



Manuel José Barbosa Gomes

# Mecanismo Único de Supervisão: A Desnacionalização da Supervisão Bancária na Zona Euro

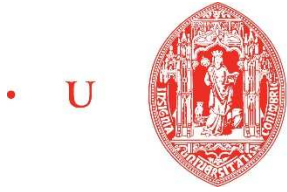
Dissertação em Ciências Jurídico-Políticas - Menção em Direito Administrativo

2015



UNIVERSIDADE DE COIMBRA





• C •

FDUC FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Manuel José Barbosa Gomes

# Mecanismo Único de Supervisão: A Desnacionalização da Supervisão Bancária na Zona Euro

*Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre), na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Políticas/Menção em Direito Administrativo.*

Orientador: Professor Doutor Pedro Costa Gonçalves

Coimbra, 2015

## Agradecimentos

Agradeço ao meu orientador, o Doutor Pedro Costa Gonçalves, pelas orientações precisas, pela disponibilidade e por todo o apoio prestado, ao Dr. Vasco Ribeiro pela paciência demonstrada e pelo tempo que me concedeu na elaboração desta dissertação, e por último, à Cátia Priscila Martins pelo incentivo permanente, pelo encorajamento constante e pela leitura interessada.

## Abreviaturas

ABE – Autoridade Bancária Europeia

AES – Autoridades Europeias de Supervisão

AESPC - Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de  
Reforma

AEVMM – Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados

ANC – Autoridade Nacional Competente

BCE – Banco Central Europeu

CERS – Comité Europeu do Risco Sistémico

CUR - Conselho Único de Resolução

DRC – Diretiva Requisitos de Capital

ECS – Equipas Conjuntas de Supervisão

MUR – Mecanismo Único de Resolução

MUS – Mecanismo Único de Supervisão

RGICSF - Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras

SESF – Sistema Europeu de Supervisão Financeira

TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

UBE – União Bancária Europeia

## Índice

Nota Prévia .....	7
1 - Introdução.....	9
2 - União Bancária .....	12
2.1 – Quadro Geral da União Bancária .....	12
2.2 – Mecanismo Único de Resolução .....	16
2.3 – Sistemas de Garantia de Depósitos .....	19
2.4 – Pacote DRC IV .....	21
3 – Mecanismo Único de Supervisão .....	23
3.1 – O Mecanismo Único de Supervisão Como Primeiro Pilar da União Bancária .....	23
3.2 – Objeto do MUS .....	26
3.2.1 – Supervisão Prudencial.....	27
3.2.2 – Destinatários do MUS.....	29
3.3 – Objetivos .....	30
3.4 – Independência.....	32
3.4.1 – Separação Entre Política Monetária e Supervisão .....	32
3.4.2 – Independência Funcional .....	33
3.5 – O MUS no Quadro do Sistema Europeu de Supervisão Financeira.....	34
3.6 – Bloco de Legalidade.....	37
3.7 – Funcionamento do MUS .....	38
3.7.1 – Partilha de Atribuições Entre Banco Central Europeu e as Autoridades Nacionais Competentes.....	38
3.7.1.1 – Determinação do Estatuto Significativo de uma Instituição de Crédito.....	41
3.7.2 – Orgânica do MUS .....	43
3.7.2.1 – Processo de Tomada de Decisão .....	45
3.7.3 – Estrutura Operacional do MUS.....	46
3.7.4 – Pessoal.....	48
3.8 – Supervisão das Instituições Significativas .....	49
3.8.1 – Equipas Conjuntas de Supervisão .....	49

3.9 – Poderes de Supervisão do Banco Central Europeu .....	51
3.9.1 – Poderes de Investigação .....	52
3.9.2 – Poderes Específicos de Supervisão .....	54
3.9.2.1 – Procedimentos Comuns.....	54
3.9.2.2 – Poderes de Supervisão Em Sentido Estrito .....	58
3.9.2.3 – Poder Sancionatório .....	60
3.10 – Taxas de Supervisão.....	65
3.11 – Responsabilidade Democrática do Banco Central Europeu no âmbito do MUS .....	67
3.11.1 – Perante Instituições Europeias .....	67
3.11.2 – Perante os Parlamentos Nacionais .....	69
3.12 – Garantias Processuais .....	70
3.12.1 – Antes da Decisão.....	70
3.12.2 – Depois da Decisão.....	71
3.13 – Supervisão das Instituições Menos Significativas .....	73
4 – Conclusão.....	75
Bibliografia .....	87

## Nota Prévia

Nesta dissertação pretende-se realizar uma análise pormenorizada ao Mecanismo Único de Supervisão, partindo sempre de uma perspetiva do Direito Administrativo. Apesar de este estudo permanecer ancorado ao Direito Administrativo não deixaremos de fazer menção e de dissecar todas as problemáticas do próprio Mecanismo ou da sua envolvência que possam estar ligadas quer ao Direito Bancário, quer ao Direito da União Europeia ou até mesmo a questões de ordem económica, monetária e financeira.

Outra questão que nos merece um esclarecimento prévio prende-se com a terminologia própria das temáticas que vamos abordar. Ao longo deste estudo optamos por atribuir ao termo supervisão o significado habitual que este tem no direito bancário. Ou seja, “supervisão surge como uma designação tradicional da regulação”<sup>1</sup>. Com efeito, o termo supervisão neste estudo significa regulação. Esta opção justifica-se porque esta é a terminologia adotada de forma unânime e universal sempre que se fala do controlo exercido sobre o setor bancário. É uma terminologia que tem uma influência anglo-saxónica e que com o passar dos anos foi ganhando força. Evidentemente que o termo mais correto é Regulação que, no Direito Administrativo, tem um significado amplo: é a função pela qual se “disciplina juridicamente”<sup>2</sup> um setor que, neste caso, é o setor bancário. Para o Direito Bancário, supervisão significa regulação e, por outro lado, regulação significa regulamentação (emissão e estabelecimento de regulamentos). Contudo, o termo supervisão, no Direito Bancário, não abarca a regulamentação, ou seja, a supervisão envolve apenas o controlo do setor.

Deste modo, regulação (termo do Direito Administrativo) abarca a supervisão (termo da supervisão bancária) e a regulação (termo da supervisão bancária que significa regulamentação)<sup>3</sup>. Em suma, regulação significa, na terminologia anglo-saxónica, *Supervision + Regulation*. Nesta dissertação, vamos usar o termo supervisão, que abarca toda a regulação exceto a regulamentação.

---

<sup>1</sup> Cit. António Menezes Cordeiro, *Direito Bancário*, 5.ª edição, Almedina, págs. 1054 e ss;

<sup>2</sup> Cit. Pedro Costa Gonçalves, *Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante*, 1.ª edição, Coimbra Editora, Junho de 2013, pág. 12;

<sup>3</sup> Cfr. Pedro Costa Gonçalves, *Supervisão Bancária pelo BCE – Uma Leitura Jurídico-Administrativa do Mecanismo Único de Supervisão*, in *Estudos de Regulação Pública – II*, Organização de Pedro Costa Gonçalves, págs. 11 e ss;



Fazemos esta opção porque a opção contrária – de usar o termo regulação utilizado no Direito Administrativo - traria problemas de entendimento perante os diplomas da União Europeia e perante toda a doutrina nacional e internacional que se debruçou sobre o assunto. Por outro lado, ao optarmos pelo termo Regulação, estaríamos a colidir com o próprio mecanismo, já que o mecanismo se chama *Mecanismo Único de Supervisão* e não mecanismo único de regulação.

## 1 - Introdução

A crise financeira iniciada em 2007/2008 começou a expor todas as fragilidades de que padecia a União Económica e Monetária. Com a falência do *Lehman Brothers* em Setembro de 2008 nos EUA, começamos a perceber as verdadeiras deficiências do sistema financeiro mundial. A arquitetura financeira internacional era permeável e não tinha uma base sólida de sustentação. Em virtude da globalização e das fronteiras cada vez mais ténues entre a banca e os outros setores financeiros, a crise bancária passou rapidamente a crise financeira e ultrapassou a barreira do Atlântico, instalando-se com particular veemência na Europa. Já na Europa, o problema financeiro alastrou-se e levou a uma retração da procura interna e externa, o que afetou automaticamente a atividade económica<sup>4</sup>. O efeito de contágio entre países e entre sectores financeiros foi praticamente instantâneo. Depressa a crise financeira passou para economia real<sup>5</sup>.

Na chegada da crise à Europa, a União Europeia quis evitar a todo o custo uma corrida aos depósitos. Por toda a Europa, os Estados foram dando garantias públicas e injetando dinheiro<sup>6</sup> em recuperações e resoluções bancárias<sup>7</sup>. Assim, o endividamento e os défices públicos foram crescendo por toda a União Europeia, facto que se repercutiu em aumentos das taxas de juro para os Estados. A dívida dos Estados era cada vez maior e a capacidade de encontrar liquidez era cada vez mais reduzida - tínhamos assistido à mutação de uma crise financeira para uma crise de dívidas soberanas<sup>8</sup>.

