



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Rodrigo Miguel Fortunato de Carvalho

SUPERVISÃO FINANCEIRA

UMA ABORDAGEM HOLÍSTICA AOS MECANISMOS
DE RESPOSTA À CRISE FINANCEIRA DE 2008

**Relatório de Estágio no âmbito do 2º Ciclo de Estudos em
Administração Público-Privada orientado pela Professora Doutora Dulce
Margarida de Jesus Lopes e apresentado à Faculdade de Direito da
Universidade de Coimbra.**

Maio de 2022

SUPERVISÃO FINANCEIRA

Uma abordagem holística aos mecanismos de resposta à crise financeira de
2008

FINANCIAL SUPERVISION

A holistic approach to the 2008 financial crisis response mechanisms

Orientado pela Docente

Dulce Margarida de Jesus Lopes

Relatório da autoria de

Rodrigo Miguel Fortunato de Carvalho

Relatório de Estágio apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no
âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Administração Público-Privada

Coimbra, 2022

Resumo

Se muitos benefícios podemos atribuir à União Europeia e, neste caso, ao Mercado Comum Europeu, alguns aspetos deverão também ser referidos como menos positivos. Desde logo, a lastração da crise financeira de 2008 deverá constituir a mais presente memória que os cidadãos do mundo ocidental possuem, assim que aos menos positivos fazemos referência.

Desta crise, comprovou-se a necessidade de fazer face às deficiências financeiras como forma de antecipar quaisquer consequências económicas para a economia da Zona Euro. Assim, em justa e plena articulação com os Estados-Membros, viu-se ser criada uma miríade de instituições com o objetivo supremo de melhor regular e supervisionar o nosso sistema financeiro, de entre as quais daremos especial destaque à União Bancária e ao Sistema Europeu de Supervisão Financeira.

Numa economia cada vez mais globalizada, onde, por consequência, existe uma maior interdependência, é indispensável que se coordenem esforços comuns a fim de estabelecer um mercado europeu verdadeiramente sustentável, também pautada pelos valores da transparência, do livre acesso, do fomento e da segurança.

Palavras-chave: União Europeia; Supervisão Financeira; Banco Central Europeu; União Bancária; Entidade de Regulação.

Abstract

If considerably good features can be pointed out towards the European Union and, in this regard, the European Single Market, some others shall also be mentioned as less positive. Straight away, the 2008 financial crisis sprawl might be the one that citizens from the western world have the most vivid memories from, when this subject comes up.

As a consequence from this crisis, it became proved that it was urgent to face any financial shortcomings in order to anticipate any worse consequences in the economic sphere of the Euro Zone's economy. Thus, in fair and full joint procedures in the midst of the Member-States, a myriad of institutions were created with the ultimate goal to better regulate and supervise the financial system, from which the European Banking Union and the European System of Financial Supervision will be given particular attention.

In an increasingly more globalized economy, in which, as a repercussion, there happens to be more interdependence, it is indispensable to fully coordinate common efforts in order to establish a truly sustainable european economy, besides being based on the values of transparency, free access, promotion and safety.

Keywords: European Union; Financial Supervision; European Central Bank; Banking Union; Regulation Entities.

Índice

Resumo	3
Abstract.....	4
Índice de Figuras.....	7
Abreviaturas.....	8
PARTE 1 - Introdução	10
PARTE 2 - O Modelo de Supervisão Financeira em Portugal	14
PARTE 3 - Supervisão macroprudencial vs Supervisão microprudencial	17
PARTE 4 - Constituição do Sistema Europeu de Supervisão Financeira (SESF).....	18
4.1 - Comité Europeu de Risco Sistémico	21
4.2 - Autoridade Bancária Europeia.....	23
4.3 - Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma	24
4.4 - Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados	25
PARTE 5 - União Bancária	26
5.1 - Mecanismo Único de Supervisão	27
5.2 - Mecanismo Único de Resolução.....	29
5.3 - Sistema Comum de Garantia de Depósitos.....	31
PARTE 6 - As fontes do Direito da União Europeia.....	33
PARTE 7 - Conclusão.....	37
Relatório de Estágio.....	40
Resumo	41
Abstract.....	42
PARTE 8 - Nota Introdutória.....	43
PARTE 9 – Enquadramento	44
9.1 - Periodicidade	44

9.2 - Metodologia.....	44
9.3 - Composição do Relatório Final	45
PARTE 10 - Entidade Acolhedora.....	46
10.1 - Caracterização.....	46
10.2 - Composição e Disposição Geográfica	46
10.3 - Espetro de Funções	47
10.4 - Planeamento Estratégico.....	48
PARTE 11 – Atividades Desenvolvidas	50
PARTE 12 - Enquadramento Teórico.....	57
PARTE 13 - Retrospectiva	60
PARTE 14 - Referências Bibliográficas	62
PARTE 15 - Webgrafia.....	65

Índice de Figuras

Figura 4.1 - Organograma Sistema Europeu de Supervisão Financeira	20
Figura 10.2 - Referências Geográficas.	47
Figura 12.3 - Organograma Institucional Erasmus+.....	59

Abreviaturas

ABE (EBA) - Autoridade Bancária Europeia (European Banking Authority)

AdC – Autoridade da Concorrência

AEN – Australian-European Network

AESPCR (EIOPA) - Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (European Insurance and Occupational Pensions Authority)

AEVMM (ESMA) - Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (European Securities and Markets Authority)

ARSG – Autoridade de Resolução e Administração de Sistemas de Garantias

AESF – Autoridade Europeia de Supervisão Financeira

BANIF – Banco Internacional do Funchal

BdP – Banco de Portugal

BCE – Banco Central Europeu

BES – Banco Espírito Santo

CEE – Comunidade Económica Europeia

CEF – Conselho de Estabilidade Financeira

CERS - Comité Europeu de Risco Sistémico

CMVM - Comissão de Mercado e Valores Mobiliários

CNSF – Conselho Nacional de Supervisores Financeiros

CNEF – Comité Nacional para a Estabilidade Financeira

CSEF – Conselho de Supervisão e Estabilidade Financeira

CSPF – Conselho Superior de Política Financeira

DRI - Divisão de Relações Internacionais

ECTS – European Credit Transfer and Accumulation System

FMI – Fundo Monetário Internacional

FUR – Fundo Único de Resolução

MAUI – Mid America Universities International

MUR – Mecanismo Único de Resolução

MUS – Mecanismo Único de Supervisão

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

SCGD – Sistema Comum de Garantia de Depósitos

SESD – Sistema Europeu de Seguros de Depósitos

SNSF – Sistema Nacional de Supervisão Financeira

UC – Universidade de Coimbra

UE - União Europeia

PARTE 1 - Introdução

A construção [da estrutura] europeia é um processo imperfeitamente planeado, que fornece matéria para numerosas explicações (Devin, 2007, p. 39). Por esta razão, para a justa compreensão do panorama atual, exorta-se a análise das matérias que contribuíram para o processo de integração e desenvolvimento europeu. Assim sendo, no presente documento centrar-me-ei na perspetiva financeira, mais concretamente, na análise à evolução do sistema de supervisão financeira europeu.

O reportório das grandes crises globais comporta, invariavelmente, duas datas “negras”. Uma delas sendo a crise de 1929, depois de os bancos de Wall Street terem caído, vítimas da sua própria atividade danosa, levando à quebra dessa moeda comum da época, o padrão-ouro. A outra, a crise de 2008, *ibidem*, depois de se terem desmoronado sob o peso dos seus negócios derivados, levando à quebra da moeda comum da nossa época, o euro. Um revivalismo do padrão-ouro que tomou conta do coração da Europa (Varoufakis, 2016, p. 345). A passada crise de 2008, que abalou essencialmente os Estados Unidos da América e a Europa, resultou em boa parte da obstinação do lucro por parte das agências bancárias, na medida em que, promoviam a aprovação e conceção de créditos bancários com base em nenhum ou baixíssimos critérios, isto é, verificou-se bastante acessível a alguém desempregado e/ou sem domínio de património, por exemplo, ver-lhe ser atribuído um financiamento bancário. Fruto desta ingenuidade em torno das políticas bancárias, precipitou-se o colapso das demais economias, cujo resgate via dinheiro público coube, com mais intensidade, às sociedades que aos créditos tinham recorrido. Por esta razão, também o sistema capitalista, em paralelo com a economia de mercado, se viu profundamente afetado, fornecendo uma certa vitalidade àquele coletivismo que se vinha a tornar incompatível e moribundo.

Assim sendo, esta crise financeira veio mostrar que é necessária uma abordagem holística à regulação e supervisão financeira internacional que envolva tanto uma estratégia microprudencial como macroprudencial, bem como uma estratégia de controlo do sistema financeiro. Deixou também explícito que a mudança da natureza dos riscos sistémicos e mercados financeiros necessita de uma intervenção macroprudencial mais robusta, emanada de instituições com capacidade de ação no espectro internacional, de forma a supervisionar e

controlar o risco sistémico, não só na União Europeia como além-fronteiras. Em termos de análise política deixou também claro que modelos regulatórios financeiros assentes no mercado, como era comum na União Europeia e nos Estados Unidos, não são suficientes para avaliar, com eficácia, o risco sistémico dos mercados financeiros. Por outro lado, em termos de implementação das políticas, mostrou que a adoção de regulações desproporcionais ou inadequadas podem não só ser irrelevantes como criar uma situação ainda mais danosa, exacerbando os aspetos negativos dos mercados financeiros. Em Portugal, as consequências da crise levaram à resolução de duas instituições bancárias, o Banco Espírito Santo (BES) e o Banco Internacional do Funchal (BANIF), o que além de graves consequências para a economia doméstica, quebrou a confiança nas entidades de supervisão e demonstrou que o Conselho Nacional de Supervisores Financeiros (CNSF), criado em 2000¹, apresentava resultados muito limitados no plano da coordenação e defesa da estabilidade do setor financeiro. Concretamente no caso europeu, a demonstração de quão rápido as quebras financeiras se podiam alastrar aos países próximos, foi uma lição clara das limitações existentes no seio das instituições da União Europeia (UE), responsáveis por estabelecer os pilares fundacionais dos elementos de segurança e harmonia que se conferem imperativos num mercado interno e integrado, para que os serviços de capitais e financeiros funcionem corretamente. As demais instituições surgiram deste modo, como forma de evitar uma crise financeira futura, pautando a sua atividade por uma supervisão mais integrada que garantisse condições verdadeiramente equitativas para todos os intervenientes ao nível da União. Ainda que não haja dúvidas de que a *soft law* vá continuar a ter um papel importante em suportar o quadro normativo e de ação das instituições de cariz macroprudencial, este tipo de abordagem informal poderá, também, estar a chegar ao seu limite. Em consequência, a competência de supervisão macroprudencial requererá uma estrutura regulatória internacional mais consistente e presente na base legal do que a atualmente existente para a abordagem da *soft law*.

Retomando as considerações no âmbito da crise do final da primeira década do ano 2000, para o efeito, foram cruciais as recomendações que resultaram do Relatório de Larosière² - assim designado segundo o seu presidente nomeado - impulsionado pela

¹ Pelo Decreto-Lei n.º 228/2000

² Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0252&from=EN>

emergência da crise financeira e surgindo no seguimento de medidas adotadas durante a Presidência Portuguesa da União Europeia³, com vista a reforçar a regulação e supervisão financeira num contexto em que se começava já a manifestar alguma instabilidade nos mercados financeiros. Com base no referido relatório de Larosière, foram aprovadas importantes conclusões pelo Conselho Europeu⁴, sobre a reforma do quadro europeu de supervisão financeira. Na prática, viu-se conferida ao Banco Central Europeu (BCE), a responsabilidade da supervisão macroprudencial, porém, no mesmo documento, desrecomenda-se a sua intervenção no plano micoprudencial, assente na justificação de que tal intervenção poderia resultar em interferência e pressão política de tal forma que boicotasse a independência que é devida ao BCE.

