto de alterações ao Sistema Nacional de Supervisão Financeira, propunha em simultâneo um conjunto de novas regras quanto à nomeação e exoneração do Governador e demais membros do Conselho de Administração do Banco de Portugal. Todavia, a falta de tempo para discutir e consensualizar soluções fez com que a iniciativa não fosse sequer debatida na especialidade, acabando por caducar com o início da presente XIV Legislatura.

Com o presente Projecto de Lei, dada a pertinência do tema para o país no que respeita à promoção de uma maior transparência entre as entidades públicas e os titulares de altos cargos públicos, o PAN procura retomar a discussão em torno da questão da nomeação do Governador do Banco de Portugal e dos restantes membros do Conselho de Administração, tentando criar condições para garantir um Banco de

Portugal forte, independente e credível, livre de pressões dos regulados ou do Governo.

Hoje, como sabemos, à luz do art. 27.º da Lei Orgânica do Banco de Portugal, aprovada pela Lei n.º 5/98, de 31 de Janeiro, a designação do Governador do Banco de Portugal é feita por Resolução do Conselho de Ministros, sob proposta do Ministro das Finanças e após audição por parte da comissão competente da Assembleia da República. Comissão esta que deverá elaborar um relatório descritivo da audição, em que apenas se procede à descrição da audição, em nada condicionando ou limitando a decisão do Governo. Relativamente aos restantes membros do Conselho de Administração, o modelo existente é semelhante, sendo a única diferença o facto de serem nomeados sob proposta do Governador do Banco de Portugal.

Este Projecto de Lei, respeitando o quadro decorrente do Direito da União Europeia, guiando-se pelas melhores práticas e por diversas recomendações que têm surgido nos últimos anos, propõe uma alteração à Lei Orgânica do Banco de Portugal, no sentido de consagrar um novo modelo de nomeação do Governador de Portugal e dos demais membros do Conselho de Administração. Este novo modelo terá no reforço dos poderes da Assembleia da República e no reforço dos mecanismos de prevenção de conflitos de interesse os seus dois grandes eixos essenciais.

Em primeiro lugar, com o intuito de assegurar um papel mais activo da Assembleia da República, em linha com que hoje já sucede quanto às Entidades Reguladoras nos termos da Lei n.º 67/2013, de 28 de Agosto, e com o que se defendia na Proposta de Lei n.º 190/XIII do anterior Governo, propomos que, relativamente à audição das pessoas propostas pelo Governo para os cargos de Governador e de membros do Conselho de Administração, deixe de haver um relatório meramente descritivo e que passe antes a ser necessário um parecer da Comissão de Orçamento e Finanças

relativo à adequação do perfil do indivíduo às funções a desempenhar. Adicionalmente, numa lógica de aprofundamento da transparência, as conclusões desse parecer serão publicadas em Diário da República, conjuntamente com a resolução que procede à nomeação para os cargos em causa.

Em segundo lugar, propomos que a Assembleia da República, para além de poder fazer uma audição ao candidato proposto pelo Governo, possa também, facultativamente e se assim o decidir, realizar uma audição ao Ministro das Finanças para que proceda ao cabal esclarecimento de todas as questões existentes quanto aos nomes, por si propostos junto do Conselho de Ministros, e quanto ao seu processo de escolha. Esta é uma alteração que assegura uma maior accountability do Governo junto da Assembleia da República e que, no essencial, colhe inspiração no modelo existente no Banco de Espanha (art. 24.º/1 e 2 da Ley 13/1994, de 1 de Junho).

Em terceiro lugar, propomos que os referidos pareceres tenham de ser aprovados por maioria qualificada equivalente a pelo menos dois terços dos deputados em efectividade de funções. Uma alteração que visa assegurar que o Governador e os membros do Conselho de Administração são figuras que reúnem o consenso não só dos partidos que formam a maioria parlamentar que sustenta o Governo, mas também dos partidos da oposição. Garantir esta lógica de consenso alargado é algo bastante importante tendo em conta o papel crucial que o Governador e o Conselho de Administração do Banco de Portugal desempenham na supervisão do sistema bancário e, em especial, para se evitar que a figura do Governador seja lançada em querelas de natureza política, que só a têm enfraquecido ao longo dos anos.