Este processo de injeção de liquidez na banca europeia partiu do pressuposto que existiam instituições bancárias demasiado grandes para entrarem em colapso (*too big to fail*) - era imperioso garantir a confiança no sistema bancário. No entanto, este paradigma

---

<sup>4</sup> Cfr. António Romão, Crise Atual – Algumas notas e Reflexões, in Portugal, a Europa e a Crise Económica e Financeira Internacional, 2012, págs. 37 a 42;

<sup>5</sup> Cfr. Elena Flores / Kees van Duin, La Unión Económica y Monetaria europea y su evolución de desde la crisis, Revista CIDOB d’Afers Internacionals n. 108, p.167-190. Págs. 168 e ss;

<sup>6</sup> As injeções de fundos públicos nos bancos durante a crise foram algumas vezes desproporcionadas face à dimensão económica dos países, Cfr. Manuel Magalhães, A evolução do direito prudencial bancário no pós-crise: Basileia III e CRD IV, O Novo Direito Bancário, coordenação Paulo Câmara e Manuel Magalhães, Almedina, 2012, pág. 345;

<sup>7</sup> Cfr. Centro de Estudos Sociais Universidade de Coimbra, A ANATOMIA DA CRISE: Identificar os problemas para construir alternativas, 1º relatório, preliminar, do Observatório sobre Crises e Alternativas, dezembro de 2013, págs. 73 e ss;

<sup>8</sup> Cfr. Enrius Cocciolo, Banca en la sombra, agencias de calificación y Derecho. Una visión sobre la regulación y el lado oscuro del sistema financiero global, in Regulación Bancária: Transformaciones y Estado de Derecho, María Amparo Salvador Armendáriz (Directora), 2014 ics Universidad de Navarra, pág 349;

inverteu-se com o desenrolar da crise e a expressão *too big to fail* passou a *too big to be saved*. De facto, existiam instituições demasiado grandes para serem salvas pelos vários orçamentos de Estado<sup>9</sup>.

O problema esteve na inexistência de esquemas de resolução bancária que fossem verdadeiramente diferentes dos normais processos de insolvência das empresas. Assim, foram os próprios Estados (caso paradigmático da Irlanda) que assumiram os custos, tanto na absorção das perdas, como na posterior recapitalização bancária<sup>10</sup>.

Com a crise das dívidas soberanas, países como Grécia, Portugal e Irlanda e, numa segunda fase, Chipre, Espanha, Itália e Eslovénia sofreram cortes no *rating* que se repercutiram no aumento das taxas de juro das respetivas dívidas. Nos três primeiros casos, este aumento tornou-se mesmo insustentável e fez com que os respetivos países tivessem de pedir ajuda internacional.

Ficou claro que existia uma dependência evidente entre os Estados e a banca (*doom loop, diabolic loop*)<sup>11</sup>. Esta correlação era visível, num primeiro momento, ao nível da supervisão, já que era o próprio Estado de *per si* que assegurava a supervisão bancária e, conseqüentemente, garantia a estabilidade prudencial e sustinha o risco sistémico. Contudo, esta dependência fica mais evidente num segundo momento, ou seja, no momento da resolução. A supervisão é de facto importante, mas a chave que justifica esta interdependência reside na resolução ou, se quisermos, no resgate soberano aos bancos. Os Estados são responsáveis pelo resgate dos bancos que tenham domicílio no seu território<sup>12</sup>. A responsabilidade a que fazemos menção é uma responsabilidade em sentido lato, pelo risco sistémico, já que a falência de um banco pode desencadear efeitos bastante negativos a nível financeiro, económico e até social. Entenda-se a responsabilidade não num sentido objetivo e concreto de responsabilidade do Estado para com um banco, mas nos efeitos sistémicos que a falência de um banco pode gerar para o próprio Estado.

Este mecanismo de *bail-out* foi utilizado em alguns países da zona euro e, assim, ficou evidente que a banca dependia diretamente dos Estados. Ao mesmo tempo, estes

---

<sup>9</sup> Cfr. Javier Rodríguez Pellitero, La Unión Bancaria en el Contexto de la Unión Europea, Revista de Derecho de la Unión Europea, nº27 – julio – diciembre 2014. nº 28 – enero – junio 2015, pág. 61;

<sup>10</sup> Cfr. Carolina Albuérne Gonzalez, MUS: Su Implementación e Impacto para la Banca Española, in Actualidad Jurídica Uría Menéndez, año 2014, número 38, pág. 96;

<sup>11</sup> Cfr. Paulo Câmara, Supervisão bancária: recentes desenvolvimentos in I Congresso de Direito Bancário, Coordenador: L. Miguel Pestana de Vasconcelos, Almedina, abril de 2015, pág. 307;

<sup>12</sup> Cfr. A. Mendonça Pinto, “A União Bancária Europeia A Necessidade e a Dificuldade”, InforBANCA ANO XXV. N.º95. Jan>Mar 2013, pág 5 e segs;

resgates propiciaram um aumento exponencial das dívidas e dos défices soberanos, razão que levou à subida das taxas de juro e gerou um autêntico ciclo vicioso entre banca e os Estados: se as taxas de juro aumentavam para o Estado, aumentavam conseqüentemente para a banca. Podemos concluir que a classificação do *rating* de um banco na zona euro dependia da sua nacionalidade.

A afetação da economia real não se fez esperar: a falta de liquidez da banca passou rapidamente para as empresas e para as famílias e as empresas sentiam grandes dificuldades para se financiarem e para obterem liquidez, já que as taxas de juro dos bancos eram elevadíssimas face às condicionantes descritas.

A interdependência Estado/banca afetava necessariamente as empresas e gerava grandes desigualdades na zona euro<sup>13</sup> - uma empresa domiciliada num Estado com taxas de juro elevadas teria muito mais dificuldade em se financiar do que uma empresa sediada noutro Estado com taxas de juro muito inferiores. Este fenómeno consiste na designada fragmentação financeira, que propicia grandes desigualdades concorrenciais e gera disparidades enormes entre as economias da zona euro. Em suma, a fragmentação financeira traduz-se numa incapacidade dos mercados avaliarem o verdadeiro risco de crédito. Este processo, que fragmenta a Europa financeiramente, coloca mesmo em causa a própria moeda única<sup>14</sup>.

Por outro lado, a fragmentação e a desigualdade em função da nacionalidade podem ser aferidas de outra perspectiva - se é verdade que as empresas são diretamente afetadas na concorrência devido à falta de igualdade no financiamento, também é verdade que os bancos são prejudicados em função da nacionalidade. É evidente que, sendo a banca parte ativa no ciclo vicioso entre Estado e banca, os bancos saem prejudicados em função da nacionalidade no seu próprio financiamento. Porém, esta não é a única razão que justifica as desigualdades entre bancos na zona euro, já que a intervenção de um Estado no resgate de um banco pode concretizar-se de várias formas, com um espectro de intervenção que pode variar de Estado para Estado, podendo ser mais ou menos efetiva, com garantias mais ou menos eficientes e mais ou menos garantidoras de depósitos, credores e investidores. Assim, assumindo que a resolução não é mais que um mecanismo que sustenta o risco sistémico e que garante a

---

<sup>13</sup> Cfr. Carlos Costa, *Processo de Construção da União Bancária Balanço e Perspetivas*, InforBANCA 100. abr>jun. 2014, pág.5

<sup>14</sup> Cfr. BBVA RESEARCH, *Unión Bancaria: elementos integrantes y medidas complementarias*, Documentos de Trabajo Número 13/26, Análisis Económico, Madrid, agosto 2013, pág. 10;

confiança no sistema bancário, podemos concluir que a própria confiança dos cidadãos e das empresas na banca depende da nacionalidade da instituição de crédito, razão que gera outro nível de desigualdade entre bancos na própria zona euro.

Perante este cenário, a União Europeia teve necessidade de criar uma estrutura agregadora que mitigasse a interdependência da banca e cada um dos Estados da zona euro. Deste modo, como resposta da União à crise financeira, surge a União Bancária Europeia (UBE).

Com efeito, a União Bancária visa fundamentalmente fazer frente a este efeito bola de neve que agrupa o risco bancário e o risco soberano, desencadeando problemas de liquidez num primeiro momento para a banca e, em seguida, para a economia real, fenómeno este que contribuiu para fragmentar financeiramente a União Europeia e acentuar o fosso entre economias na zona euro.

O projeto inicial de União Bancária assentava em três pilares de integração financeira: o Mecanismo Único de Supervisão (MUS) ou *Single Supervisory Mechanism*, o Mecanismo Único de Resolução (MUR) ou *Single Resolution Mechanism* e um sistema único de garantia de depósitos.

O MUS - que constitui o objeto de análise desta dissertação – entrou em vigor a 4 de novembro de 2014, sendo o primeiro pilar da UBE a entrar em funcionamento. Este é o primeiro passo da União Bancária na resolução do problema da fragmentação financeira. Fundamentalmente, este mecanismo visa conceder atribuições e competências ao Banco Central Europeu no âmbito da direção e concretização da supervisão bancária na zona euro.

## **2 - União Bancária**

### **2.1 - Quadro Geral da União Bancária**

Em Junho de 2012, a União Europeia decide avançar com a ideia de uma União Bancária. Tornara-se imperioso ir mais fundo no processo de integração financeira. Era evidente que a zona euro precisava de uma estrutura que mitigasse ou acabasse com as desigualdades e desequilíbrios entre as economias dos seus Estados.

Em 2010, a União Europeia tinha dado um passo significativo no aprofundamento da integração financeira com uma reforma bastante relevante ao nível da supervisão. Na

sequência do “pacote legislativo”<sup>15</sup> de 24 de novembro de 2010<sup>16</sup>, foi criado o Sistema Europeu de Supervisão Financeira (SESF) ou *European System of Financial Supervision*. O SESF congrega, numa atuação em rede, os agentes de supervisão financeira dos Estados-Membros e os da União Europeia. Ao nível da União, o sistema é composto por um Comité Europeu do Risco Sistémico e por três Autoridades Europeias de Supervisão (AES) - a Autoridade Bancária Europeia, a Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma e a Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados. Este sistema é fundamental no controlo do risco sistémico e na articulação da supervisão financeira microprudencial e macroprudencial.