O Sistema Europeu de Supervisão Financeira é um sistema multiestratificado de autoridades que atuam na vertente micro e macroprudencial, que visam garantir a consistência e a coerência da supervisão supranacional financeira na UE. Este sistema é composto pelo Comité Europeu de Risco Sistémico⁵ (CERS), as três autoridades europeias de supervisão, Autoridade Bancária Europeia⁶ (abreviado, ABE; na terminologia inglesa, European Banking Authority, abreviado para EBA), a Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma⁷ (AESPCR; European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA) e a Autoridade dos Valores Mobiliários e dos Mercados⁸ (AEVMM; European Securities and Markets Authority, ESMA) e os supervisores nacionais. Estes organismos, não por coincidência, foram todos criados no precedente da grande crise de 2008, que deixou visíveis as deficiências na supervisão financeira, na cooperação e coordenação, na confiança e coerência da aplicação da legislação da União e na facilidade de lastração de crise bancária de um país para os restantes. Por esta razão, num dos pontos do relatório de 17 de fevereiro de 2009⁹, “Sobre o plano de relançamento da economia

³ 3ª Presidência Portuguesa da União Europeia (1 de julho a 31 de dezembro de 2007)

⁴ Disponível em http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/ec/108651.pdf

⁵ Regulamento (UE) n.º 1092/2010 relativo à supervisão macroprudencial do sistema financeiro na União Europeia e à criação do Comité Europeu do Risco Sistémico

⁶ Regulamento (UE) n.º 1093/2010 que cria a Autoridade Bancária Europeia

⁷ Regulamento (UE) n.º 1094/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, que cria uma autoridade europeia de supervisão (Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma), altera a Decisão n.º 716/2009/CE e revoga a Decisão 2009/79/CE da Comissão.

⁸ Regulamento (UE) n.º 1095/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados), altera a Decisão n.º 716/2009/CE e revoga a Decisão 2009/77/CE da Comissão.

⁹ Disponível em <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2009-0063&language=PT>

européia”, relatado, inclusive, pela Exma. Eurodeputada Elisa Ferreira, pode ler-se que o Parlamento Europeu:

“ Lamenta que a União Europeia não disponha de instrumentos e políticas
claras para fazer face, de forma cuidadosa e oportuna, aos efeitos
assimétricos da crise financeira nos Estados-Membros, dentro e fora da zona
do euro ”

PARTE 2 - O Modelo de Supervisão Financeira em Portugal

“ O sistema financeiro é o conjunto de instituições que asseguram a canalização da poupança para o investimento nos mercados financeiros, através da compra e venda de produtos financeiros, desempenhando um papel de intermediação entre os agentes económicos que ora se assumem como aforradores ora como investidores¹⁰ ”

À data da entrada de Portugal na então Comunidade Económica Europeia (CEE), o Sistema Financeiro era composto pelo Banco Central, pelas Instituições de Crédito, pelos bancos comerciais e pelas sociedades financeiras. Ainda que quase exclusivamente público e regulado pelo Banco de Portugal (BdP), o Sistema Financeiro já demonstrava uma ténue liberalização que se iniciou com o Decreto-Lei n.º 406/83¹¹. A integração na CEE e a perspectiva da criação do Mercado Único aceleraram a liberalização do sector e a alteração estrutural da propriedade das instituições bancárias traduzida no aparecimento dos primeiros bancos privados. A transformação do setor iniciou-se, por sua vez em 1989 com a sua privatização e, durante cerca de uma década, permitiu uma reorganização dos grupos financeiros, que estabilizou a partir do ano 2000.

Neste seguimento, assente na vontade de acompanhamento da evolução e aperfeiçoamento das políticas financeiras e respetiva supervisão, foi apresentada em Portugal uma Proposta de Reforma do Modelo de Supervisão Financeira¹², conseqüente das várias propostas elaboradas por um grupo de trabalho, composto por vários quadrantes políticos e sociais. A principal inovação que deste documento decorre é a criação do Sistema

¹⁰ Definição disponível em <http://www.apb.pt>

¹¹ Disponível em https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/443711/details/normal?filterEnd=1983-12-31&sort=whenSearchable&filterStart=1983-01-01&q=1983&sortOrder=DESC&search_WAR_drefrontofficeportlet_print_preview=print-preview&fq=1983&perPage=50&dreId=87258

¹² Proposta de Lei 190/XIII/4. Disponível em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=43582>

Nacional de Supervisão Financeira (SNSF), composto pelo Conselho de Supervisão e Estabilidade Financeira (CSEF), o Conselho Superior de Política Financeira (CSPF) e ainda o Conselho Nacional de Supervisores Financeiros¹³ (CNSF). Da referida Proposta, procedeu-se a uma reorganização das funções de supervisão e resolução, conferindo maior racionalidade, coerência e eficiência ao modelo de supervisão nacional, sendo que a resolução é confiada a uma entidade distinta do supervisor bancário. Desta avaliação, o CNSF sai reforçado nos seus poderes de coordenação entre as autoridades de supervisão do sistema financeiro no âmbito da regulação e supervisão das entidades e atividades financeiras, assumindo-se, desde 2013, como autoridade macroprudencial, e membro consultivo para com o Banco de Portugal. Neste seguimento, destaca-se ainda a criação da Autoridade de Resolução e Administração de Sistemas de Garantia (ARSG), uma autoridade de resolução de natureza executiva, laborando na vertente preventiva no quadro do supervisor competente, embora com garantias de autonomia orgânica. Advogou, também, a separação dos poderes de supervisão dos poderes de Resolução Bancária a fim de evitar os conflitos de interesses, uma estratégia patente na implementação efetiva do Comité Nacional para a Estabilidade Financeira (CNEF)¹⁴. Concretamente, o CSEF assumiria um estatuto de independência semelhante ao atribuído aos supervisores financeiros, sendo que a sua atividade seria financiada pelas três entidades supervisoras (Comissão de Mercado dos Valores Mobiliários, CMVM; BdP; e Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, ASF), proporcionalmente divididas em quota da atividade de supervisão requerida. Relativamente ao CSPF, subordinava-se a esta entidade a articulação entre as demais entidades com responsabilidade pela estabilidade financeira e entre os supervisores e os membros do governo responsáveis pela política económica e financeira.

Numa perspetiva crítica, ainda que o supraexposto faça referência a uma proposta de lei, qualquer alteração legislativa deve ser precedida de um cuidadoso diagnóstico técnico dos problemas a corrigir, de uma detalhada análise de impacto económico (incluindo orçamental) e social das soluções a implementar e da discussão entre os principais responsáveis e intervenientes em causa. De forma categórica, estimula-se a que seja retomado o debate público, com a serenidade e o distanciamento que as propostas alterações profundas ao enquadramento institucional da supervisão financeira merecem, para que o

¹³ Criado há quase duas décadas pelo Decreto-Lei n.º 228/2000, de 23 de setembro

¹⁴ Apesar da sua criação em 2007, nunca teve uma consagração legal e um funcionamento regular.

resultado final desse processo reúna, tanto quanto possível, um largo consenso da comunidade, dos supervisores e do legislador parlamentar. Tal permitirá, certamente, a implementação de um sistema nacional de supervisão financeira mais robusto, com todas as vantagens inerentes para o nosso País.

PARTE 3 - Supervisão macroprudencial vs Supervisão microprudencial

Em primeiro lugar, a supervisão macroprudencial centra-se na avaliação da exposição do sistema financeiro no seu todo evitando a todo o custo eventuais riscos sistémicos, e procura, desta forma, limitar as suas dificuldades e fraquezas com o intuito de proteger a economia global de perdas significativas em termos de produção real. Os órgãos que aqui exercem estão normalmente previstos nos Tratados da União Europeia e supervisionam os diferentes estímulos e interações entre as diferentes instituições financeiras individuais. Está também prevista a possibilidade de atuação com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Conselho de Estabilidade Financeira (CEF).

Por outro lado, a supervisão microprudencial foca-se no controlo e na limitação das eventuais dificuldades apresentadas pelas instituições financeiras individuais, protegendo assim os clientes que usufruem dos serviços ou produtos destas, de riscos idiossincráticos. Cabe aos organismos mencionados no próximo ponto efetuar a supervisão microprudencial, organismos estes dotados de personalidade jurídica própria, assente num *modus operandi* independente, porém exclusivamente no interesse da União, cujas ações devem ser comunicadas e justificadas, se necessário, ao Parlamento e ao Conselho Europeu. Está-lhes igualmente incumbida a função de reforço da convergência no domínio da supervisão em todo o mercado interno.

Visivelmente com focos de ação distintos, a boa prossecução da análise e supervisão de âmbito tanto macroprudencial, como microprudencial é incontornável, dado que individualmente ambas se configuram insuficientes. O devido alinhamento contribui enormemente para uma relação harmoniosa e favorável a toda a comunidade europeia e, conseqüentemente, favorável a todos os mercados financeiros globais, dada a elevada dependência entre as transações e estímulos entre os demais países que hoje operam no mercado.

PARTE 4 - Constituição do Sistema Europeu de Supervisão Financeira (SESF)

A 18 de dezembro de 2019, o Conselho adota a primeira revisão¹⁵ fundamental do documento orientador do funcionamento do Sistema Europeu de Supervisão Financeira¹⁶. Este organismo, criado em 2011, pressupõe a constituição de um Comité Europeu de Risco Sistémico, uma entidade que supervisiona o sistema financeiro no seu todo e coordena as políticas da União Europeia para a estabilidade financeira, e ainda de três Autoridades Europeias de Supervisão, das quais a Autoridade Bancária Europeia, a Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma e a Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados. Estas três entidades supervisionam e prestam orientações regulamentares a setores e instituições específicos e é sobre elas que me debruçarei no presente ponto deste trabalho.

Antecedentemente, já na sua comunicação de 4 de março de 2009¹⁷, a UE tinha demonstrado interesse e vontade de trabalhar *stricto sensu*, a fim de estabelecer o Comité Europeu de Risco Sistémico, numa vertente de supervisão macroprudencial. Seria, desde logo, uma entidade que acompanharia e avaliaria as potenciais ameaças para a estabilidade financeira decorrentes da evolução da situação macroeconómica e do sistema financeiro no seu todo. Para tal, o CERS lançaria um sistema de alerta rápido em relação ao surgimento de riscos que afetassem a totalidade do sistema e poderia, quando necessário, formular recomendações de medidas para enfrentar esses riscos. A criação do CERS daria resposta a uma das fraquezas fundamentais reveladas pela (ainda muito presente) crise, ou seja, a vulnerabilidade do sistema financeiro a riscos sistémicos interligados e complexos, tanto a nível sectorial quanto transectorial.

Paralelamente, criar-se-ia, considerado *ex positis*, um Sistema Europeu de Supervisão Financeira, a atuar numa perspetiva de supervisão microprudencial, que consistiria numa rede reforçada de autoridades nacionais de supervisão que trabalhariam em conjunto com as novas Autoridades Europeias de Supervisão de modo a salvaguardar a solidez financeira das empresas do sector financeiro e a proteger os consumidores de

¹⁵ Regulamento (EU) 2019/2175 do Parlamento Europeu e do Conselho

¹⁶ Regulamento (UE) n.º 1093/2010

¹⁷ Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009DC0252&from=EN>

serviços financeiros. Essa nova rede europeia seria baseada em responsabilidades partilhadas e mutuamente reforçadas, combinando a supervisão das empresas a nível nacional com uma centralização de determinadas tarefas a nível europeu, de modo a encorajar a adoção de regras harmonizadas, bem como a coerência das práticas de supervisão e da sua aplicação. A rede deveria, assim, manifestar vontade em basear a sua atuação nos princípios da paridade, da flexibilidade e da subsidiariedade. Deverá visar o aumento da confiança entre as autoridades nacionais de supervisão, garantindo nomeadamente que as autoridades dos países de acolhimento possam ter uma palavra a dizer na definição das políticas que visam a estabilidade financeira e a proteção dos consumidores, garantindo assim um tratamento mais eficaz dos riscos transfronteiriços.