Em quarto lugar, propomos que o Governo tenha de respeitar o sentido do parecer da Assembleia da República na nomeação, dando assim um carácter vinculativo a este

parecer. Tal proposta procura dar concretização às recomendações do relatório² do Grupo de Trabalho para a Reforma do Sistema de Supervisão Financeira, que, em 2017, defendeu a atribuição de um poder de oposição à Assembleia da República no âmbito do processo de nomeação do Governador do Banco de Portugal.

Em quinto lugar, propomos que se passe a prever regras de incompatibilidades, que impeçam a ocupação do cargo de Governador do Banco de Portugal por titulares de certos cargos políticos e por pessoas que, nos últimos 5 anos, tenham desempenhado certos cargos políticos com relevância junto do Banco de Portugal, funções no sector da banca comercial/dos regulados ou em empresas de consultoria ou auditoria que trabalhem ou tenham trabalhado com o Banco de Portugal. Actualmente a Lei Orgânica do Banco de Portugal não prevê nenhuma norma deste tipo, sendo que na nova redacção que propomos para o 27.º/3, ainda que indo mais longe, colhemos inspiração nas Leis Orgânicas dos Bancos Centrais de outros Estados-Membros da União Europeia (em especial da Áustria, da Eslovénia e da Suécia) e do Banco Central de Inglaterra. Com esta nova redacção que propomos para o 27.º/3 da Lei Orgânica do Banco de Portugal, procuramos assegurar uma maior credibilidade, um maior profissionalismo e uma maior ética às figuras do Governador e dos membros do Conselho de Administração do Banco de Portugal. Pretende-se, deste modo, evitar por antecipação que estas nomeações fiquem marcadas quer por uma lógica de 'portas giratórias' entre os regulados e o regulador que tem existido até aqui, quer por excessivas ligações políticas que, devido ao facto de os últimos governos terem tido intervenções relevantes no sector bancário, podem levar a que estas figuras se vejam envolvidas em escândalos e polémicas que só enfraquecerão a instituição.

² Grupo de Trabalho para a Reforma do Sistema de Supervisão Financeira, «Reforma do modelo de supervisão financeira», 2017, página 50.

Sublinhe-se que, recentemente, na sua tese de doutoramento intitulada “If You Cannot Beat Them, Make them Join You: The Risks of Capture in Portuguese Regulatory Agencies”, SUSANA COROADO³ analisou a questão das portas giratórias entre o Conselho de Administração do Banco de Portugal e regulados ou política e concluiu que dos reguladores analisados o Banco de Portugal é o regulador que mais personalidades provenientes dos regulados tem no seu Conselho de Administração (62%) e que 42% dos seus membros foram em momento prévio titulares de cargos políticos. Estes dados demonstram-nos, de forma clara, que o problema das ‘portas giratórias’ no Banco de Portugal é uma realidade efectiva que tem de ser combatida para se conseguir a dignificação da instituição.

Finalmente, em sexto e último lugar, propomos que o limiar mínimo de representação equilibrada de géneros seja aumentado dos actuais 33% para os 40%. Esta alteração não só é coerente com o que se dispõe actualmente na Lei n.º 26/2019, de 28 de Março, relativamente aos cargos dirigentes na Administração Pública, como assegura que no plano do Banco de Portugal existe o acolhimento da Recomendação (2003)⁴, de 12 de Março de 2003, do Comité de Ministros do Conselho da Europa, que determina que a representação de cada um dos géneros em qualquer órgão de decisão da vida política ou pública não deve ser inferior a 40%.

Pelo exposto, e ao abrigo das disposições constitucionais e regimentais aplicáveis, o Deputado e as Deputadas do PAN abaixo assinados apresentam o seguinte Projeto de Lei:

³ Susana Coroado (2020), *If You Cannot Beat Them, Make them Join You: The Risks of Capture in Portuguese Regulatory Agencies*, Instituto de Ciências Sociais - Universidade de Lisboa, página 190.

⁴ Recomendação (2003)³ do Comité de Ministros do Conselho da Europa, de 12 de Março de 2003 (Disponível na seguinte ligação: <https://rm.coe.int/1680519084>).