Contudo, o SESF não tem grande influência no combate à fragmentação financeira, até porque este não era um objetivo assumido à data da sua criação. O problema da fragmentação financeira vai emergindo com o passar dos anos da crise e, de facto, o SESF não estava preparado para fazer frente a este problema. Podemos até dizer que o SESF potenciou uma supervisão bancária heterogénea na União Europeia. Se é verdade que a regulação (regulamentação) emergiu para o nível europeu, a supervisão manteve-se no nível nacional<sup>17</sup>, fator que provocou ainda maiores diferenças na supervisão entre países. Existem

---

<sup>15</sup> Cit. José Manuel Santos Quelhas, Sobre a criação do Comité Europeu do Risco Sistémico, in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Aníbal de Almeida, 2012, pág. 877;

<sup>16</sup> O “pacote legislativo” de 24 de novembro de 2010 é composto por: Regulamento (UE) n.º 1092/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Novembro de 2010, relativo à supervisão macroprudencial do sistema financeiro na União Europeia e que cria o Comité Europeu do Risco Sistémico; Regulamento (UE) n.º 1093/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Novembro de 2010, que cria a autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Bancária Europeia), altera a Decisão n.º 716/2009/CE e revoga a Decisão 2009/78/CE da Comissão; 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; <sup>16</sup> 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; Regulamento (UE) n.º 1096/2010 do Conselho, de 17 de Novembro de 2010, que confere ao Banco Central Europeu atribuições específicas no que se refere ao funcionamento do Comité Europeu do Risco Sistémico; Diretiva 2010/78/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Novembro de 2010, que altera as Diretivas 98/26/CE, 2002/87/CE, 2003/6/CE, 2003/41/CE, 2003/71/CE, 2004/39/CE, 2004/109/CE, 2005/60/CE, 2006/48/CE, 2006/49/CE, 2009/65/CE, no que diz respeito às competências das Autoridades Europeias de Supervisão (Autoridade Bancária Europeia, Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma e Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados); Cfr. José Manuel Quelhas, Dos Objetivos da União Bancária, in Boletim de Ciências Económicas, Volume LV 2012 [Separata], Universidade de Coimbra Faculdade de Direito, nota de rodapé nas págs. 235 e 236;

<sup>17</sup> Esta questão está desenvolvida em infra, no ponto 3.5;

Estados-Membros que aplicam a regulação (regulamentação) e executam a supervisão da forma mais diligente e adequada possível e outros que por variados fatores não o fazem<sup>18</sup>.

Era portanto imprescindível que a União Europeia avançasse no sentido de aprofundar a integração financeira e, por conseguinte, tornar a União Económica e Monetária mais robusta e fortalecida.

A 26 de junho de 2012, foi publicado um relatório<sup>19</sup> de Herman Van Rompuy, que à data era presidente do Conselho Europeu, em estreita colaboração com os Presidentes da Comissão, do Eurogrupo e do BCE, que serviu de base a todos os desenvolvimentos seguintes no caminho da União Bancária. Este relatório apresentou as linhas gerais daquilo que Herman Van Rompuy apelidou de “uma verdadeira União Económica e Monetária” e, deste modo, começava a ganhar forma o projeto de uma União Bancária<sup>20</sup>.

Como já foi referido, a União Bancária Europeia assenta em 3 pilares de integração financeira: supervisão, resolução e garantia de depósitos. A implementação desta “zona bancária”<sup>21</sup> passa ainda pela criação de um conjunto de regras comuns para os bancos da zona euro.

A União Bancária é vista como um processo chave para corporizar uma maior integração financeira na zona euro, mas é também fundamental para fortalecer a União Monetária e para revitalizar os fluxos de capital<sup>22</sup>.

Sendo este um projeto tão integrador e ao mesmo tempo tão revolucionário para a zona euro, contou com as habituais limitações políticas, o que propiciou a decisão de uma “construção faseada”<sup>23</sup> de União Bancária. Aliás, seria mesmo irrealista construir a União Bancária Europeia num só movimento ou de uma só vez<sup>24</sup>.

---

<sup>18</sup> Para uma análise das diversas diferenças na aplicação da regulação e concretização da supervisão, Cfr. Pedro Costa Gonçalves, Supervisão Bancária pelo BCE – Uma Leitura Jurídico-Administrativa do Mecanismo Único de Supervisão, in Estudos de Regulação Pública – II, Organização de Pedro Costa Gonçalves, págs. 19 a 24;

<sup>19</sup> Cfr. RUMO A UMA VERDADEIRA UNIÃO ECONÓMICA E MONETÁRIA Relatório do Presidente do Conselho Europeu Herman Van Rompuy, Bruxelas 26 de junho de 2012, EUCO 120/12 Presse 296 PR PCE 102;

<sup>20</sup> Cfr. Roberto Ugena Torrejón, El Mecanismo Único de Supervisión Europeo, Revista de Derecho de la Unión Europea, nº27 – julio – diciembre 2014. nº 28 – enero – junio 2015, págs. 141 e 142;

<sup>21</sup> Cit. Luís Guilherme Catarino – Manuela Peixe, A Nova Regulamentação dos Mercados Financeiros – Um Tsunami Regulatório? (I), Instituto dos Valores Mobiliários;

<sup>22</sup> Cfr. Reza Moghadam, El camino hacia la Integración europea, Finanzas & Desarrollo, marzo de 2014, pág.12;

<sup>23</sup> Cfr. Carlos Costa, Processo de Construção da União Bancária Balanço e Perspetivas, InforBANCA 100. abr>jun. 2014, pág.6;

<sup>24</sup> Cfr. Nicolas Véron, Europe’s single supervisory mechanism and the long journey towards banking union, Bruegel Policy Contribution N.º 2012/16, pág. 3;

Atualmente, o projeto de União Bancária conta apenas com os 2 dois primeiros pilares, já que a criação de um sistema único de garantia de depósitos está, até ver, “congelada”. Porém, a União Europeia, assumindo que a garantia de depósitos é fundamental para garantir a confiança no sistema bancário, avançou com a Diretiva 2014/49/UE<sup>25</sup>, que visa suprimir as diferenças legislativas entre os vários sistemas de garantia de depósitos dos Estados-Membros.

Além disso, salienta-se também a transposição para o direito europeu do acordo internacional Basileia III, um acordo internacional que entra na União Europeia pela mão do chamado pacote DRC IV, que define novos requisitos prudenciais no que diz respeito aos fundos próprios dos bancos.

Assim, a União Bancária Europeia apresenta-se com dois elementos basilares que se aplicam apenas à zona euro e que são de facto os pilares da União Bancária: supervisão e resolução. Para além destes, há que acrescentar a harmonização dos sistemas de garantia de depósitos e o pacote DRC IV, elementos que apesar de não estarem referenciados como pilares, são sem dúvida importantes para a concretização da União Bancária, aplicando-se em toda a União Europeia, pelo que podemos considera-los como traves mestras da integração bancária.

Podemos também analisar este processo de criação da União Bancária segundo duas perspetivas: a primeira referente aos pilares desta União bancária (onde se procede a uma alteração da estrutura institucional da supervisão e resolução bancárias) e a segunda referente às duas traves mestras (onde se vislumbra uma harmonização legislativa na União Europeia)<sup>26</sup>.

Este processo que paulatinamente vai construindo a UBE conta já com alguns avanços e recuos após o verão de 2012. Em março de 2013, o Parlamento Europeu e o Conselho chegaram a acordo quanto à criação do Mecanismo Único de Supervisão - era assim dado o primeiro passo rumo à União Bancária. Uma vez que o MUS serve de objeto a este estudo, será devidamente dissecado e analisado mais adiante. Contudo, como primeira nota, podemos referir que o Banco Central Europeu, com o enquadramento jurídico do Artigo 127.º n.º 6 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, assume as rédeas

---

<sup>25</sup> DIRETIVA 2014/49/UE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 16 de Abril de 2014 relativa aos sistemas de garantia de depósitos;

<sup>26</sup> Cfr. Paulo Câmara, Supervisão bancária: recentes desenvolvimentos in I Congresso de Direito Bancário, Coordenador: L. Miguel Pestana de Vasconcelos, Almedina, abril de 2015, pág. 285;



da supervisão bancária prudencial na zona euro, com o objetivo de ampliar a solidez do sistema bancário e de, naturalmente, tornar o sistema financeiro mais forte.

## 2.2 - Mecanismo Único de Resolução

Desde o início da crise, os vários resgates a bancos por parte dos Estados da União Europeia envolveram cerca de 26% do PIB da União<sup>27</sup>. Ou seja, o resgate à banca impôs encargos muito elevados para os Estados e, conseqüentemente, para os contribuintes. Estas intervenções desencadearam o ciclo vicioso descrito anteriormente: 1) intervenção do Estado na banca, 2) maiores défices para os Estados, 3) mais dívida para os Estados, 4) quedas no *rating* dos Estados, 5) quedas no *rating* da banca, 6) taxas de juro elevadíssimas para a banca, 7) maior dificuldade para as empresas se financiarem, 8) e por fim, desigualdades em função da nacionalidade.

A criação do MUS foi pensada para intervir a montante deste ciclo vicioso e, na sequência disso, a União Europeia teve necessidade de complementar o MUS com um mecanismo que atuasse não só de forma diferente, mas também num momento diferente.

Assim, em março de 2014, o Parlamento Europeu e o Conselho chegaram a acordo quanto à criação do Mecanismo Único de Resolução (MUR) ou *Single Resolution Mechanism*, o segundo pilar da União Bancária Europeia. Para além da perspetiva de atuar no risco sistémico e no combate à fragmentação financeira, a União Europeia cria o MUR para proteger os contribuintes da intervenção de capital público na banca.

Este mecanismo é desenvolvido com base no artigo 114º do Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia.