Com esta iniciativa, a UE não só estará a dar resposta aos apelos lançados no quadro do G20¹⁸ a uma ação internacional, que permita criar um sistema de regulamentação e de supervisão reforçado e mais coerente a nível mundial para o sector financeiro do futuro, como também a definir um enquadramento regional moderno e abrangente, cujos princípios deverão ser adotados a nível internacional, tal como disposto num dos pontos da “Resolução do Parlamento Europeu sobre a Cimeira do G20 em Londres em 2 de Abril de 2009”¹⁹:

“ Acolhe positivamente a Decisão do G20 de promover a integridade e a transparência nos mercados financeiros assim como uma maior responsabilidade dos atores financeiros; acolhe positivamente o compromisso do G20 de reformar os regimes de compensação de uma forma mais sustentável enquanto elemento da revisão da regulamentação financeira e insiste na importância de ligar os incentivos ao desempenho a longo prazo, evitando incentivos que induzem à irresponsabilidade, e de garantir uma aplicação generalizada dos novos princípios a fim de assegurar a igualdade das condições de concorrência; tenciona permanecer extremamente vigilante quanto à aplicação eficaz dos princípios relativos aos

¹⁸ O G20 é a entidade internacional na qual se reúnem, com o acréscimo da União Europeia, as 19 maiores e mais competitivas economias do mundo, por via dos respetivos ministros das finanças e chefes dos bancos centrais.

¹⁹ Disponível em <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+P6-RC-2009-0185+0+DOC+XML+V0//PT>

pagamentos e compensações nas instituições financeiras e apela à adoção de medidas mais rigorosas neste domínio”



Figura 4.1 - Organograma Sistema Europeu de Supervisão Financeira²⁰

²⁰ Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2019/02/12/financial-supervision-council-confirms-position-ahead-of-negotiations-with-parliament/>

4.1 - Comité Europeu de Risco Sistémico (*European Systemic Risk Board*)

Com criação a 16 de dezembro de 2010 e com sede em Frankfurt, o Comité Europeu de Risco Sistémico é a única autoridade de supervisão na União Europeia a exercer no campo macroprudencial. Na medida em que a salvaguarda da estabilidade financeira constitui uma responsabilidade fundamental, este conselho beneficia da *expertise* dos 27 bancos centrais da União Europeia, do Banco Central Europeu e das Autoridades Europeias de Supervisão, assume o seu enfoque na prevenção e atenuação de riscos sistémicos para a estabilidade financeira, tendo em conta a evolução macroeconómica. Ademais, a própria Comissão irá ainda sugerir que, por parte do CERS, se enderecem convites aos governadores dos Bancos Centrais dos 27 Estados-Membros e ao presidente do BCE, à data Jean-Claude Trichet, a fim de também incorporarem esta *taskforce*, tal como disposto na comunicação de 17 de fevereiro de 2009:

“ Considera que, embora o Banco Central Europeu não possua um mandato oficial de supervisão, é necessário reforçar o seu papel no controlo da estabilidade financeira na zona do euro, nomeadamente na supervisão do sector bancário no conjunto da UE; recomenda, por isso, que o BCE seja envolvido na supervisão macroprudencial, no conjunto da UE, de instituições financeiras sistémicas importantes com base no n.º 6 do artigo 105.º do Tratado²¹ ”

Num pequeno parêntesis e com um intuito esclarecedor, ressalvo também o respetivo n.º 6 do artigo 105º do Tratado de Lisboa²², supracitado, a fim de demonstrar que este procedimento de “convite” à instituição Banco Central Europeu já estava devidamente acautelado uma vez que, para o efeito, no referido Tratado expõe-se:

²¹ Tratado de Lisboa, em vigor desde o primeiro dia de dezembro de 2009

²² Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT>

“ O Conselho, por meio de regulamentos adotados de acordo com um processo legislativo especial²³, por unanimidade, e após consulta ao Parlamento Europeu e ao Banco Central Europeu, pode conferir a este último atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito e outras instituições financeiras, com exceção das empresas de seguros ”

Retomando, o CERS tem ao seu dispor várias atribuições e instrumentos como a recolha e análise de informações relevantes, a identificação dos riscos sistémicos e a definição do respetivo grau de prioridade, a emissão de alertas e a formulação de recomendações e o acompanhamento do seguimento dado, a disponibilização de uma análise ao Conselho, quando o CERS considerar que pode surgir uma situação de emergência. Para além do já referido, ser-lhe-á possível cooperar e coordenar as suas ações com o Fundo Monetário Internacional, com o Conselho de Estabilidade Financeira e com as outras entidades do Sistema Europeu de Supervisão Financeira, sempre no âmbito do setor bancário e segurador. O CERS responderá perante o Conselho e o Parlamento Europeu sob a forma da apresentação regular (ou, seja, pelo menos semestral) de relatórios a essas instituições. Numa situação de perturbação financeira generalizada, essa apresentação será, eventualmente e desejavelmente, se necessária, mais frequente, embora deva ser referido que o CERS não terá responsabilidades diretas na gestão das crises.

²³ Com base legal no artigo 289.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, o processo legislativo especial prevê que o Conselho seja o único legislador, cabendo ao Parlamento Europeu, emitir a sua aprovação da respetiva proposta legislativa ou, somente, parecer consultivo.

4.2 - Autoridade Bancária Europeia (*European Banking Authority*)

A Autoridade Bancária Europeia, com sede em Londres e começo de funções no primeiro dia do ano de 2011, é uma agência regulatória do domínio da União Europeia encarregada de implementar um conjunto de regras de forma a regular e supervisionar o setor bancário de todos os estados-membros, comprometendo-se a criar um mercado único estável, transparente e eficiente ao nível dos serviços e produtos bancários, como instituições de crédito, conglomerados financeiros, empresas de investimento e instituições de pagamento. No seu plano de atividades, incluem-se testes de pressão (*stress tests*) aos bancos europeus de forma a aumentar a transparência no sistema financeiro europeu, colmatando eventuais fraquezas que estas estruturas de capital demonstrem. Neste sentido, a ABE contribui para o desenvolvimento de um conjunto de regras únicas, elaborando projetos de normas técnicas de regulamentação e de normas técnicas de execução, os quais são adotados pela Comissão. Paralelamente, emite orientações recomendações e dispõe de certos poderes relativamente a violações da legislação da União praticadas pelas autoridades nacionais de supervisão. Transpondo esta instituição para o panorama nacional, temos subordinada à Autoridade Bancária Europeia, o Banco de Portugal, numa atuação ao setor bancário e no espetro de uma supervisão vertical, fazendo dele a entidade responsável pelo exercício da supervisão das instituições de crédito e sociedades financeiras nacionais, visando a estabilidade do seu sistema financeiro.

4.3 - Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (*European Insurance and Occupational Pensions Authority*)

A Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma é um organismo aconselhador e independente da Comissão, do Parlamento e do Conselho Europeu, com sede em Frankfurt e com início de funções no mesmo dia que os restantes organismos de supervisão microprudencial. Este organismo ajuda a difundir as leis e diretivas emanadas da União Europeia para os Estados, sendo que a sua missão principal é proteger os interesses públicos, fazendo-o por forma a garantir estabilidade de curto, médio e longo prazo, bem como promover o bom desenvolvimento do sistema financeiro da União Europeia. Este objetivo é atingido ao garantir e promover uma estrutura regulatória de consistente supervisão dos seguros e pensões complementares da reforma, sendo que esta preservação dos direitos dos tomadores de seguros e dos membros beneficiários dos regimes de pensões ajuda a criar confiança por parte destes nas estruturas da União e, por inerência, nas estruturas dos Estados. Homologamente, podemos encontrar uma instituição com os mesmos objetivos, ainda que, de atuação meramente restrita às entidades nacionais, que é a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, obviamente ligada ao setor segurador, também assente num espetro de supervisão vertical.

4.4 - Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (European Securities and Markets Authority)

A Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados está sediada em Paris e é uma autoridade independente da União Europeia que contribui para a salvaguarda da estabilidade no seio do sistema financeiro da União Europeia, através do esforço na proteção dos investidores e da promoção de mercados financeiros pautados pela estabilidade e organização. Este organismo alcança tal objetivo ao supervisionar e avaliar os riscos em defesa dos investidores dos mercados e da estabilidade financeira, promovendo uma convergência de supervisão e monitorizando diretamente as agências de rating de crédito e os repositórios de transações, assumindo competências suficientes para as sancionar em caso de incumprimento. Em Portugal, uma instituição homóloga seria a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, que se insere no setor financeiro e assente numa supervisão horizontal, encarregado de supervisionar os mercados de valores mobiliários e instrumentos financeiros derivados, bem como a atividade de todos os agentes que neles atuam.

PARTE 5 - União Bancária

No entanto, à medida que a crise da dívida soberana centrada na área do euro progrediu, tornou-se claro que a mera coordenação da supervisão financeira através do Sistema Europeu de Supervisão Financeira não era suficiente e que era necessária uma integração mais profunda da supervisão bancária na área do euro. Tornou-se imperioso, desta forma, encontrar um modelo capaz de mitigar ou mesmo prevenir a correlação entre risco soberano e risco bancário, bem como eliminar a desigualdade nas condições de concorrência, sentida pelo setor empresarial entre os demais Estados-Membros. Consequentemente, abrindo caminho no longo trajeto do aprofundamento do processo de integração financeira, a União Bancária da UE é criada em 2013, tendo entrado em funcionamento em novembro de 2014. Cedo se percebeu que a estrutura desta União Bancária tinha, necessariamente, de comportar três pilares basilares, para a sua devida laboração. Para o efeito, criar-se-ia uma entidade de supervisão integrada das instituições de crédito, uma entidade que comportasse um conjunto de mecanismos comuns de resolução destas mesmas instituições de crédito e, por fim, uma entidade que salvaguardasse, na eventualidade de quebras ou verdadeiras ruturas financeiras, o teor dos depósitos realizados e a manutenção da confiança dos depositantes, também, nas já referidas instituições de crédito. Por questões lógicas, concedese ainda o elemento de supranacionalidade do apoio financeiro aos dois últimos pilares referidos. Seguindo esta linha, deparamo-nos com o Mecanismo Único de Supervisão (MUS), um dos pilares principais da União Bancária, que constitui, como veremos, um elemento particularmente importante do quadro de supervisão. Complementarmente, faz também parte da União Bancária o Mecanismo Único de Resolução (MUR) e o Sistema Comum de Garantia de Depósitos (SCGD). Esta tríade que compõe a União Bancária tem como pressuposto a existência de um conjunto único de regras prudenciais harmonizadas entre todas as instituições da União Europeia, o chamado *Single Rulebook*, o qual tem em si flexibilização suficiente por motivos de política macroprudencial, para se adequar a uma série de cenários, sujeito a coordenação ao nível da União Europeia.