Artigo 1.º

Objecto

A presente lei altera as regras de nomeação do Governador e os demais membros do Conselho de Administração do Banco de Portugal, procedendo para o efeito à oitava alteração à Lei Orgânica do Banco de Portugal, aprovada pela Lei n.º 5/98, de 31 de Janeiro, e alterada pelos Decretos-Leis n.ºs 118/2001, de 17 de Abril, 50/2004, de 10 de Março, 39/2007, de 20 de Fevereiro, 31-A/2012, de 10 de Fevereiro, 142/2013, de 18 de Outubro, e pelas Leis n.ºs 23-A/2015, de 26 de Março, e 39/2015, de 25 de Maio.

Artigo 2.º

Alteração à Lei Orgânica do Banco de Portugal

É alterado o artigo 27.º da Lei Orgânica do Banco de Portugal, aprovada pela Lei n.º 5/98, de 31 de Janeiro, na sua redacção actual, que passa a ter a seguinte redacção:

«Artigo 27.º

1 - O Governador e os demais membros do Conselho de Administração são escolhidos de entre pessoas com reconhecida idoneidade, aptidão, experiência profissional, capacidade de gestão, conhecimento e competência técnica, relevantes e adequados ao exercício das respectivas funções.

2 - O Governador e os demais membros do Conselho de Administração são designados por Resolução do Conselho de Ministros, sob proposta do membro do Governo responsável pela área das finanças, após parecer, vinculativo, favorável da comissão competente da Assembleia da República relativo à adequação do perfil do indivíduo às funções a desempenhar.

3 - Não podem ser designados como Governador ou membro do Conselho de Administração:

- a) Titulares de órgãos de soberania, das Regiões Autónomas ou das Autarquias Locais;

- b) Pessoas que nos 5 anos anteriores à designação tenham ocupado os cargos de Primeiro-Ministro, de membro do Governo responsável pela área das finanças ou de Secretário de Estado em áreas conexas com as finanças;
- c) Pessoas que nos 5 anos anteriores à designação tenham integrado os corpos sociais, desempenhado quaisquer actividades ou prestado serviços, remunerados ou não, em entidades sujeitas à supervisão do Banco de Portugal ou em cuja supervisão o Banco de Portugal participe no âmbito do Mecanismo Único de Supervisão, bem como em grupos de empresas controlados por tais entidades;
- d) Pessoas que nos 5 anos anteriores à designação tenham integrado os corpos sociais, desempenhado quaisquer actividades ou prestado serviços, remunerados ou não, em empresas de auditoria ou de consultoria que prestem ou tenham prestado apoio ao Banco de Portugal no referido período ou no momento da designação;
- e) Pessoas que, no momento da designação, ocupem ou exerçam outros cargos ou funções que possam afectar a sua independência ou conflitar com os interesses do Banco de Portugal.

4 - O parecer referido no número 2 deve ser fundamentado, é obrigatoriamente precedido de audição na comissão parlamentar competente e tem de ser aprovado por maioria qualificada equivalente a pelo menos dois terços dos deputados em efectividade de funções.

5 – Em momento prévio à aprovação do parecer referido no número anterior, a comissão competente da Assembleia da República pode realizar uma audição ao membro do Governo responsável pela área das finanças para que proceda à justificação dos nomes propostos nos termos do número 2 do presente artigo.

6 - A resolução que procede à designação do Governador e dos demais membros do Conselho de Administração é publicada no Diário da República, juntamente com uma

nota relativa ao currículo académico e profissional dos designados e a conclusão do parecer da comissão competente da Assembleia da República.

7 – O provimento dos membros do Conselho de Administração deve procurar, tendencialmente, a representação mínima de 40% de cada género, arredondada, sempre que necessário, à unidade mais próxima.

8 – [Anterior n.º 5].»

Artigo 3.º

Republicação

É republicada no anexo I à presente lei, do qual faz parte integrante, a Lei Orgânica do Banco de Portugal, aprovada pela Lei n.º 5/98, de 31 de Janeiro, com a redacção dada pela presente lei.

Artigo 4.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Assembleia da República, Palácio de São Bento, 05 de Maio de 2020

As Deputadas e o Deputado,

André Silva
Bebiana Cunha
Cristina Rodrigues
Inês de Sousa Real