Podemos analisar o MUR segundo duas vertentes: uma primeira vertente de cariz substantivo, que se aplica a todos os Estados da União Europeia, e uma segunda vertente de carácter procedimental, que abrange apenas os Estados da zona euro<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Comunicado de imprensa do Parlamento Europeu, Parlamento Europeu aprova regras sobre resolução dos bancos e proteção dos contribuintes, Comissões parlamentares Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários Sessão Plenária [15-04-2014]

<sup>28</sup> Cfr. Carlos Costa, Processo de Construção da União Bancária, Balanço e Perspetivas, InforBANCA 100. abr>jun. 2014, pág.6

Quanto à primeira, o Parlamento Europeu e o Conselho emanaram a Diretiva 2014/59/UE de 15 de Maio de 2014<sup>29</sup>, que vem homogeneizar os regimes jurídicos dos Estados-Membros no que diz respeito ao enquadramento para a recuperação e resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento. Com esta harmonização, a União pretende que os mecanismos de *bail-out* sejam substituídos por mecanismos de *bail-in*, ou seja, pretende-se que sejam os acionistas os primeiros a suportarem as perdas, depois os credores e só em última instância haverá lugar a uma intervenção de capital. Deste modo, a Diretiva 2014/59/EU implementa um conjunto mínimo de regras que visam harmonizar a resolução de instituições de crédito em situação precária ou de insolvência.

Há que destacar que a posição dos credores das instituições de crédito não é de total fragilidade: os credores aparecem numa segunda linha de suporte de perdas, logo atrás dos acionistas. Porém, nenhum credor sofrerá perdas superiores às que sofreria caso a instituição fosse liquidada num habitual processo de insolvência.

A vertente substantiva que mencionamos como sendo parte do MUR tem de ser vista em sentido lato, como uma medida que efetivamente é parte importante do pacote legislativo da resolução, mas que de facto não se insere no mecanismo propriamente dito. Não podemos deixar de ver a Diretiva 2014/59/UE como fundamental para a própria União Bancária, já que ao atuar na harmonização jurídica da resolução na UE, atua também no combate à fragmentação financeira, o que influencia positivamente a estabilidade bancária na própria zona euro.

Quanto à vertente procedimental ou no que concerne ao Mecanismo Único de Resolução propriamente dito, podemos começar por dizer que o MUR é um complemento ao MUS. Ainda que a supervisão seja robusta e efetiva, é impossível garantir que as instituições de crédito não enfrentem dificuldades, neste sentido a uma supervisão forte tem de corresponder uma resolução também forte.

Podemos considerar o MUR como um mecanismo que possibilitará que uma eventual resolução bancária seja gerida de uma forma mais eficaz e mais eficiente. Este mecanismo aplica-se aos Estados-Membros participantes no MUS, isto é, aplica-se *aos bancos sob a supervisão do BCE ou da autoridade competente nacional dos Estados-Membros cuja*

---

<sup>29</sup> DIRECTIVA 2014/59/UE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 15 de Maio de 2014 que estabelece um enquadramento para a recuperação e a resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento e que altera a Diretiva 82/891/CEE do Conselho, e as Diretivas 2001/24/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/CE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e os Regulamentos (UE) n.º 1093/2010 e (UE) n.º 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho

moeda é o euro ou dos Estados Membros cuja moeda não seja o euro que tenham estabelecido uma cooperação estreita nos termos do artigo 7.º do Regulamento (UE) n.º1024/2013<sup>30</sup> (esta questão da participação no MUS será desenvolvida infra).

O MUR centraliza a decisão da resolução de instituições de crédito na União Europeia e é constituído por um Conselho Único de Resolução (CUR) ou *Single Resolution Board* e por um Fundo Único de Resolução.

Com efeito, esta centralização dos processos de resolução na União Europeia é personificada no CUR, já que caberá a este Conselho exercer os poderes de resolução que nos termos da Diretiva 1014/59/UE devam ser exercidos pelas autoridades nacionais de resolução. Ou seja, cabe ao CUR proceder à resolução das instituições de crédito da zona euro e também das instituições de crédito cujos Estados-Membros tenham estabelecido uma cooperação estreita no âmbito do MUS. Apesar do CUR ser responsável pelo funcionamento do Mecanismo Único de Resolução, há uma articulação com as autoridades nacionais de resolução, que atribui competências importantes no âmbito do MUR a estas últimas<sup>31</sup>.

O CUR é uma agência da União Europeia constituída por um presidente (assistido por um vice-presidente), quatro membros que exercem funções a tempo inteiro e um membro de cada Estado participante que representa a sua autoridade nacional de resolução<sup>32</sup>. O CUR reúne em sessão plenária e em sessão executiva. Em sessão plenária reúnem, com direito de voto, o presidente, os quatro membros executivos e o representante nacional da autoridade de resolução. Têm ainda assento em sessão plenária, mas sem direito de voto, um representante da Comissão Europeia e um representante do BCE. Na sessão executiva, reúne apenas o presidente e os quatro membros executivos. De salientar que o presidente, o vice-presidente e os membros executivos, são nomeados com base no mérito, por proposta da Comissão ao Parlamento, e com a posterior decisão de nomeação do Conselho.

O MUR entrou em vigor no dia 1 de janeiro de 2015, mas só estará totalmente operacional a partir de janeiro de 2016. Durante o ano de 2015, o CUR encontra-se a desenvolver planos de resolução para as instituições de crédito.

---

<sup>30</sup> Considerando (15) do REGULAMENTO (UE) N.º806/2014 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 15 de julho de 2014

<sup>31</sup> Artigo 7.º do REGULAMENTO (UE) N.º806/2014 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 15 de julho de 2014

<sup>32</sup> No caso de um Estado-Membro participante ter mais do que uma autoridade nacional de resolução, pode um segundo representante participar nas sessões plenárias como observador e sem direito de voto nos termos dos Artigo 43.º n.º4 e Artigo 49.º do REGULAMENTO (UE) N.º806/2014 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 15 de julho de 2014

O alcance idealizado para o MUR só será concretizado com um fundo de capital disponível que garanta ao Conselho Único de Resolução a plenitude dos seus poderes de intervenção nas instituições de crédito. Neste sentido, vai ser criado um Fundo Único de Resolução cuja propriedade será do CUR. Este fundo será utilizado na resolução das instituições de crédito que façam parte do MUR, sendo certo que a referida intervenção terá de assegurar os princípios e os objetivos discriminados no Regulamento (UE) N.º 806/2014. O Fundo funciona como um complemento financeiro<sup>33</sup> à estrutura do MUR. Este Fundo será financiado pelo próprio setor bancário com contribuições ex ante e contribuições ex post. As contribuições ex ante são cobradas pelo menos uma vez por ano a cada instituição bancária, enquanto as ex post só são cobradas se os meios financeiros disponíveis não forem suficientes para fazerem face às necessidades de liquidez no âmbito do MUR. Só ao fim de oito anos é que será atingido o nível-alvo do Fundo. De 2016 a 2024, os bancos deverão contribuir com cerca de 55 mil milhões de euros. Em 2024 o fundo deverá atingir um montante que no mínimo deverá ser igual a 1% do valor dos depósitos de todas as instituições de crédito dos Estados-Membros participantes. Salienta-se ainda o facto de que será aberta uma linha de crédito que garanta operacionalidade ao MUR enquanto o Fundo não atinge o nível-alvo pretendido.

Em suma, o MUR é um mecanismo rápido, eficiente e coordenado, que complementa o MUS, que atribui confiança ao sistema bancário e que tem como objetivos principais a tentativa de desconectar o risco bancário do risco soberano<sup>34</sup> e a proteção dos contribuintes dos Estados da zona euro.

### **2.3 - Sistemas de Garantia de Depósitos**

Um Sistema Único de Garantia de Depósitos foi em tempos o terceiro pilar da UBE. No entanto, por dificuldades de entendimento político, a sua implementação foi sendo adiada e, neste momento, não existe uma luz ao fundo do túnel que norteie a execução deste sistema. No anterior mandato, que findou em 2014, os deputados ao Parlamento Europeu afirmaram

---

<sup>33</sup> Javier Rodríguez Pellitero, La Unión Bancaria en el Contexto de la Unión Europea, Revista de Derecho de la UNión Europea, n.º27 – julio – diciembre 2014. n.º 28 – enero – junio 2015, pág. 77

<sup>34</sup> Cfr. Ángel Berges, Emilio Ontiveros, Francisco J. Valero, La Unión Bancaria: avances e incertidumbres para el año 2014, Fundación alternativas, Documento de Trabajo Opex N.º 75/2014, Enero de 2014, pág 11

que este seria um projeto para o mandato seguinte<sup>35</sup>. Atualmente não existem avanços dignos de registo em direção ao sistema único.

Contudo, apesar de não existir entendimento quanto à criação de um sistema uno, há total acordo quanto à importância da garantia de depósitos. Um sistema de garantia de depósitos para além de garantir os depósitos até um certo valor, também contribui para a estabilidade do sistema bancário, uma vez que dá confiança não só aos depositantes mas a todo o sistema<sup>36</sup>. Neste sentido, a Diretiva 2014/49/UE<sup>37</sup> vem eliminar as diferenças entre os vários sistemas de garantia de depósitos<sup>38</sup>. Com esta supressão de disparidades, a União Europeia pretende uniformizar os sistemas de garantia de depósitos e, deste modo, reforçar a estabilidade do sistema bancário e reafirmar a proteção dos depositantes.

Procede-se assim à alteração da Diretiva 94/19/CE,<sup>39</sup> que tinha por base uma harmonização mínima dos sistemas de garantia de depósitos. Com a Diretiva de 2014, assistimos a uma supressão de disparidades entre os sistemas de garantia de depósitos, com o objetivo de homogeneizar os sistemas e, desta forma, tornar a banca europeia mais confiável.

As alterações mais relevantes encontram-se no encurtamento dos prazos de reembolso, no reforço da informação e no alargamento do âmbito de cobertura. É também bastante relevante a cooperação entre sistemas de garantia de depósitos na União Europeia. Esta colaboração pode ser descortinada a dois níveis: primeiro numa cooperação direta entre sistemas de garantia de depósitos, para que se garantam os depósitos das sucursais de instituições de crédito de outros Estados-Membros; em segundo, na possibilidade de os Estados-Membros autorizarem os sistemas de garantia de depósitos a concederem empréstimos a outros sistemas de garantia de depósitos da União Europeia.