5.1 - Mecanismo Único de Supervisão

O Mecanismo Único de Supervisão, doravante MUS, é, então, o organismo que integra tanto o Banco Central Europeu como as autoridades nacionais competentes dos países que participam na área do euro; no caso português, integrará o Banco de Portugal. Para além das competências que analisaremos relativas ao mecanismo de supervisão, o BCE, com sede em Frankfurt-am-Main, está também incumbido de determinar o volume das emissões da moeda europeia, o euro, e sendo também responsável pela estabilidade desta divisa, tal como disposto no artigo 128º do Tratado de Funcionamento da União Europeia, este que é o documento que sustenta a sua base jurídica subjacente ao tema da União Bancária. Compete à instituição Banco Central Europeu o funcionamento eficaz, coerente e transparente deste mecanismo de supervisão, sendo que é pressuposto que também as autoridades nacionais participem neste esforço conjunto de coadjuvação do BCE, no decorrer do exercício das respetivas atribuições de supervisão prudencial. Desta forma, os bancos nacionais estão sujeitos à supervisão direta, caso possuam ativos de ordem superior a 30 mil milhões de euros ou que representem pelo menos 20% do PIB do país no qual estão sediados. Atualmente, existem cerca de 120 bancos com condições para que possam ser intervencionados, o que reflete 85% do total dos ativos bancários da área do euro, sendo que em Portugal estão subordinados 4 bancos nacionais, as instituições com mais relevância: o Banco BPI, SA; o Banco Comercial Português, SA; a Caixa Geral de Depósitos, SA; Novo Banco, SA. Sucintamente, as principais atribuições deste órgão são a supervisão do cumprimento dos requisitos prudenciais por parte das instituições de crédito nacionais, a deteção de fragilidades o quanto mais precoce possível e a garantia de que são tomadas as medidas mais adequadas para corrigir estas mesmas eventuais fragilidades, de forma a evitar qualquer tipo de constrangimento financeiro nacional ou, em pior dos casos, que se alastre aos restantes países. Este modelo de atuação baseia-se, por outro lado, em princípios de supervisão dispostos como: 1- Uso das melhores práticas; 2- Integridade e Descentralização; 3- Homogeneidade dentro do MUS; 4- Consistência no seio do Mercado Único; 5- Independência e Prestação de Contas; 6- Abordagem baseada no risco; 7- Proporcionalidade; 8- Níveis adequados de supervisão para todas as instituições de crédito; 9- Medidas corretivamente eficazes e em tempo útil. Além do já mencionado, o BCE está também habilitado a conceder ou revogar autorizações bancárias, em cooperação com as autoridades

nacionais de supervisão, e a impor sanções aos bancos, se verificados casos de incumprimento. A base legal do MUS está disposta no Regulamento (UE) n° 1024/2013 do Conselho, datado de 15 de outubro, e no qual são conferidas ao BCE atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito. Paralelamente, realço também o Regulamento (UE) n°468/2014 do Banco Central Europeu, de 16 de abril de 2014, no qual ficou estabelecido o quadro de cooperação, no âmbito do MUS, entre o BCE e as autoridades nacionais respetivas, tal como disposto no parágrafo 11 do respetivo documento:

“ (...) para o bom funcionamento do MUS é essencial a total cooperação entre o BCE e as ANC, e que estes troquem entre si toda a informação que possa ter impacto nas respetivas atribuições, em particular toda a informação de que as ANC disponham no que diz respeito aos procedimentos que possam ter impacto na segurança e solidez das entidades supervisionadas ou que interajam com os procedimentos de supervisão em relação a tais entidades. ”

Parece agora lógica, a necessidade de criação de entidades que atuem no panorama macro prudencial e que não se restrinjam às “*soft laws*” por muito benéficas e práticas que estas sejam. A supervisão bancária integrada ao nível da UE foi tanto necessária quanto mais aumentou a dependência do setor da economia, das finanças e da banca no espaço europeu, mas também além-fronteiras.

5.2 - Mecanismo Único de Resolução

A criação deste mecanismo surge após a solicitação do Parlamento Europeu à Comissão²⁴ para, com base no disposto no artigo 114º e 50º do TFUE²⁵, apresentar propostas legislativas sobre a gestão de crises, um fundo de estabilidade financeira da UE e uma unidade de resolução. Assim, o Mecanismo Único de Resolução é o sistema europeu de resolução de bancos não viáveis, sendo que a responsabilidade pela resolução de instituições de crédito é partilhada entre o próprio Conselho Único de Resolução e as autoridades nacionais de resolução dos Estados-Membros da área do euro, no qual está novamente presente o Banco de Portugal. Este mecanismo, com início de funções a 1 de janeiro de 2016, é composto também pelo Fundo Único de Resolução²⁶ (FUR), que obtém o seu financiamento do setor bancário, com o objetivo de colmatar quaisquer incongruências em bancos considerados em risco ou em situação de insolvência, isto se nenhuma das medidas de recapitalização interna desse banco tiver surtido efeito positivo. Desta forma, pretende-se assegurar a resolução o mais ordeira possível dos bancos conotados como em risco ou em insolvência, minimizando os custos para os contribuintes e para a economia que destas instituições depende, prevenindo a corrida aos bancos e consequente lastração, reforçando, assim, a confiança no setor bancário. Esta instituição é particularmente benéfica por se centralizar na harmonização de um conjunto único de regras a serem aplicadas em bancos com menos expressão do que os supervisionados acima, pelo Mecanismo Único de Supervisão. Este “controlo” faz com que a possibilidade de deflagração de crises bancárias em instituições singulares, ou até mesmo de propagação a um leque maior de instituições, seja muito mais reduzido, facilitando assim o funcionamento do mercado interno. A diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho²⁷, de 15 de maio de 2014, que vem substituir as que até então vigoravam²⁸, é a que sustenta o enquadramento para a recuperação

²⁴ Resolução do Parlamento Europeu de 7 de julho de 2010; Resolução do Parlamento Europeu de 20 de novembro de 2012

²⁵ Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

²⁶ O Fundo Único de Resolução, é um fundo supranacional, que será utilizado aquando da resolução de bancos em insolvência, após o esgotamento prévio de outras opções

²⁷ Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32014L0059>

²⁸ (Diretiva 82/891/CEE; 2001/24/CE; 2002/47/CE; 2004/25/CE; 2005/56/CE; 2007/36/CE; 2011/35/CE; 2012/30/UE; 2013/36/UE e os Regulamentos da União Europeia nº 1093/2010 e nº648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho)

e resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento, tal como perceptível no parágrafo 6 do referido documento:

“ (...) a atual revisão do quadro regulamentar, nomeadamente o reforço das reservas de capitais e de liquidez e melhores instrumentos para políticas macroprudenciais, deverá reduzir a probabilidade de futuras crises e melhorar a resistência das instituições às pressões económicas, provocadas quer por perturbações sistémicas quer por eventos específicos das próprias instituições. Contudo, não é possível conceber um quadro regulamentar e de supervisão que consiga evitar que as instituições se vejam em dificuldades. Por conseguinte, os Estados-Membros precisam de estar preparados e de possuir instrumentos de recuperação e resolução adequados para gerir situações que envolvam tanto crises sistémicas como a situação de insolvência de instituições. Esses instrumentos deverão incluir mecanismos que permitam às autoridades lidar de forma eficaz com instituições em, ou de risco de, insolvência. ”

Assim sendo, nesta instância, a supervisão procura dificultar e mesmo impossibilitar a falência de um banco, com todos os seus efeitos nefastos para o equilíbrio dos outros sistemas de um país, bem como países adjacentes que isso acarretaria. A supervisão prima, portanto, pela procura de medidas que assegurem a estabilidade e solvabilidade dos bancos, a estabilidade do sistema financeiro e a eliminação do risco sistémico.

5.3 - Sistema Comum de Garantia de Depósitos (ou Sistema Europeu de Seguro de Depósitos)

Como último pilar da União Bancária, o Sistema Comum de Garantia de Depósitos surgiu como forma de criar um sistema verdadeiramente europeu no plano de garantias de depósitos, complementando a elevação da responsabilidade e controlo que, pelo facto de oferecer uma proteção homogénea aos depósitos constituídos em qualquer Estado-Membro, com base num mecanismo de financiamento comum e sem interferência do plano nacional, permite aprofundar a integração europeia em prol de uma solidariedade reforçada entre os Estados-Membros integrantes. Ao ser adotado este modelo, a ligação entre as instituições de crédito e os próprios governos nacionais uma vez que, desta forma, as instituições bancárias não estariam tão dependentes de financiamento e planos de recuperação proveniente da ajuda estatal. O documento que leva à criação do Sistema Europeu de Seguro de Depósitos é o Regulamento da União Europeia 806/2014²⁹ e no qual se pode ler:

“A presente proposta legislativa prevê a criação do Sistema Europeu de Seguro de Depósitos (SESD) como o terceiro pilar da União Bancária em três fases sucessivas: um sistema de resseguro para os SGD nacionais participantes num primeiro período de três anos, um sistema de cosseguro para os SGD nacionais participantes num segundo período de quatro anos, e seguro integral para os SGD nacionais participantes numa base permanente. Um SGD nacional só pode beneficiar do SESD se os seus fundos forem acumulados em conformidade com uma trajetória de financiamento rigorosa e se cumprir os requisitos essenciais previstos no direito da União. O Conselho Único de Resolução, que será ampliado para administrar o SESD, acompanhará os SGD nacionais e disponibilizará fundos apenas em caso de cumprimento de condições claramente definidas. A introdução do SESD será acompanhada de medidas ambiciosas tomadas

²⁹ Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0806>

em paralelo para reduzir riscos nos setores bancários dos Estados-

Membros ”

PARTE 6 - As fontes do Direito da União Europeia

Ainda assim, como já levemente revelado no decorrer deste trabalho, e com o intuito de clarificar a matéria neste domínio, podemos perceber que existem várias fontes de poder, isto é, que nem todas exercem a mesma força nem se assumem, obrigatoriamente, como atos vinculativos.

Neste sentido e em primeiro lugar falo sobre os poderes de *soft law*. A *soft law* pode-se entender como a mais branda das fontes de poder, é comumente usada em Direito Internacional e faz referência a uma série de recomendações presentes no texto, embora esteja desprovida de carácter jurídico em relação aos signatários, o que faz com que não assuma uma força vinculativa, ou seja, o visado não incorre em nenhuma ação legal ao não cumprir o exposto nesse documento. Surgem normalmente como meras diretrizes, resoluções e recomendações a adotar, dispostas por parte de organizações de controlo e supervisão e podem também ser apelidadas de *soft norm* ou direito flexível. No entanto, esta forma de poder não deve ser desprezada, tal como já vimos acima, e, ao também ser adotada cada vez mais pelos próprios Estados em substituição da *hard law*, presente em tratados e negociações formais por ser uma forma de direito não obrigatório de carácter muito mais célere, acessível e flexível. Tendo isto em conta, podemos concordar que este tipo de direito flexível contribui enormemente para a evolução do direito internacional, pelo facto de expressar um papel de *opinio juris (sive necessitatis)* em procedimentos que não podem aguardar pela posição científica, que simplesmente não necessitam desta para tomar as devidas providências ou, até, em assuntos que encontram alguma resistência política.

Em segundo lugar, falo no tipo de poder quase-legislativo ou quase-normativo. Este tipo de poder, normalmente ao dispor de agências regulatórias, assenta na permissão dessa mesma entidade em emitir regras e regulamentos que assumem força de lei na área regulamentar da Administração Pública. Esta forma de direito foi um alargar do direito norte-americano, uma vez que neste país as agências reguladoras assumem características mais autónomas e com atribuições bastante próximas dos órgãos judiciais, executivos e do próprio Congresso.

Em seguida, um ato com poder decisório, é um ato que:

“ao longo de procedimentos administrativos escalonados ou faseados, contêm verdadeiras pré-decisões, sejam elas decisões prévias (que decidem em termos definitivos questões prévias àquela que tem de ser decidida no termo do procedimento) ou decisões parcelares (que decidem em termos definitivos uma parte das questões a decidir no termo do procedimento) (...) ato que atribui uma autorização ou licença a um requerente (...) ato que admite ou exclui um candidato num concurso (...) a ordem que o órgão superior dirige aos serviços para que instaurem um processo disciplinar a um funcionário (...) como o próprio ato de iniciativa oficiosa de um procedimento administrativo (...) e o ato mediante o qual um órgão ordena a outro que demita um funcionário” (DE ALMEIDA, M. A.; *Teoria Geral do Direito Administrativo*; Almedina; 2015)

Daqui podemos concluir que um ato decisório é um ato fruto de deliberação, proveniente de um órgão ou entidade superior e com carácter vinculativo, que defina o rumo dos acontecimentos ou forneça uma orientação da conduta a adotar, o que normalmente é sinónimo dos atos finais dos procedimentos administrativos ou, como já dito em cima, mesmo em atos praticados ao longo desse mesmo procedimento, defina situações jurídicas dos interessados.

Por fim, refiro-me ao poder de supervisão e poder sancionatório, um tipo de poder também obviamente expresso e indissociável do tema e das instituições alvo de estudo neste trabalho. Mesmo dentro desta forma de poder, podemos concluir que o poder de supervisão não é possível de se distanciar do poder sancionatório pelo facto de:

“a componente sancionatória da supervisão é incidível desta por três razões fundamentais: por um lado, porque toda a supervisão implica necessariamente um controlo da legalidade da atuação das entidades e pessoas supervisionadas; por outro lado, porque não há supervisão eficaz

sem a tutela sancionatória que a lei lhe confere e, por isso mesmo, a própria lei integra o poder sancionatório na supervisão e vincula os poderes legais enunciados no artigo 361º aos princípios e objetivos da supervisão (...); finalmente, porque todos os ilícitos identificados na supervisão correspondem a infrações públicas sujeitas a regime de obrigatoriedade da promoção do processo, componente essencial do princípio da legalidade.”

(NUNES DE ALMEIDA, J. R.; “Transparência e proporcionalidade no Financiamento dos Serviços de Interesse Económico Geral”; Vida Económica)

Desta forma, compreendemos que os poderes sancionatórios estão legalmente afetos à realização dos poderes de supervisão como prolongamento natural das prerrogativas de supervisão e fiscalização. Ademais, as entidades reguladoras, para além destas sanções de carácter punitivo, recorrem também a instrumentos de índole essencialmente persuasiva desde advertências e admoestações à faculdade de suspender a execução da sanção com o fim único de prevenir um ato ou repetição de um ato infrator no quadro regulatório, num conjunto de ações pautadas pela imparcialidade, neutralidade e independência para com qualquer outra entidade. Em Portugal, falar destes princípios de supervisão e de sanção é falar quase diretamente da Autoridade da Concorrência (AdC), uma entidade criada sobre o Decreto-Lei 10-2003 de 18/01/2003³⁰, que mais não é que uma pessoa coletiva de direito público, de natureza institucional, dotada de património próprio e de autonomia administrativa e financeira que, desde 2003, tem vindo a promover o bem público que é a Concorrência, inscrito na Constituição da República Portuguesa e no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Para o desempenho das suas funções, para além dos poderes descritos, poder sancionatório e de supervisão, assume também um poder de regulamentação. No espectro dos poderes sancionatórios, espera-se que a Autoridade da Concorrência identifique e investigue comportamentos suscetíveis de infringir a legislação de concorrência nacional e da União Europeia; aplicar as coimas e demais sanções e medidas previstas na lei; e adotar medidas cautelares, nos termos do regime jurídico da concorrência e de outras disposições legais aplicáveis. Quanto aos poderes de supervisão, a AdC vê-se dotada da permissão de

³⁰ Disponível em <https://dre.pt/pesquisa/-/search/176336/details/maximized>

proceder à realização de estudos, inspeções e auditorias que, em matéria de concorrência, se revelem necessárias; e instruir e decidir procedimentos administrativos respeitantes a operações de concentração de empresas sujeitas a notificação prévia. Por último, com os poderes de regulamentação, abre-se caminho para que esta entidade nacional possa elaborar e aprovar regulamentos e outras normas de carácter geral, instruções ou outras normas de carácter *sui generis*, nos termos legalmente previstos; emitir recomendações e diretivas genéricas; pronunciar-se, a pedido da Assembleia da República ou do Governo, sobre iniciativas legislativas ou outras relativas à promoção e defesa da concorrência; e formular sugestões ou propostas com vista à criação ou revisão do quadro legal e regulatório.

De um ponto de vista geral, estas capacidades são transversais a outras entidades reguladoras, quer nacionais, quer europeias, com o objetivo comum de supervisionar as ações que neste espaço são tomadas e salvaguardar um regime assente em boas práticas, de acordo com a lei vigente.

PARTE 7 - Conclusão

Retrospectivamente, os (sempre demasiados) anos de severa austeridade que se viveram tiveram custos muito elevados para a sociedade europeia. De Atenas a Dublin e de Lisboa a Bucareste, milhões de europeus perderam o acesso a bens de primeira necessidade e (também desmedidamente) à sua dignidade. O desemprego tornou-se a norma, a privação da habitação recorrente e a redução da pensão, no limiar da miséria. Pela primeira vez em duas gerações de projeto comum, milhões de europeus questionaram a sua viabilidade, ao mesmo tempo que correntes antieuropeístas se vinham apoderando do vazio céptico emanado da grande crise iniciada em 2008. Se numa primeira fase deste documento foi denunciado o comportamento *naïve* das instituições bancárias aquando da concessão de créditos desmedida, que levou à grande recessão, espera-se que, ultrapassados esses anos cinzentos, a mesma índole comportamental não seja repetida, clamando-se por [por uma Europa que exerça] um controlo real da Banca, que não permita, de novo, a emergência de situações de bancos *too big to fail*, ou seja cúmplice da manutenção de práticas predatórias por parte de administrações que saíram incólumes de uma crise que destruiu a vida de muitos milhões de pessoas (Paz Ferreira, 2014, p. 225) .

Pari passu, face à crise de 2007/2008, foi necessário um novo quadro de regulamentação sobre os já complexos sistemas financeiro e bancário, para combater os riscos sistémicos que a crise anunciava, garantindo ainda a obtenção de mecanismos de antecipação e prevenção, análise e deteção, gestão e controlo rápidos e eficazes na eventualidade de crises futuras. Em termos sucintos, com o surgimento do Sistema Europeu de Supervisão Financeira, procurou-se responder de forma resiliente aos aspetos adversos do sistema financeiro, a sensibilização para o efeito de contágio, a destrição entre a evolução da dívida soberana e a evolução da dívida bancária, a contenção do financiamento público das operações de *bailout*, o progresso da coordenação supervisora para a harmonização decisória e o impedimento da fragmentação dos mercados financeiros. Neste domínio, importa valorizar a atuação do BCE enquanto elemento mediador e centralizador, advogando faculdades de tratamento homogéneas por parte do supervisor para com as entidades submetidas a supervisão. Complementarmente, às autoridades nacionais subordinadas,

enquanto entidades conhecedoras e mais integradas no panorama financeiro, detentoras do princípio de subsidiariedade, atribuem-se competências do garante da adequada execução das decisões do BCE, cumprindo-se o princípio de cooperação entre os intervenientes do MUS.

Prospetivamente, para além de expressar a minha positiva apreciação para com este modelo de supervisão, que surge, tanto quanto possível, na perspetiva de tentar prevenir uma futura crise de índole bancária e financeira, em consequência da boa aprendizagem fruto da crise de 2008 que assolou, essencialmente, o espaço europeu, reconheço igualmente que, com a propagação e fácil acessibilidade às plataformas digitais, vemos colocada uma série de novos desafios à regulamentação e supervisão dos mercados de capitais. Levantando questões relacionadas com o acesso ao mercado, segurança, proteção do investidor, problemas de capacidade e falhas tecnológicas, como regular serviços eletrónicos, como guardar o histórico de informação para provar más condutas, questões como quem deverá ser regulado e supervisionado, entre outras. Este conjunto de desafios coloca problemas relativos, por um lado, à supervisão por parte das autoridades nacionais e, por outro, à questão das empresas *too big to fail* face ao impacto da sua envolvência no sistema financeiro. Por consequência, a harmonização das formas de conduta é imperativa, como forma de reduzir riscos sistémicos de crises alargadas, estimulando, desta forma, o investimento para lá das fronteiras e aumentando a diversificação internacional.

Relatório de Estágio
De
Mestrado em Administração Público-Privada
na Divisão de Relações Internacionais da Universidade de Coimbra

Relatório de Estágio Curricular apresentado ao júri da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra para cumprimento dos critérios regulares à obtenção do grau de Mestre em Administração Público-Privada, realizado sob orientação científica da Professora Doutora Dulce Margarida de Jesus Lopes.

Coimbra, 2022

Resumo

O presente relatório de estágio tem como objetivo servir de complemento escrito ao Estágio Curricular decorrido na Divisão de Relações Internacionais (DRI), da Universidade de Coimbra, a fim de se obter o grau de Mestre em Administração Público-Privada, pela referida instituição de ensino superior.

Em funções há já mais de 40 anos, esta divisão é um importantíssimo órgão administrativo da Universidade, representando-a em múltiplas instâncias internacionais. O enfoque de ação da DRI não se limita à execução de programas de mobilidade de estudantes, mas também a programas que envolvem docentes, investigadores e colaboradores, razão pela qual exige o mais elevado grau de responsabilidade e profissionalismo de quem aqui exerce funções.

O estágio realizado centrou-se no departamento Outgoing da Divisão de Relações Internacionais, por forma a dar a conhecer ao estagiário os programas de mobilidade subscritos pela Universidade de Coimbra, respetivos procedimentos, bem como as operações aí realizadas. Neste projeto, enquadra-se a devida caracterização da entidade acolhedora, as principais atividades desempenhadas e que contributos foram retirados e absorvidos pelo estagiário.

Palavras-chave: Estágio; Administração Pública; Relações Internacionais; Programas de Mobilidade; Intercâmbio de Estudantes.

Abstract

This internship report aims to be a written support to the Curricular Internship developed at the International Relations Unit (IRU), from the University of Coimbra, in order to obtain the Public & Private Administration Master's degree from the mentioned higher education institution.

Having been operating for over 40 years, this unit is a University of Coimbra's highly important administrative body, performing representation duties whenever international subjects are at stake. The action focus of the IRU does not limit itself to student's mobility programmes fulfilment, but also programs involving teachers, researchers and collaborators, reason why it requires the highest demand in terms of responsibility and professionalism from those who perform here its work.

The concluded internship was focused on the IRU's Outgoing department, for the trainee's purpose of getting to know the University of Coimbra's mobility programs subscribed, corresponding procedures, as well as the functions expected. In this report, a framework is provided regarding the welcoming entity technical features, the main projects worked on and the aftermath habilities withdrawn and acquired by the trainee.

Keywords: Internship; Public Administration; International Relations; Mobility Programmes; Exchange Students.

PARTE 8 - Nota Introdutória

O presente relatório de Estágio Curricular surge no âmbito do cumprimento dos procedimentos dispostos no artigo 5º e artigo 6º do Regulamento Académico e Pedagógico do 2º Ciclo de Estudos em Administração Público-Privada da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Sendo do conhecimento comum que o ensino superior tende a ser preponderante na vertente teórica, a opção de efetuar um Estágio Curricular enquanto requisito para a obtenção do grau de Mestre surgiu pela visão de que me facultaria informação prática sobre o tema científico escolhido, bem como me permitiria absorver um conjunto de qualidades profissionais que melhor me deixassem posicionado para enfrentar o mercado de trabalho. Reconhecendo igualmente que é cada vez maior a atenção por parte da entidade empregadora perante a experiência profissional do candidato, a conclusão de um Estágio Curricular terá, a meu ver, relevância e eventualmente poderá servir de fator diferenciador e decisor. Assim, e em justa concordância com os requisitos explanados neste regulamento, procede-se à elaboração da componente descritiva alusiva ao estágio realizado na Divisão de Relações Internacionais da Universidade de Coimbra, sob supervisão da Doutora Liliana Moreira, Chefe de Divisão do respetivo departamento.

Concetualmente, a noção de Estágio Curricular vai ao encontro de um conjunto de práticas qualificadas no âmbito da atividade profissional, que são exercidas por quem se encontra numa fase prévia e próxima à sua inserção no mercado de trabalho. Torna-se, assim, um elemento fundamental e em alguns casos, indispensável para a devida prossecução das funções profissionais esperadas e para as quais o estagiário se tem vindo a preparar. Assume o objetivo de, numa perspetiva prática, confrontar o leque teórico que antecedeu o estágio, tendo oportunidade de confrontar e reforçar a componente de aprendizagem do estagiário. Assim, são elementos fulcrais para a superação do estágio objetivos como: promover o conhecimento aprofundado e confronto dos conteúdos teórico-práticos lecionados durante o percurso do mestrando; fomentar o desenvolvimento das capacidades do estagiário no plano profissional; criar ou elevar a capacidade de relações interpessoais e a capacidade de trabalhar em grupo; estimular junto do estagiário uma perspetiva crítica do meio em que se insere, bem como das funções a si atribuídas.