Resta saber se esta harmonização jurídica dos sistemas de garantia de depósitos não irá obstruir a criação de um sistema único. A Diretiva 2014/49/UE, ao eliminar as diferenças

---

<sup>35</sup> Cfr. Comunicado de imprensa do Parlamento Europeu, Parlamento Europeu aprova regras sobre resolução dos bancos e proteção dos contribuintes, Comissões parlamentares Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários Sessão Plenária [15-04-2014]

<sup>36</sup> Cfr. Patricia Wruuck, Deposit guarantee reform in Europe: A systemic perspective, Deutsche Bank Research, December 2014, pág. 2;

<sup>37</sup> DIRETIVA 2014/49/EU DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 16 de abril de 2014 relativa aos sistemas de garantia de depósitos

<sup>38</sup> Um Sistema de Garantia de Depósitos visa garantir o reembolso dos depósitos (até determinado montante) na eventualidade de estes se tornarem indisponíveis junto de uma instituição de crédito.

<sup>39</sup> DIRECTIVA 94/19/CE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 30 de Maio de 1994 relativa aos sistemas de garantia de depósitos

entre sistemas de garantia de depósitos, está também a combater a fragmentação financeira, contudo, parece-nos que a uniformização poderá ser um atrito bastante considerável à unificação, fator que a médio prazo poderá limitar a própria União Bancária.

## 2.4 - Pacote DRC IV

O Pacote DRC IV<sup>40</sup> é composto pela Diretiva 2013/36/UE<sup>41</sup> e pelo Regulamento 575/2013<sup>42</sup>. Estes dois diplomas são consequência da transposição para a União Europeia do acordo BASILEIA III<sup>43</sup>.

Com estes diplomas, a União Europeia pretende eliminar algumas disparidades entre os quadros legislativos nacionais e acabar com consideráveis distorções entre Estados-Membros, estando assim também a combater a fragmentação financeira. Com este pacote DRC IV a União pretende um “corpus” regulamentar único, um verdadeiro single-rule

---

<sup>40</sup> O Pacote DRC (Diretiva Requisitos de Capital) IV foi precedido por DRC I, DRC II e DRC III. O DRC I surgiu com a Diretiva 89/647/CEE de 18 de Dezembro de 1989 e à data foi consequência do acordo BASILEIA I de Julho de 1988. DRC II e DRC III aparecem em 2006 com a Diretiva 2006/48/CE, de 14 de junho de 2006 e com a Diretiva 2006/49/CE, de 14 de junho de 2006, estas duas diretivas resultam do acordo BASILEIA II de junho de 2004.

O Pacote DRC IV é constituído pela Diretiva Requisitos de Capital (DRC) e pelo Regulamento Requisitos de Capital (RCC). Optamos por esta terminologia para facilitar a referência aos dois diplomas e portanto seguimos a posição de María Urrestarazu Bárcena, que utiliza a expressão “package DRC IV” para se referir aos dois diplomas em análise. Cfr. María Urrestarazu Bárcena, La Unión Bancaria, Universidad País Vasco, 30 de junho de 2014, pág 31;

<sup>41</sup> DIRETIVA 2013/36/UE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO DE 26 de junho de 2013 relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento, que altera a Diretiva 2002/87/CE e revoga as Diretivas 2006/48/CE e 2006/49/CE;

<sup>42</sup> REGULAMENTO (UE) N.º 575/2013 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO 26 de junho de 2013 relativo aos requisitos prudenciais para as instituições de crédito e para as empresas de investimento e que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012;

<sup>43</sup> O quadro de BASILEIA III foi desenvolvido pelo Comité de Basileia de Supervisão Bancária e publicado em dezembro de 2010. Este quadro final advém do estudo elaborado pelo Grupo de Governadores e Chefes de Supervisão (GGCS) que posteriormente foi aprovado em setembro de 2009 pelos líderes mundiais do G20. Este é um acordo internacional que reforça a regulação do setor bancário. Salientar ainda que esta é a terceira edição do referido acordo. A primeira edição deste acordo remonta a Julho de 1988 e na altura o principal foco de BASILEIA I estava na globalização do setor bancário. Em 2003, face à inovação financeira do final do século XX o Comité de Basileia revê o acordo de 1988 e publica BASILEIA II. Por último, o atual BASILEIA III é uma consequência evidente da crise 2007-2009 e basicamente pretende fortalecer o sistema bancário através de requisitos de capital mais exigentes. Cfr. António Menezes Cordeiro, Direito Bancário, 5.ª edição, Almedina, págs. 1057 e ss;

book<sup>44</sup>. Este pacote é portanto o pano de fundo por onde passa toda a Regulação<sup>45</sup> e Supervisão Bancárias na União Europeia.

Com efeito, consideramos o pacote DRC IV um marco regulatório muito importante para União Bancária, cumprindo esclarecer que o Regulamento 575/2013 e a Diretiva 2013/36/UE ultrapassam as fronteiras da zona euro e, por conseguinte, da própria União Bancária. Estes dois diplomas aplicam-se a toda a União Europeia, tal como acontece com a Diretiva 2014/49/UE, referente aos sistemas de garantia de depósitos, e à Diretiva 2014/59/UE, relativa à recuperação e resolução bancária.

A Diretiva 2013/36/UE abarca um conjunto bastante abrangente de disposições afetas às instituições de crédito e às empresas de investimento. No espectro alargado desta diretiva cabem disposições que regulam o acesso à própria atividade, as modalidades de governo das instituições de crédito (aqui se inclui a remuneração dos colaboradores), a supervisão destas instituições (incluindo os poderes das autoridades que fazem a supervisão) e a constituição de reservas de fundos próprios. Esta diretiva foi transposta para o ordenamento jurídico português através do Decreto-Lei n.º 157/2014 de 24 de outubro que, por sua vez, alterou, entre outros diplomas, o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF)<sup>46</sup>.

Quanto ao Regulamento 575/2013, podemos considera-lo um diploma bastante denso, uma vez que contém inclusivamente fórmulas matemáticas para a quantificação de riscos bancários e de fundos próprios. Este Regulamento contém novas disposições que alteram as fórmulas de cálculo de fundos próprios, incluindo as fórmulas de cálculo dos próprios requisitos de fundos próprios. De salientar ainda neste regulamento as normas relativas à liquidez e à alavancagem das instituições de crédito. Fundamentalmente, este diploma contém requisitos prudenciais que visam garantir a estabilidade financeira e um elevado nível de proteção de investidores e depositantes.

---

<sup>44</sup> Cfr. María Urrestarazu Bárcena, *La Unión Bancaria*, Universidad País Vasco, 30 de junho de 2014, pág 28;

<sup>45</sup> Referimos a Regulação em sentido estrito, numa tradução literal do termo inglês: “Regulation”. Regulação significa na doutrina portuguesa regulamentação, isto é, regulação é o ato de regulamentar, de criar regulamentos, ao contrário do significado habitual do direito administrativo. No direito administrativo entende-se por regulação o ato de “disciplinar juridicamente o funcionamento da economia”, neste caso do setor bancário. Cit. Pedro Costa Gonçalves, *Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante*, 1.ª edição, Coimbra Editora, Junho de 2013, pág. 12; Cfr. António Menezes Cordeiro, *Direito Bancário*, 5.ª edição, Almedina, págs. 1054 e ss;

<sup>46</sup> Depois do Decreto-Lei n.º 157/2014 de 24 de outubro o RGICSF voltou a ser alterado pela Lei n.º 16/2015, de 24 de Fevereiro;

Apesar do pacote DRC IV ser uma consequência evidente da transposição de BASILEIA III para o ordenamento jurídico europeu, podemos ir mais longe nas considerações a fazer e conceber uma análise para além da transposição. Com o pacote DRC IV, a União Europeia pretende mais uma vez aprofundar a sua integração financeira e de certo modo fortalecer a União Bancária. Com a criação deste “corpus” regulamentar único pretende-se não só homogeneizar a regulação (regulamentação) e, conseqüentemente, a supervisão na União Europeia, mas também combater a fragmentação financeira na zona euro, ao suavizar as possíveis diferenças de regulação (regulamentação) entre Estados-Membros da zona do euro. Esta uniformização complementa o MUS, uma vez que o pacote DRC IV regula a própria supervisão exercida quer pelo BCE quer pelas autoridades nacionais competentes que tenham a incumbência de supervisionar o setor bancário.

### **3 - Mecanismo Único de Supervisão**

#### **3.1 - O Mecanismo Único de Supervisão Como Primeiro Pilar da União Bancária Europeia**

Chegados ao foco principal deste estudo, afigura-se da mais elementar sistematicidade começar por apresentar o MUS como o principal pilar da União Bancária Europeia e, conseqüentemente, a principal aposta da União Europeia no combate à fragmentação financeira da zona euro.

Idealmente, isto é, com uma supervisão absolutamente omnipresente e sem falhas, a recuperação e a resolução bancárias seriam evidentemente desnecessárias. Uma vez que a realidade não dá suporte a utopias e o dia-a-dia da supervisão é permeável e suscetível a erros, é essencial contar com um mecanismo de resolução que complemente a supervisão e é na sequência disto que surge a criação do MUR – para complementar o MUS.

Num claro aprofundamento da integração financeira, a União Europeia concede ao BCE atribuições específicas no âmbito da supervisão bancária. Este processo pretende centralizar no BCE um mecanismo único de supervisão prudencial bancária que, para além do BCE, engloba também as Autoridades Nacionais Competentes (ANC)<sup>47</sup> como sujeitos

---

<sup>47</sup> Nos termos do Artigo 2.º n.º 9 do REGULAMENTO (UE) N.º 468/2014 DO BANCO CENTRAL EUROPEU de 16 de abril de 2014 que estabelece o quadro de cooperação, no âmbito do Mecanismo Único de Supervisão, entre o Banco Central Europeu e as autoridades nacionais competentes e com as autoridades



ativos da supervisão prudencial bancária (as Autoridades Nacionais Competentes são as entidades responsáveis pela supervisão bancária a nível nacional nos Estados-Membros participantes no MUS).