PARTE 9 – Enquadramento

9.1 - Periodicidade

Com data de início a 6 de outubro de 2021 e término ao último dia do mês de fevereiro do presente ano, tal como previsto no artigo 34º do Regulamento orientador, o concluído Estágio Curricular decorreu diariamente (2ª a 6ª feira), das 9h às 17h, num total de 35 horas semanais, cumulativamente, durante 22 semanas (contabilizando o interregno previsto que foi de 27 a 31 de dezembro). Assim, foi esta a periodicidade em que decorreu o Estágio Curricular e que em muito afinou o meu perfil académico e criou o meu perfil profissional. Retrospectivamente, reconheço o contributo desta experiência para a minha evolução pessoal e na qualidade em que me preparou para os desafios profissionais futuros. Em termos de aquisição de conhecimentos teórico-práticos, identifico, igualmente, um conjunto extenso de matérias e que, em parte considerável, contribuirão para a elaboração da componente final, teórica e escrita do Mestrado em Administração Público-Privada, crendo, desta forma, e assente naquela que foi a minha prestação e atividade profissional, ter alcançado os objetivos previstos e descritos no artigo 32º do Regulamento.

9.2 - Metodologia

Em termos metodológicos, para a contribuição do presente relatório, ainda que aparentemente insuficiente ou rudimentar, faço-me valer predominantemente da técnica de captação e observação direta dos procedimentos operacionais da DRI. Em termos científicos, para o efeito, Quivy & Campenhoudt (2003, p.155) suportam que: “A observação engloba o conjunto das operações através das quais o modelo de análise (constituído por hipóteses e por conceitos) é submetido ao teste dos factos e confrontado com dados observáveis. Ao longo desta fase são reunidas numerosas informações. A observação é, portanto, uma etapa intermédia entre a construção (...) das hipóteses, por um lado, e o exame dos dados utilizados para as testar, por outro”. Em termos científicos, e relacionando com o Estágio Curricular, enquanto entidade observadora direta, significa que fui, desde o primeiro momento, totalmente envolvido no contexto profissional da DRI, tendo-me sido apresentados todos os colaboradores, respetivas funções e com os quais viria a trabalhar de forma mais próxima.

Esta disposição dos factos, permitiu-me ir recolhendo os dados que considerei mais pertinentes e que mais tarde serviriam, precisamente, para a construção deste relatório.

9.3 - Composição do Relatório Final

O relatório infra desenvolvido, dividir-se-á em três partes distintas, porém, complementares.

Na primeira parte, tratar-se-á de uma caracterização da entidade acolhedora onde foi realizado; para tal, far-me-ei valer dos conhecimentos adquiridos durante a experiência. Serão, assim, abordadas questões como o início de atividades da Divisão de Relações Internacionais, a sua dimensão, suas competências, valores, desafios e objetivos.

Numa segunda abordagem, numa consideração sobre a vertente prática do estágio, farei uma reflexão sobre todas as atividades realizadas durante os cinco meses, os resultados que daí se obtiveram, bem como o contributo que creio ter deixado no processo de desenvolvimento das mesmas.

Enquanto último ponto, nesta instância, procurarei relacionar o âmbito do Estágio Curricular com aquele que é o tema definido para a componente expositiva e científica. Igualmente, servirá de epítome às atividades desenvolvidas e concluirei considerando as mais-valias pessoais retiradas da experiência, quer valorizando as minhas competências técnicas profissionais, quer a aprimoração das qualidades enquanto estudante.

PARTE 10 - Entidade Acolhedora

10.1 - Caracterização

Numa perspetiva descritiva da entidade *per se*, a Divisão de Relações Internacionais, enquanto organismo subordinado à Administração da Universidade de Coimbra, e em funções há já 40 longos anos, surge como forma de promover e atender à grande abertura do ensino superior ao panorama internacional, motivada pela adesão de Portugal à então Comunidade Económica Europeia. Não só da vertente de ensino se ocupa este departamento, mas também do reconhecimento da dimensão que a investigação científica realizada em entidades terceiras, ou em estreita parceria com entidades terceiras, pode exercer ao beneficiar a sociedade civil.

Tal como já referido, a direção da divisão é da responsabilidade da Doutora Liliana Moreira a quem cabe a chefia desta Divisão e consequente coadjuvação dos interesses manifestados, quer pela comunidade de estudantes, quer pela comunidade de investigadores, de docentes e colaboradores, com as oportunidades disponíveis. Nesta árdua tarefa, a Divisão de Relações Internacionais conta com a colaboração de cerca de 20 profissionais que, por exigência da separação das demais tarefas, ocupam dois espaços físicos distintos.

10.2 - Composição e Disposição Geográfica

Ambos situados no Polo I da Universidade de Coimbra, e por mera aleatoriedade na minha ordenação destes espaços, o primeiro situa-se na Casa da Lusofonia e serve as funções de *front office*, o que significa que pretende resolver de forma imediata e presencial quaisquer questões com que a comunidade académica se possa ter deparado. No âmbito destas questões estão, geralmente, assuntos mais elementares como a mobilidade física pela cidade de Coimbra, questões relativas a procedimentos de mobilidade e respetivas inscrições; no entanto, esta secção providencia igualmente suporte no sentido do alojamento ou na solução de questões com vistos de estudante. Por esta razão, percebemos que estamos perante uma componente de imenso relevo para o reconhecimento e valorização da Universidade de Coimbra, uma vez que a DRI é, muitas vezes, a “cara” desta instituição perante a comunidade internacional que nos premeia com a sua visita e estadia. Por outro

lado, no Colégio de São Jerónimo, no extremo oposto da Praça Dom Dinis, encontramos o *back office*, onde foi realizado o estágio, e onde são tratadas questões mais técnicas, que não só permite a operabilidade do *front office*, como se encarrega da execução dos programas de mobilidade subscritos.



Figura 10.2 - Referências Geográficas. Ponto A: Front Office; Ponto B: Back Office; Ponto C: Paço das Escolas

10.3 - Espetro de Funções

Numa perspetiva de melhor coordenação de esforços, a DRI divide não só a execução das tarefas pelos colaboradores mediante a Mobilidade *Incoming* (quer seja comunidade estudantil, quer de investigação, de docentes e colaboradores que, provenientes de uma entidade parceira, procuram na Universidade de Coimbra uma valorização da sua carreira) e a Mobilidade *Outgoing* (assente nas mesmas entidades e objetivos, porém, com origem na Universidade de Coimbra e com destinos a entidades terceiras), mas também assente em divisões geográficas e temáticas, procurando aproximar o conhecimento particular dos colaboradores às questões que tratam. Assim, e a título de exemplo, se por um lado vemos operar na DRI o Gabinete da China ou do Brasil (como referido, por elementos que possuem conhecimento prático destes países), deparamo-nos também com a existência do Gabinete para estudantes em situação de emergência humanitária ou com o Gabinete Alumni.

Em consideração aos programas de mobilidade subscritos e aos acordos de cooperação celebrados, é justo considerar que a Universidade de Coimbra possui ligação com todos os cantos do mundo, neste último campo, em grande medida devido à ação do Professor Doutor João Nuno Calvão da Silva, enquanto Vice-Reitor da UC para as Relações Externas e Alumni. Nesta instância, aproveito para clarificar que não só da componente de mobilidade se ocupa a DRI, referindo que qualquer iniciativa no âmbito das relações internacionais que envolvam a Universidade de Coimbra deverá, igualmente, ser da responsabilidade deste departamento. No que aos programas de mobilidade diz respeito, o mais comum é certamente o Programa Erasmus+, não obstante, deverá também ser considerada a relevância de projetos como o Programa Almeida Garrett que, para o período de mobilidade selecionado, prevê a transferência de alunos do ensino superior público entre as demais instituições nacionais. Ainda de importante relevo, menciono a Rede Utrecht que, por meio do Programa MAUI e por meio do Programa AEN, promovem a execução de um ou dois semestres em universidades parceiras americanas e australianas, respetivamente. Se atentarmos, por outro lado, aos acordos de cooperação, deparamo-nos com uma extensa lista de mais de 900 acordos com instituições de ensino superior por todo o mundo.

10.4 - Planeamento Estratégico

Para que se verifique uma clara, coerente e gradativa dinamização das atividades a que a Universidade de Coimbra se propõe, cabe à DRI, como se de uma atividade privada se tratasse, definir previamente um conjunto de valores norteadores. Quer no plano de curto quer de longo prazo, os valores definidos deverão atender àqueles que são também os valores da UC, num verdadeiro planeamento estratégico composto por missão, valores e objetivos (Portella, Oliveira, Ferreira, & Borba, 2015).

No espetro da missão a que se compromete, a DRI pauta-se pela vontade de internacionalização do bom nome da Universidade de Coimbra, pela criação de oportunidades curriculares únicas para os estudantes desta “casa” e valorização daqueles que por esta Universidade já passaram, mas que continuam a honrar o seu legado científico. Enquanto valores, é inegável a caracterização da DRI enquanto um organismo de proximidade, de confiança e de enorme procura das melhores e mais atualizadas soluções

programáticas para quem pretende internacionalizar o seu currículo. No campo dos desafios, ainda durante o decorrer do estágio, pude comprovar a vontade de implementar o conceito de *Erasmus Without Paper* – uma iniciativa da Comissão Europeia que pretende a transposição gradual de toda a informação alusiva ao Erasmus para as plataformas online, partilhadas entre as demais instituições - processo no qual a Universidade de Coimbra possui o “bastião” de universidade portuguesa mais avançada. Para além disto, têm convergido esforços notórios, neste departamento, para que se institua uma rede de consórcios que englobe meios universitários europeus.

PARTE 11 – Atividades Desenvolvidas

Como suprarreferido, neste campo, tratarei de descrever, com a extensão e profundidade necessária, as atividades por mim desenvolvidas, ainda que sempre em justa colaboração com os restantes colegas do departamento. Desde o primeiro momento na DRI, fui introduzido no departamento *Outgoing*, ou seja, ser-me-iam transmitidas responsabilidades no âmbito dos processos de alunos candidatos a mobilidade que, enquanto inscritos na Universidade de Coimbra, pretendiam realizar a sua mobilidade (na sua grande maioria, no âmbito do Projeto Erasmus+) noutras instituições europeias de ensino superior. Como referi, não existe somente a possibilidade da mobilidade de estudantes, no entanto, para esses restantes casos – mobilidade de docentes, investigadores e colaboradores - existe pessoal exclusivamente dedicado ao efeito, não tendo feito parte das minhas competências.

Organização de Processos e Arquivo

Neste departamento, ao passo que me iam instruindo relativamente às funções e me ia familiarizando com os conteúdos temáticos e respetivos procedimentos, ocupava-me, também, de questões mais simples como a certificação de que os contratos de mobilidade dos alunos candidatos se encontravam devidamente preenchidos e, em caso afirmativo, procedia à impressão dos mesmos e respetivo arquivo. Para mais fácil identificação e consulta futura dos processos, elaborei novas lombadas para os dossiês e procedi à reorganização dos mesmos para que os mais recentes e de consulta mais regular se encontrassem mais facilmente acessíveis. Também desde um primeiro momento, foi-me disponibilizado um email próprio para que, por um lado, pudesse ir atendendo a questões dos alunos que me iam sendo reencaminhadas pelos meus colegas e, por outro, ser eu a estabelecer contacto com os alunos sempre que necessário.

Acompanhamento dos Processos de Mobilidade de 1º Semestre

Com o decorrer do estágio e aproximando-se o término do 1º semestre, foi-me solicitado que consultasse regularmente o processo dos alunos que teriam a sua mobilidade

terminada nos próximos dias/semanas. O propósito desta tarefa prende-se com a necessidade de lembrar que – em caso de incumprimento - deveriam proceder à submissão dos documentos necessários para validação e confirmação do fim da respetiva mobilidade. Ainda que os procedimentos sejam do conhecimento dos estudantes, e estejam ininterruptamente disponíveis na página online da Divisão de Relações Internacionais, é comum que um ou mais documentos de cariz obrigatório não tenha sido submetido pelos alunos, pelo que deverá ser comunicada essa condição de irregularidade. A resolução destas mesmas questões é, muitas vezes, de carácter urgente e do máximo interesse do estudante visado, tendo em conta que o não cumprimento dos procedimentos finais de mobilidade é condição suficiente para que o montante de bolsa inicialmente acordado não seja atribuído, ou, já tendo sido parcialmente atribuído, que o mesmo tenha de ser devolvido. No entanto, e ainda que a forma preferencial de comunicação seja a de email, certas situações, e não só no âmbito desta tarefa, requereram que o contacto com os alunos fosse feito via telefónica, o que, geralmente, não só nos permitia uma abordagem mais personalizada, como promovia uma solução mais célere do revés em causa.

Estruturação das Nomeações

Uma componente de imensa responsabilidade deste departamento é que, para efeitos de nomeação de um aluno para que venha a ser aluno de mobilidade de uma entidade terceira, integrante do Projeto Erasmus+, existem trâmites definidos e variáveis para cada ano letivo e que, portanto, são alterados, no mínimo, uma vez por ano. Alguns dos trâmites a que me refiro são, desde logo, o cumprimento dos respetivos prazos para a nomeação do aluno interessado, a forma de nomeação, isto é, se deverá ser feita através de uma plataforma online disponibilizada pela instituição de ensino superior ou se por email, ou, questões como o meio de contacto preferencial para solução de questões alusivas à mobilidade dos estudantes. Como forma de conseguir que nenhum prazo fosse excedido sob pena de que o aluno interessado não viesse a realizar a mobilidade - de estudos ou estágio - na instituição pretendida, procedi à elaboração de uma tabela que reunisse toda a informação necessária. Ao invés da consulta individual, morosa e pouco intuitiva das informações a este respeito, concentrei-as num só documento que, ainda que tenha de ser constantemente atualizado com as novas orientações que vão sendo emitidas, permite uma abordagem muito mais célere e

identificação de todos os conteúdos da temática das nomeações referentes à instituição que se pretende.

Considerações sobre Casos de Força Maior

Nesta instância, provavelmente a mais sensível de todas as tarefas executadas – cujas razões abordarei mais abaixo no tópico - fui incumbido da tarefa de reunir todas as informações relevantes que dissessem respeito a questões de desistência da mobilidade por alegados motivos de força maior. Sucintamente, estes casos diziam respeito a mobilidades que, por força da propagação do vírus SARS-CoV2, algures entre o 2º semestre do ano letivo de 2019/2020, viram as suas mobilidades serem afetadas diretamente ou indiretamente. No entanto, surgiram questões do foro da legalidade e cumprimento do contrato estabelecido, uma vez que alguns destes alunos já teriam recebido parcialmente a sua bolsa de mobilidade ou, ainda que já tivessem incorrido em gastos no âmbito da mobilidade – quer por questões de reserva de alojamento ou de compra antecipada de passagens aéreas - acabaram por não ser ressarcidos do valor já despendido. Para o efeito, deveria então solicitar aos visados que nos fizessem chegar toda a documentação alusiva às despesas em que incorreram, inclusive a informação expressa e oficial de que as suas mobilidades se viram interrompidas por motivos ligados à pandemia de Covid-19.

Se, em condições normais, caberia à Agência Nacional a avaliação destas questões, também aqui a questão epidemiológica veio introduzir alterações. Com o crescente número de pedido de análise por parte dos alunos, a Agência Nacional viu-se forçada a descentralizar esse processo de avaliação e decisão, pelo que passaram a ser, e são atualmente, as instituições do ensino superior que deliberam sobre questões deste foro. De uma forma simples e direta, para que a mobilidade seja considerada válida, terá de decorrer por um período mínimo de 60 dias e o aluno em questão terá de ter obtido aproveitamento enquanto em mobilidade. No entanto, a grande celeuma surge nos casos em que as mobilidades não terão cumprido os requisitos acima mencionados e os alunos já teriam recebido a primeira tranche da mobilidade. Desde logo, surge o inconveniente das despesas que foram realizadas no âmbito da mobilidade e que, por esta via, não poderão ser ressarcidas se não ficar

estritamente provado que não havia alternativa à interrupção total, e sem recurso, da mobilidade. Mas, para além disto, surge também o inconveniente de estarmos a tratar de assuntos que se aproximam dos dois anos desde que ocorreram. Por esta razão, e tendo sido confrontado com algumas situações em que os estudantes já alegavam casos de dificuldade financeira, confesso que poderá ter sido, como referi, a situação mais sensível com que tive de lidar durante todo o processo do estágio curricular. Tenho de admitir que vivi um conjunto de dilemas éticos e de situações pouco confortáveis; não obstante, procurei sempre cumprir objetivamente com o que era necessário, fazendo entender aos alunos com os quais tive de estabelecer contacto, a natureza da questão. Tendo reunido as informações necessárias, organizei-as por processo e remeti aos meus colegas, sendo que a deliberação última sobre o (in)deferimento, a validade e respetivo ressarcimento coube à Doutora Liliana Moreira, chefe de Divisão.

Preparação Documental para Mobilidade 2º Semestre

Com o aproximar do início do 2º semestre, surgiu novamente a necessidade de relembrar os alunos em questão de que deveriam atentar aos procedimentos de início de mobilidade a fim de que a primeira tranche de mobilidade lhes fosse disponibilizada. Nesta instância, os procedimentos correspondem somente à assinatura do contrato de mobilidade, a subscrição de um Seguro Privado de Saúde ou ser portador do Cartão Europeu do Seguro de Doença e, por fim, deverá ser submetido o documento de chegada - formulário disponibilizado pela Universidade de Coimbra – em que a entidade de acolhimento atesta a presença e início das atividades do aluno. Em conjunto com o documento de partida – a ser submetido aquando do término das atividades/avaliações - serão as datas que constam nestes documentos que servirão de parâmetro para o cálculo final da bolsa de mobilidade.

Comunicação Com e Documentação Proveniente de Instituições Parceiras

Para que o processo de mobilidade fique devidamente concluído, é requerido que a Instituição de Acolhimento emita um documento que ateste a aprovação do aluno nas unidades curriculares frequentadas, bem como a classificação a que nelas obteve. Esse documento, de nome *Transcript of Records*, depois de endereçado à DRI e por nós

devidamente reconhecido mediante assinatura e carimbo da instituição remetente, deverá ser introduzido na plataforma online, anexo ao processo do aluno, para que o seu coordenador na UC possa proceder às respetivas creditações dos ECTS realizados, enquanto em mobilidade, no processo interno. Por razões endógenas das instituições de acolhimento, este processo de emissão do documento poderá ser mais célere e automatizado, pelo que não há necessidade de com estas estabelecer comunicação. No entanto, e sendo perfeitamente compreensível por parte da DRI, existe um conjunto de documentos que tardam em chegar e que, por sua vez, atrasam o processo dos alunos, pelo que exigem que se estabeleça comunicação via mail. Neste processo de grande responsabilidade, e também em questões que não só dizem respeito ao tema abordado no início deste tópico, foi-me sugerido um conjunto de abordagens e formas linguísticas que procuram ser bastante cordiais, ao mesmo tempo que se reforça a procura de soluções à questão mencionada.

Seriação de Candidatura para Mobilidade 1º Semestre (22/23)

Relativamente à tarefa de seriação, a caminho do fim do mês de janeiro, foi-nos delegada uma tarefa de considerável dimensão e exigência. Deveríamos, então, realizar a seriação das candidaturas dos alunos *Outgoing*, que se inscreviam para realizar a sua mobilidade de estudos ou estágio, a partir do 1º semestre do ano letivo vindouro. Ainda que esta já seja uma tarefa a que os colaboradores deste departamento estão acostumados, a exigência deste ano prendeu-se com o relativo atraso de algumas das questões anteriores e que nos limitaram a janela temporal para resolução da questão. Em termos concretos, analisámos individualmente e personalizadamente todas as candidaturas para o ano letivo 2022/2023 e, para as quais, entre os demais pontos, deveríamos atestar que as escolhas feitas relativamente à instituição de acolhimento pretendida e respetivo curso se alinhavam com aquele que era o curso do estudante na Universidade de Coimbra, deveríamos certificar que a documentação obrigatória estava devidamente preenchida e assinada – nomeadamente, a procuração e a declaração de IBAN- e, ainda, mediante o curso que o aluno frequentasse na UC, deveríamos atribuir o coordenador responsável para essa mesma mobilidade. Ao final do mês, e assente numa clara e imprescindível divisão de tarefas dentro do processo de seriação, o número total de candidaturas analisadas deverá ter sido bastante próximo de 2500.

Receção, Sessão de Boas Vindas e de Esclarecimento

Aos dias 7 e 14 de fevereiro, realizou-se, no Auditório da Reitoria, uma sessão de boas-vindas aos alunos *Incoming*, provenientes não só do Programa Erasmus+, mas também do Programa Almeida Garrett ou da Rede Utrecht. Uma vez que a quantidade de alunos convidados e interessados era extensa, o bom decorrer de ambas as sessões exigiu que a Divisão de Relações Internacionais se mobilizasse em peso, de forma a receber, canalizar os estudantes pelas vias corretas, ser-lhe distribuída a documentação prevista e esclarecer as suas eventuais dúvidas.

Na primeira sessão, fui designado para a primeira etapa da receção, onde deveríamos certificar que o nome do aluno que se apresentava constava da lista de inscrições para a sessão e, de seguida, canalizá-lo para os nossos restantes colegas a fim de lhe ser entregue o respetivo processo e outros documentos necessários. Este processo tinha início cerca de 1 hora antes do início previsto da sessão de boas vindas, de forma a que todos os estudantes inscritos pudessem ter passado pelo processo de “triagem”. Em ambas as sessões, o arranque da sessão contou com a presença do Vice-Reitor Professor Doutor João Nuno Calvão da Silva, que nos presenteou com o seu testemunho enquanto aluno Erasmus. A condução da restante sessão caberia a elementos da DRI que, após uma breve apresentação do espaço físico da UC, transpunham o discurso para as questões mais académicas relacionadas com o período de mobilidade em causa.

Na sessão seguinte, fui indicado para uma segunda etapa onde deveríamos receber os estudantes e entregar-lhes a documentação de que necessitavam. No dia 14, no decorrer da sessão de boas vindas em si, contámos também com a honrosa presença e testemunho do Embaixador Alumni e Diretor da Divisão de Estudos por País do Departamento de Economia da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), Álvaro Santos Pereira.

Auditoria Orçamental e Processual a Projetos em Curso

Com a entrada da última quinzena de estágio curricular, e por perceção de que poderia haver um conjunto de informações incompletas no que ao processo dos alunos dizia

respeito, sob ordem da Dra. Liliana Moreira, foi-me solicitado que migrasse de gabinete, a fim de trabalhar em estreita cooperação com a Dra. Sofia Jesus. O foco da “auditoria” realizada foram os projetos de mobilidade em curso e que, para efeitos de maior assertividade, foram divididos de forma igual entre os membros. Tanto quanto me foi transmitido, é algo recorrente a adoção de medidas/processos de auditoria, o que, dado o tema supra trabalhado neste relatório - o da supervisão financeira-, não posso deixar de enaltecer e de compreender as suas motivações e mais-valias. Não só o facto de ter consciência de que o trabalho que está a ser feito será alvo de uma auditoria interna nos permite executá-lo com a maior das eficácias e responsabilidades, como, efetivamente, previne que auditorias externas ressaltem abordagens negligentes e com consequências muito mais danosas, quer para a imagem da entidade/setor em questão, quer para o público-alvo, pois este acabará sempre prejudicado pela não correta prossecução dos objetivos.

PARTE 12 - Enquadramento Teórico

Numa perspetiva de enquadramento e complemento do estágio curricular realizado com o tema a ser infra abordado, foi-me possível, ao longo dos 5 meses, não só ir recolhendo informação para o desenvolvimento do tema, em paralelo ao estágio, mas também ir tendo oportunidade de contrastar alguma dessa matéria com o âmbito de atuação da Divisão de Relações Internacionais.