Em poucas palavras, podemos dizer que a União Europeia pretende desanexar o risco soberano do risco bancário ao garantir um sistema de supervisão uniforme e unificado para a zona euro. Como já foi referido, os Estados garantem a estabilidade prudencial e sustentam o risco sistémico ao exercerem a sua função de supervisão. Este fator contribui para associar o risco soberano ao risco bancário e a criação do MUS contribui decisivamente para desassociar de forma duradoura e consistente estes dois tipos de risco. O MUS atua a montante do ciclo vicioso entre o risco soberano e o risco bancário e rompe logo num primeiro momento com a fragmentação financeira. É evidente que o MUS tem de ser complementado com um Mecanismo Único de Resolução que atue a jusante desta cadeia, mas também tem de ser auxiliado pela harmonização dos sistemas de garantia de depósitos e pela uniformização da regulação prudencial. Porém, é no momento da primeira intervenção administrativa na instituição bancária que se começa a formar a bola de neve da fragmentação financeira, que de resto vai crescendo com as restantes intervenções (ou mesmo na falta delas). Sejamos claros, um Estado, assumindo que a instituição bancária é privada, garante a estabilidade prudencial através de três grandes tipos de intervenção: supervisão, resolução/intervenção de capital e garantia de depósitos. Portanto, é com a supervisão que um Estado começa a garantir a estabilidade prudencial - por exemplo, com uma autorização administrativa para atuação de uma determinada instituição no mercado bancário. Uma vez que o BCE assume o comando da supervisão prudencial na zona euro, a responsabilidade pelo risco sistémico passa dos Estados para o BCE, o que garante um primeiro corte na conexão dos riscos bancários com os riscos soberanos. Apesar de decisivo, o MUS não garante a desconexão total do risco bancário do risco soberano, o MUS é apenas o primeiro passo no caminho da União Bancária e no combate à fragmentação financeira. O

---

nacionais designadas (Regulamento-Quadro do MUS) e que nos remete também para o Artigo 2.º n.º2 do REGULAMENTO (UE) N.º 1024/2013 (Regulamento do MUS), a Autoridade Nacional Competente é uma autoridade nacional designada por um Estado-Membro e esta definição não prejudica as disposições da legislação nacional que confirmam certas atribuições de supervisão a um banco central nacional não designado como ANC. Neste caso em concreto, o banco central nacional deverá, nos termos dos artigos citados, exercer essas mesmas atribuições segundo o enquadramento da legislação nacional e o Regulamento do MUS. Com efeito, nos diplomas em apreço e no presente estudo, as referências a uma ANC devem englobar, se assim se mostrar adequado, o banco central nacional no que diz respeito às atribuições que lhe são conferidas pela legislação nacional;

MUS deve ser visto como uma condição necessária, mas não suficiente, para romper com o ciclo vicioso entre banca e Estado<sup>48</sup>.

O Mecanismo Único de Supervisão nasce com o Regulamento (UE) n.º 1024/2013<sup>49</sup> (de seguida este regulamento será referido como Regulamento do MUS). Este regulamento é o seu núcleo e a sua base legislativa, no entanto existem outros diplomas de cariz legislativo, não legislativo ou meramente preparatório que concretizam o MUS<sup>50</sup>. Entre estes diplomas estão acordos, regulamentos do BCE, decisões, recomendações entre outros.

---

<sup>48</sup> Cfr. Carolina Albuérne Gonzalez, MUS: Su Implementación e Impacto para la Banca Española, in Actualidad Jurídica Uría Menéndez, año 2014, número 38, pág. 96;

<sup>49</sup> REGULAMENTO (UE) N.º 1024/2013 DO CONSELHO de 15 de outubro de 2013 que confere ao BCE atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito;

<sup>50</sup> Para além do REGULAMENTO (UE) N.º 1024/2013, os documentos que concretizam o MUS são: Acordo Interinstitucional entre o Parlamento Europeu e o Banco Central Europeu sobre as modalidades práticas do exercício da responsabilidade democrática e do controlo sobre o exercício das atribuições conferidas ao BCE no quadro do Mecanismo Único de Supervisão (2013/694/UE); Memorandum of Understanding between the Council of the European Union and the European Central Bank on the cooperation on procedures related to the Single Supervisory Mechanism (SSM); REGULAMENTO (UE) N.º 468/2014 DO BANCO CENTRAL EUROPEU de 16 de abril de 2014 que estabelece o quadro de cooperação, no âmbito do Mecanismo Único de Supervisão, entre o Banco Central Europeu e as autoridades nacionais competentes e com as autoridades nacionais designadas (Regulamento-Quadro do MUS); Recomendação referente a um regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 2532/98 relativo ao poder do Banco Central Europeu de impor sanções (BCE/2014/19); DECISÃO DO BANCO CENTRAL EUROPEU de 19 de Fevereiro de 2004 que adota o Regulamento Interno do Banco Central Europeu (BCE/2004/2) alterado por: DECISÃO DO BANCO CENTRAL EUROPEU de 18 de Dezembro de 2008 relativa ao adiamento do início da aplicação do sistema de rotação no Conselho do Banco Central Europeu (BCE/2008/29), DECISÃO DO BANCO CENTRAL EUROPEU de 19 de Março de 2009 que altera a Decisão BCE/2004/2, de 19 de Fevereiro de 2004, que adota o Regulamento Interno do Banco Central Europeu (BCE/2009/5), DECISÃO DO BANCO CENTRAL EUROPEU de 22 de janeiro de 2014 que altera a Decisão BCE/2004/2 que adota o Regulamento Interno do Banco Central Europeu (BCE/2014/1), DECISÃO (UE) 2015/716 DO BANCO CENTRAL EUROPEU de 12 de fevereiro de 2015 que altera a Decisão BCE/2004/2 que adota o Regulamento Interno do Banco Central Europeu (BCE/2015/8); DECISÃO DO BANCO CENTRAL EUROPEU de 14 de abril de 2014 relativa à instituição de uma Comissão de Reexame e respetivas Regras de Funcionamento (BCE/2014/16); DECISÃO DO BANCO CENTRAL EUROPEU de 31 de janeiro de 2014 relativa à cooperação estreita com as autoridades nacionais competentes de Estados-Membros participantes cuja moeda não é o euro (BCE/2014/5); DECISÃO DO BANCO CENTRAL EUROPEU de 6 de fevereiro de 2014 relativa à nomeação dos representantes do Banco Central Europeu no Conselho de Supervisão (BCE/2014/4); REGULAMENTO INTERNO DO CONSELHO DE SUPERVISÃO DO BANCO CENTRAL EUROPEU, alterado por: ALTERAÇÃO 1/2014, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2014, AO REGULAMENTO INTERNO DO CONSELHO DE SUPERVISÃO DO BANCO CENTRAL EUROPEU; DECISÃO DO BANCO CENTRAL EUROPEU de 4 de fevereiro de 2014 que identifica as instituições de crédito sujeitas a avaliação completa (BCE/2014/3); DECISÃO (UE) 2015/433 DO BANCO CENTRAL EUROPEU de 17 de dezembro de 2014 relativa à criação de um Comité de Ética e respetivo Regulamento Interno (BCE/2014/59); REGULAMENTO N.º 673/2014 DO BANCO CENTRAL EUROPEU de 2 de junho de 2014 que institui um Painel de Mediação e adota o seu Regulamento Interno (BCE/2014/26); DECISÃO DO BANCO CENTRAL EUROPEU de 2 de julho de 2014 relativa ao fornecimento, ao Banco Central Europeu, dos dados de supervisão reportados às autoridades nacionais competentes pelas entidades supervisionadas nos termos do Regulamento de Execução (EU) n.º 680/2014 da Comissão (BCE/2014/29); DECISÃO DO BANCO CENTRAL EUROPEU de 17 de Setembro de 2014 relativa à implementação da separação entre as funções de política monetária e de supervisão do Banco Central Europeu (BCE/2014/39); REGULAMENTO (EU) N.º 1163/2014 DO BANCO CENTRAL EUROPEU de 22 de outubro de 2014 relativo às taxas de supervisão (BCE/2014/41); Código de Conduta dos membros do

O suporte legal para todo o Universo MUS - e em especial para o seu regulamento - é o Artigo 127.º n.º6 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Este artigo permite ao Conselho, depois de consultar o Parlamento Europeu e o Banco Central Europeu, legislar por meio de um processo legislativo especial, no sentido de conferir atribuições específicas ao BCE no âmbito da supervisão prudencial das instituições de crédito e outras instituições financeiras à exceção de empresas de seguros. Portanto, o Artigo 127.º n.º6 do Tratado sobre o Funcionamento da União ofereceu toda a sustentação legal à criação do Mecanismo Único de Supervisão.

### 3.2 - Objeto do MUS

O MUS é criado numa base de colaboração entre o BCE e as ANC, que deve ser seguida segundo o dever de cooperação leal, onde a troca de informações é fundamental para o bom funcionamento do mecanismo. O BCE torna-se preponderante na supervisão bancária, ao ser investido de amplos poderes para orientar e determinar a política de supervisão prudencial na zona euro<sup>51</sup>. O Regulamento do MUS confere ao BCE atribuições específicas no que respeita às políticas de supervisão prudencial das instituições de crédito.