Considerando a indissociabilidade de ação da DRI com o projeto Erasmus+, projeto este que, tal como disposto no Regulamento (UE) n.º 1288/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, visa a criação do Programa «Erasmus+», o programa da União para o ensino, a formação, a juventude e o desporto, e transpondo o foco para uma visão mais macro institucional, parte desta oportunidade de recolha e contraste de materiais deve-se ao facto de, em alguns pontos em concreto, a DRI estar, quer em parte dependente, quer num regime de subordinação perante a Agência Nacional. Isto por tratar-se de um membro integrante da União Europeia, pois em casos em que membros fora da União Europeia queiram participar no Programa Erasmus+, estes estão dependentes da criação e da atuação de instituições nacionais, denominados de Gabinete Nacional. De qualquer maneira quer se trate de uma Agência Nacional (membro integrante) ou de um Gabinete Nacional (membro não-integrante), ambos estarão ainda subordinados, antes do estágio superior da Comissão Europeia, à sua respetiva Agência de Execução Europeia da Educação e da Cultura (EACEA).

Assim, e de forma elucidativa, a Agência Nacional Erasmus+ Educação e Formação (ANE+EF), doravante Agência Nacional, trata-se de um órgão de missão integrada e que está na esfera da administração indireta do Estado Português, sob superintendência e tutela conjunta do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, Ministério da Educação e Ministério do Trabalho, Solidariedade e da Segurança Social (Autoridade Nacional), marcando-se pela sua autonomia administrativa e financeira nas demais etapas do prosseguimento das suas atribuições.

Em termos de propósito e perspetiva de ação, surge, não espontaneamente, mas sim em plena concordância com o regulamento anteriormente indicado, pois o mesmo prevê

também que a monitorização, a avaliação e o acompanhamento do Programa Erasmus+ a ser criado seriam da responsabilidade da Comissão Europeia, em cooperação com os Estados membros, e que, para o efeito, estes devem designar autoridades nacionais. O objetivo último de ação destas autoridades nacionais é, então, numa perspetiva descentralizadora e de subsidiariedade, conceito de elevada importância no contexto europeu e que mais adiante abordarei, aproximar o desenvolvimento Programa Erasmus+ dos seus potenciais beneficiários, de forma institucionalmente individual. Assim, e mediante este princípio, crê-se estar perante uma abordagem que mais serve as necessidades locais, oferecendo e garantindo um regime de igualdade de oportunidades face à diversidade dos sistemas nacionais de ensino e formação e em função das eventuais vicissitudes. A consequente promoção do Programa Erasmus+ exige também que não só acompanhem o desenvolvimento dos respetivos Programas em execução no território nacional, como também exerçam competências mediadoras e de elo de ligação entre as respetivas instituições participantes e subscritoras com a Comissão Europeia, contribuindo para um desenvolvimento verdadeiramente qualitativo desses mesmos projetos.

No seguimento da perspetiva macro institucional, em termos executivos é a Comissão Europeia a responsável máxima pela execução do Programa Erasmus +, o que significa que dela emanam as principais diretrizes, tais como o plano orçamental, as prioridades do Programa, os seus objetivos e *modus operandi* do mesmo. Para além do disposto e mediante a base de prestação de contas, tal como referido no ponto 6, artigo 28º, do regulamento orientador³¹, e reconhecido na Resolução do Conselho de Ministros n.º 15/2014³², as autoridades nacionais deverão, por sua vez, ao dia 31 de outubro de cada ano, enviar à Comissão Europeia o conjunto das informações programáticas relevantes mediante o envio prévio por parte das agências nacionais ou mediante as suas competências de monitorização, auditoria e supervisão sobre as demais agências.

³¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1288&from=SL>

³² <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/15-2014-572634>

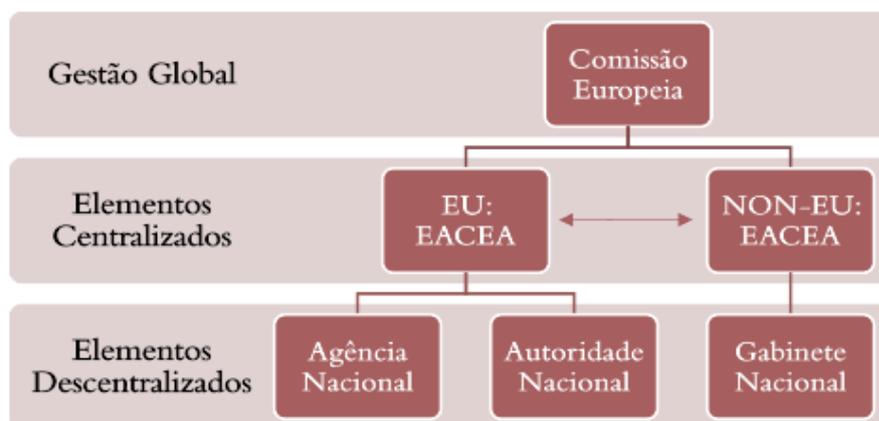


Figura 12.3 - Organograma Institucional Erasmus+³³

³³ Disponível em <https://erasmus-plus.ec.europa.eu/pt-pt/about-erasmus/gestao-do-programa>

PARTE 13 - Retrospectiva

A gratificante oportunidade de ter sido aceite para realizar o estágio curricular na Divisão de Relações Internacionais da Universidade de Coimbra foi uma reconhecida mais-valia para o meu desenvolvimento.

Tal como já referido, numa vertente profissional, tendo esta experiência permitido inserir-me num contexto verdadeiramente laboral, e tendo sido o primeiro real contacto com o mundo do trabalho, tenho a conservar somente aspetos positivos e enriquecedores. Se, por outro lado, atentarmos ao progresso em termos pessoais, reconheço também um conjunto de competências que me foram transmitidas e, posteriormente, incorporadas, bem como uma série de *soft-skills* aprimoradas, como resultado da exigência que este estágio de mim requereu.

Numa perspetiva autocrítica, e com base na elevada quantidade de valores transmitidos, pretendo destacar as competências de trabalho sob pressão e de forma a atingir *deadlines* específicos, como uma das competências que mais me terá valorizado enquanto agente no mercado de trabalho. Também aspetos como a comunicação entre os pares e o respeito por todos, em especial com os elementos que já se encontram na DRI desde os seus primórdios, são um outro conjunto de valorizações pessoais. Saliento ainda o facto de ter de fazer a deslocação da minha residência familiar para o local de trabalho (cerca de 3 horas e 150km diários), o que, ligado a tudo o resto, me permitiu desenvolver competências de gestão da carga horária e de todas as atividades fora do estágio curricular, culminando num processo de atribuição de prioridades e reforço das próprias responsabilidades que, de outra forma, poderia não ter chegado a alcançar. Como último aspeto, e encarando-o, por um lado como um componente esperado do estágio, por outro como uma espécie de retribuição por todos os ensinamentos que me transmitiram, considero ter deixado um conjunto de ferramentas que poderão facilitar a prossecução das atividades dos elementos com quem trabalhei diretamente. Em causa, a simplificação, informatização e armazenamento de dados que permitem a introdução, busca e seleção de informação através do software informático, com muito mais eficácia e mais facilmente disponibilizada entre os diversos departamentos.

Por fim, e fazendo um levantamento das dificuldades encontradas no decorrer do estágio, ocorre-me somente referir uma, mas devo realçar que apenas em certas ocasiões, ainda que considere que não tenha comprometido o bom prosseguimento do estágio curricular: dado o volume e urgência de tarefas pendentes, em parte fruto da delegação de competências para a DRI que, até então, se encontravam na esfera da Agência Nacional, dificultou o meu processo de adaptação e acompanhamento da ordem dos trabalhos o facto de os colegas com quem trabalhava diretamente se encontrarem limitados em termos de tempo para me dar a devida instrução e orientação.

Tendo esta sido a primeira ocasião em que a Divisão de Relações Internacionais enquanto entidade acolhedora e formadora, integrou um estagiário nos seus departamentos, congratulo toda a equipa pela fantástica receção e integração proporcionada e faço votos de que possam proporcionar semelhante experiência a futuros mestrandos.

PARTE 14 - Referências Bibliográficas

BANCO DE PORTUGAL; (2016); Livro Branco sobre a Supervisão e Regulação do Setor Financeiro;

COSTA, Carlos; (2014); “Processo de Construção da União Bancária: Balanço e Perspetivas”; *in* InforBanca;

COSTA, MARQUES; Tânia, M., (2016); “Mecanismo Único de Supervisão: Uma Análise Retrospectiva e Prospetiva da sua implementação”; Repositório Científico da UC;

CUNHA, Carolina; GORJÃO-HENRIQUES, Miguel; (2013); *Lei da Concorrência*; Almedina;

DE ALMEIDA, Mário A.; (2015); *Teoria Geral do Direito Administrativo*; Almedina;

DE RYNCK, Stefaan.; (2016). “Banking on a union: the politics of changing eurozone banking supervision”; *Journal of European Public Policy*, 23(1), 119–135;

DEVIN, Guillaume; (2007); *Sociologie des relations internationales*; La Découverte, Paris

DRAGHI, Mario. (2018). “The Benefits of European Supervision”; Speech by Mario Draghi, at the ACPR Conference on Financial Supervision, Paris;

FREITAS, Maria Cristina P. de; (2010); “Desafios da regulamentação ante a dinâmica concorrencial bancária: uma perspectiva pós-keynesiana”; *in* Economia e Sociedade;

HENNESSY, Alexandra.; (2014). “Redesigning financial supervision in the European Union” (2009-2013); *in* Journal of European Public Policy, 21(2), 151–168;

LIMA, Catarina de A; (2018); “A Regulação e Supervisão Os Desafios do Sistema Financeiro”; *in* Repositório Institucional da Universidade Católica Portuguesa;

NUNES DE ALMEIDA, José R.; (2014); *Transparência e proporcionalidade no financiamento dos Serviços de Interesse Económico Geral*; Vida Económica;

PAZ FERREIRA, E.; (2014); *Da Europa De Schuman À Não Europa De Merkel*; Quetzal;

PORTELLA, A. R.; OLIVEIRA, M. C.; FERREIRA, D. D. M.; BORBA J. A.; (2015). “Responsabilidade socioambiental por meio da missão, visão e valores: Um estudo nas 100 maiores empresas de Santa Catarina”; *in* Revista de Gestão & Sustentabilidade Ambiental;

QUIVY, Raymond.; CAMPENHOUDT, Luc Van; (1998); *Manual de investigação em ciências sociais*; 2. ed. Lisboa: Gradativa;

RAMALHO, Inês Palma; (2015); “O Mecanismo Único de Supervisão: uma breve análise sobre os desafios da sua implementação (Parte I)”; *in* Revista de Direito das Sociedades, n.º 2;

STANLEY, Steven L. Schwarz; (2008); “Systemic Risks”; *in* Research Paper nº163

VAROUFAKIS, Y.; (2016); *Os Fracos São Os Que Sofrem Mais?*; Marcador;

PARTE 15 - Webgrafia

Autoridade Bancária Europeia - <http://www.eba.europa.eu>

Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma - https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/eiopa_pt

Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados - <https://www.esma.europa.eu/>

Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões - <http://www.asf.com.pt>

Banco Central Europeu- <http://www.ecb.europa.eu>

Banco de Portugal - <http://www.bportugal.pt>

Comissão Europeia – https://ec.europa.eu/commission/index_pt 44

Comissão do Mercado de Valores Mobiliários - <http://www.cmvm.pt>

Comité Europeu de Risco Sistémico - <https://www.esrb.europa.eu/about/html/index.pt.html>

Conselho Europeu - <http://www.consilium.europa.eu>

Divisão de Relações Internacionais - <https://www.uc.pt/driic>

Legislação Europeia - <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>

Parlamento Europeu - <https://www.europarl.europa.eu/portal/pt>

Portugal 2020 - <http://www.portugal2020.pt>