---

Conselho de Supervisão do Banco Central Europeu (2015/C 93/02); RECOMENDAÇÃO DO BANCO CENTRAL EUROPEU de 28 de janeiro de 2015 relativa a políticas de distribuição de dividendos (BCE/2015/2); DECISÃO (UE) 2015/656 DO BANCO CENTRAL EUROPEU de 4 de fevereiro de 2015 relativa às condições nas quais as instituições de crédito ficam autorizadas a incluir lucros provisórios ou de final do exercício nos fundos próprios principais de nível 1 ao abrigo do artigo n.º 26.o, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 575/2013 (BCE/2015/4); DECISÃO (UE) 2015/530 DO BANCO CENTRAL EUROPEU de 11 de fevereiro de 2015 relativa à metodologia e procedimentos para a determinação e recolha de dados referentes aos fatores de taxa utilizados no cálculo das taxas de supervisão anuais (BCE/2015/7); REGULAMENTO (UE) 2015/534 DO BANCO CENTRAL EUROPEU de 17 de março de 2015 relativo ao reporte de informação financeira para fins de supervisão (BCE/2015/13); DECISION (EU) 2015/[XX]\* OF THE EUROPEAN CENTRAL BANK of 27 March 2015 on public access to European Central Bank documents in the possession of the national competent authorities (ECB/2015/16); DECISÃO (UE) 2015/727 DO BANCO CENTRAL EUROPEU de 10 de abril de 2015 relativa ao montante total das taxas de supervisão anuais referentes ao primeiro período de taxa e a 2015 (BCE/2015/17); DECISION (EU) 2015/[XX\*] OF THE EUROPEAN CENTRAL BANK of 27 April 2015 identifying the credit institutions that are subject to a comprehensive assessment (ECB/2015/21); GUIDELINE (EU) 2015[XX] OF THE EUROPEAN CENTRAL BANK of 12 March 2015 laying down the principles of an Ethics Framework for the Single Supervisory Mechanism (ECB/2015/12); DECISÃO (UE) 2015/839 DO BANCO CENTRAL EUROPEU de 27 de abril de 2015 que identifica instituições de crédito sujeitas a uma avaliação completa (BCE/2015/21); ORIENTAÇÃO (UE) 2015/856 DO BANCO CENTRAL EUROPEU de 12 de março de 2015 que estabelece os princípios do Código Deontológico do Mecanismo Único de Supervisão (BCE/2015/12)

<sup>51</sup> Cfr. Tobias H. Tröger, *The Single Supervisory Mechanism – Panacea or Quack Banking Regulation?*, SAFE Working Paper Series N.º 27, Center of Excellence SAFE Sustainable Architecture for Finance in Europe, A cooperation of the Center for Financial Studies and Goethe University Frankfurt, pág. 11;

Apesar de o BCE ser uma escolha lógica para exercer as funções que lhe são confiadas, existem três razões que justificam de forma cabal a sua escolha para liderar a supervisão prudencial na zona euro: primeiro, porque o BCE é o banco central da área euro e nesse domínio tem uma vasta experiência na área da estabilidade macroeconómica e financeira; segundo, porque existe uma tradição em muitos Estados da zona euro de os bancos centrais exercerem a supervisão bancária, o que justifica que o BCE deva ser o responsável por liderar um mecanismo único de supervisão bancária prudencial na zona euro; terceiro, porque a base legal do Artigo 127.º n.º 6 do TFUE estabelece concretamente o BCE como a instituição europeia sobre a qual devem recair as atribuições específicas no âmbito da supervisão prudencial<sup>52</sup>. Deste modo, o BCE seria de facto a melhor opção, já que, para criar um mecanismo único de supervisão bancária a nível europeu, era importante contar com a sua credibilidade e experiência<sup>53</sup>.

Assim, na perspetiva de juntar virtudes, conhecimentos e experiência, o MUS congrega o BCE e as ANC dos Estados-Membros participantes no exercício da supervisão prudencial bancária.

### **3.2.1 - Supervisão Prudencial**

O exercício da supervisão na atividade bancária pode ser resumida a dois grandes tipos de supervisão: prudencial e comportamental. Estes dois tipos de supervisão, apesar de serem diferentes, têm em comum o facto de controlarem a atividade bancária. A conciliação da supervisão prudencial com a comportamental visa essencialmente defender o interesse público, tendo em conta a importância estrutural que a banca representa para qualquer economia ou sociedade.

A supervisão prudencial tem um cariz manifestamente preventivo e traduz-se na aplicação de um conjunto de “regras de prudência”<sup>54</sup>. A aplicação destas normas impõe um caminho de estabilidade financeira à instituição de crédito. No fundo, a supervisão

---

<sup>52</sup> Para maiores desenvolvimentos acerca da escolha do BCE para liderar o SSM: Eddy Wymeersch, *The Single Supervisory Mechanism or “SSM”, Part One of the Banking Union*, ECGI Working Paper Series in Law, Working Paper Nº. 240/2014 February 2014; págs. 17 a 20;

<sup>53</sup> Cfr. Danièle Nouy, Prefácio de Danièle Nouy Presidente do Conselho de Supervisão, Relatório Anual do BCE sobre atividades de supervisão 2014, Março de 2015, pág. 4;

<sup>54</sup> Cfr. António Pedro A. Ferreira, *O Governo das Sociedades e a Supervisão Bancária*, QUID JURIS, 2009, pág. 69;

prudencial tenta garantir que a gestão, a aplicação e a utilização de fundos de uma instituição de crédito não coloca em causa a liquidez e solvabilidade da própria instituição. Na sua essência, a supervisão prudencial pretende proteger os interesses dos acionistas, dos credores e dos depositantes e, desta forma, garantir a estabilidade prudencial e suster o risco sistémico. Este tipo de supervisão ramifica-se em algumas áreas de atuação como a área dos fundos próprios, a liquidez, a solvabilidade, o controlo das participações sociais e a apresentação de contas<sup>55</sup>. Inclui-se também o controlo da idoneidade dos membros dos órgãos de administração e fiscalização das instituições de crédito. E por último, referimos o branqueamento de capitais<sup>56</sup> como parte integrante da supervisão prudencial. Em suma, a supervisão prudencial visa alcançar a solidez financeira das instituições e a estabilidade do próprio sistema bancário<sup>57</sup>.

Em contrapartida, a supervisão comportamental, permanece ligada às relações dos clientes com as instituições de crédito<sup>58</sup>. Este tipo de supervisão visa o respeito, a lealdade, a diligência e a discrição nas relações entre as instituições de crédito e os clientes. Podemos dividir o *modus operandi* da supervisão comportamental em duas grandes frentes de atuação: uma, do lado da oferta, exigindo às instituições elevadas competências e que estas interajam no contacto com os clientes com altos padrões de transparência e honestidade; a outra frente, do lado da procura, no desenvolvimento de atividades que estimulem a informação, a formação e a literacia financeira dos clientes.

Nos termos do Regulamento do MUS, o objeto do Mecanismo Único de Supervisão está limitado às políticas relativas à supervisão prudencial. Ou seja, o MUS tem o seu campo de atuação reduzido à supervisão prudencial e, dentro deste âmbito prudencial, excetua-se o branqueamento de capitais.

Com efeito, o MUS não agrega a supervisão comportamental e o branqueamento de capitais, mas sempre que se mostre adequado, o BCE deverá cooperar com as autoridades

---

<sup>55</sup> Cfr. António Pedro A. Ferreira, O Governo das Sociedades e a Supervisão Bancária, QUID JURIS, 2009, págs. 74 a 80;

<sup>56</sup> Cfr. Segundo o Banco de Portugal entende-se por branqueamento de capitais: “o processo pelo qual os autores de algumas atividades criminosas encobrem a origem dos bens e rendimentos (vantagens) obtidos ilicitamente, transformando a liquidez proveniente dessas atividades em capitais reutilizáveis legalmente, por dissimulação da origem ou do verdadeiro proprietário dos fundos”, Cit. [<https://www.bportugal.pt/pt-PT/Supervisao/SupervisaoPrudencial/BranqueamentoCapitaisFinanciamentoTerrorismo/Paginas/branqueamentodecapitais.aspx>]

<sup>57</sup> Cfr. Fernando Teixeira dos Santos, O Sistema Financeiro e a Regulação, A Regulação do Sistema Financeiro, pág.5;

<sup>58</sup> Cfr. Rute Saraiva, Direito dos Mercados Financeiros, AAFDL, Março de 2013, pág. 148;

de cada Estado-Membro, precisamente nas matérias de supervisão comportamental e branqueamento de capitais. Resumindo, a supervisão prudencial nos Estados da zona euro é da incumbência do MUS, com a exceção do branqueamento de capitais. Já a supervisão comportamental e, por conseguinte, o branqueamento de capitais mantêm-se no âmbito de atuação das autoridades competentes de cada Estado-Membro.

### **3.2.2 - Destinatários do MUS**

No que diz respeito aos destinatários do MUS, ou melhor, no que diz respeito aos Estados-Membros destinatários do mesmo, podemos dizer que este mecanismo se aplica à totalidade das instituições de crédito que se encontrem estabelecidas nos Estados-Membros participantes. Por conseguinte, são Estados-Membros participantes todos os Estados da zona euro, mais os Estados da União Europeia que estejam fora da zona euro e que tenham estabelecido uma cooperação estreita no âmbito do Mecanismo Único de Supervisão<sup>59</sup>.

Esta cooperação estreita é instituída na sequência de uma decisão do BCE. Para o BCE emitir uma decisão no sentido de criar uma cooperação estreita com um Estado-Membro cuja moeda não é o euro, têm de estar reunidas algumas condições. Em primeiro lugar, tem de existir um pedido ao BCE por parte do Estado-Membro com intenções de ser participante. Este pedido tem de ser também comunicado aos outros Estados-Membros, à Comissão e à ABE. Precisamente nesse pedido e na comunicação, o Estado-Membro deverá assumir um compromisso que garanta que a sua ANC respeita todas as orientações ou pedidos emitidos pelo BCE e deverá também dispor de todas as informações acerca das instituições de crédito estabelecidas no seu território. Cabe também ao Estado-Membro com intenções de ser participante, adaptar a sua legislação para que a sua ANC seja obrigada a adotar todas as medidas requeridas pelo BCE.

O BCE poderá suspender ou cessar a cooperação estreita sempre que deixem de se verificar as condições de entrada para a cooperação estreita e sempre que a ANC em questão não atuar em conformidade com as medidas requeridas pelo BCE. Também o próprio Estado-Membro poderá colocar termo à cooperação estreita passados três anos da sua entrada.

---

<sup>59</sup> Para maiores desenvolvimentos, Cfr. Nicolas Veron, Europe's single supervisory mechanism and the long journey towards banking union, Bruegel Policy Contribution, No. 2012/16, pág. 5;

Ainda neste ponto, é importante dar uma nota acerca das instituições de crédito. Segundo o Artigo 2.º 3) do Regulamento do MUS que nos remete para o Regulamento (UE) N.º 575/2013, são instituições de crédito as empresas cuja atividade consiste em aceitar depósitos e conceder crédito por conta própria. Por conseguinte, cabem no espectro da interpretação dada ao significado de instituições de crédito um conjunto alargado de instituições. Ao longo deste estudo, quando referirmos instituições de crédito, estamos a falar das entidades e grupos supervisionados no âmbito do MUS. Nos termos do Artigo 2.º 20) do Regulamento (UE) N.º 468/2014 do Banco Central Europeu, são entidades supervisionadas: as instituições de crédito estabelecidas num Estado-Membro participante, as companhias financeiras estabelecidas num Estado-Membro participante e as sucursais estabelecidas num Estado-Membro participante originárias de uma instituição cuja sede está num Estado não participante. Por outro lado e nos termos Artigo 2.º 21) do Regulamento (UE) N.º 468/2014 do Banco Central Europeu, são grupos supervisionados: os grupos cuja empresa-mãe é uma instituição de crédito ou uma companhia financeira com sede num Estado-Membro participante e os grupos cuja empresa-mãe é uma companhia financeira mista com sede num Estado-Membro participante, contando que o coordenador do conglomerado seja uma autoridade competente para a supervisão de instituições de crédito.

### **3.3 - Objetivos**

Considerando o que já fomos adiantando sobre o MUS e sobre a União Bancária, podemos dizer que o grande objetivo do Mecanismo Único de Supervisão é combater a fragmentação financeira. Este grande objetivo passa por eliminar as distorções que advêm da heterogeneidade da supervisão bancária na União Europeia<sup>60</sup>.

Para lá deste grande objetivo, podemos elencar um conjunto de objetivos que, para além de ajudarem a concretizar o objetivo principal do combate à fragmentação financeira, têm relevância individual no processo de integração financeira da União Europeia.

Com o Mecanismo Único de Supervisão pretende-se, num primeiro momento, assegurar a solidez financeira das instituições de crédito. Num segundo momento, será importante garantir a estabilidade financeira de cada um dos Estados-Membros participantes

---

<sup>60</sup> Cfr. Ignazio Visco, Indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea, Audizione del Governatore della Banca d'Italia, Senato della Repubblica 6ª Commissione permanente (Finanze e tesoro), Roma aprile 2015, pág. 3;

e da própria zona euro. De seguida, o objetivo passará por garantir unidade do mercado interno, ou seja, assegurar uma unidade duradoura que não possa ser novamente fragmentada e, com uma supervisão adequada e efetiva, haverá maior proteção dos depositantes das instituições de crédito bem como dos restantes clientes e credores.

Na perspetiva única dos objetivos da supervisão prudencial bancária, é fundamental garantir um *level playing field*<sup>61</sup>, isto é, garantir igualdade de condições de supervisão que posteriormente irão garantir um financiamento da economia mais homogéneo na zona euro. Garante ainda uma visão integrada do sistema bancário da zona euro, fator que permite ao BCE e às ANC exercerem as suas funções com um conhecimento mais alargado e mais conscientes das implicações das suas decisões. Por outro lado, o MUS promove maior articulação e comunicação entre as várias equipas de supervisão, o que permite manter a informação prudencial a um nível muito mais horizontal e possibilita que todos os intervenientes na supervisão bancária mantenham um espectro de conhecimento alargado<sup>62</sup>.

Outro objetivo do MUS, pela aplicação prática do mesmo, mas que pertence ao pacote DRC IV é a harmonização dos instrumentos e metodologias de desenvolvimento de supervisão bancária na União Europeia. Esta harmonização parte do pacote DRC IV, mas tem fortes implicações para o MUS ao desenvolver um *single rule book* para a supervisão. O MUS, apesar de ser um mecanismo autónomo, enquadra-se evidentemente no quadro BASILEIA III, o que permite ao BCE usufruir de maior previsibilidade no que diz respeito à supervisão bancária internacional. Ou seja, a grande pretensão, numa ótica de supervisão prudencial, será, nas palavras de Danièle Nouy (Presidente do Conselho de Supervisão) “aumentar a qualidade e a coerência”<sup>63</sup> da supervisão bancária na zona euro.

Como é perceptível, estes objetivos são como pequenas peças num grande puzzle, isto é, todos os “micro objetivos” apresentados têm importância individual e a sua concretização deverá contribuir para a quebra do vínculo que associa o risco bancário ao risco soberano.

---

<sup>61</sup> Cfr. Danièle Nouy, Chair of the Supervisory Board, Approach to existing supervisory processes and practices in SSM Member States, Frankfurt 27 January 2015, European Central Bank

<sup>62</sup> Objetivos da supervisão prudencial retirados de uma apresentação do Dr. Pedro Machado, Sistema Europeu de Supervisão Financeira: O caso específico do Mecanismo Único de Supervisão (SSM). Conferencia no âmbito do XIX Curso de Pós-Graduação em Direito dos Valores Mobiliários, 19 de fevereiro de 2015, Instituto dos Valores Mobiliários, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa;

<sup>63</sup> Cfr. Danièle Nouy, Prefácio de Danièle Nouy Presidente do Conselho de Supervisão, Relatório Anual do BCE sobre atividades de supervisão 2014, Março de 2015, pág. 5;



### 3.4 - Independência

#### 3.4.1 - Separação entre Política Monetária e Supervisão

Nos termos do Artigo 127.º n.º 1 do TFUE, o Banco Central Europeu é responsável pela função de política monetária. Esta incumbência atribuída ao BCE advém do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC)<sup>64</sup> e visa a manutenção e estabilidade dos preços.

Na sequência do Artigo 25.º do Regulamento do MUS e da Decisão do Banco Central Europeu relativa à implementação da separação entre funções de política monetária e de supervisão do Banco Central Europeu, a função de política monetária e a função de supervisão devem ser exercidas de forma independente. Esta separação estende-se também a quaisquer outras atribuições do BCE, incluindo as atribuições exercidas no âmbito do Comité Europeu do Risco Sistémico. A separação aplica-se por existir um forte risco de “contaminação cruzada”<sup>65</sup> entre a política monetária e a supervisão.

Com efeito, as atribuições de supervisão do BCE não devem influenciar, interferir ou até determinar as atribuições de política monetária. O Conselho do BCE deverá funcionar de forma totalmente diferenciada no que diz respeito à função monetária e à função de supervisão. Para que esta diferenciação se concretize, as reuniões do Conselho do BCE relativas à função de supervisão deverão ser realizadas de forma separada das reuniões regulares deste órgão e até com a garantia de agendas e ordens de trabalho distintas.

Para garantir a separação entre política monetária e supervisão, o BCE criou um painel de mediação<sup>66</sup> para dirimir e resolver divergências apontadas pelas ANC dos Estados-Membros. O painel de mediação conta com um membro de cada Estado-Membro escolhido de entre os membros do Conselho de BCE e do Conselho de supervisão (este órgão será apresentado adiante).

---

<sup>64</sup> Segundo o Artigo 282.º n.º1 do TFUE, o BCE e os bancos centrais nacionais constituem o Sistema Europeu de Bancos Centrais. Nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, o SEBC é dirigido pelos órgãos de decisão do BCE. Para maiores desenvolvimentos Cfr. João Mota Campos, João Luiz Mota Campos, Manual de Direito Europeu, O sistema institucional, a ordem jurídica e o ordenamento económico da União Europeia, 6.ª edição, Coimbra Editora, págs.720 e ss;

<sup>65</sup> Cit. Eilis Ferran & Valia Babis, The European Single Supervisory Mechanism, Legal Studies Research Paper Series, UNIVERSITY OF CAMBRIDGE Faculty of Law, Paper N.º 10/2013, March 2013, pág. 12

<sup>66</sup> A criação do Painel de Mediação é concretizada através do REGULAMENTO N.º 673/2014 Do Banco Central Europeu que institui um Painel de Mediação e adota o seu Regulamento Interno (BCE/2014/26);

A separação entre política monetária e supervisão desencadeou a alteração do Regulamento interno do BCE<sup>67</sup>. Esta alteração teve como objetivo adaptar a organização interna do BCE à nova função de supervisão e à necessidade de separar esta nova função da política monetária. A alteração propiciou mudanças de orgânica e de interação entre órgãos na preparação e adoção de decisões de supervisão.

Existe uma estrutura organizacional distinta no que respeita ao pessoal que tenha responsabilidades a nível de supervisão. Todas as pessoas que direta ou indiretamente tenham incumbências a nível da supervisão estão sob sigilo profissional. Mesmo após a cessação das funções, o pessoal, incluindo membros do Conselho de Supervisão, do Comité Diretor e pessoal destacado pelos Estados-Membros, estão obrigados a respeitar o sigilo profissional. O segredo profissional obriga as pessoas que tenham exercido ou que exerçam funções com este carácter a não divulgar informações que estejam abrangidas pelo segredo profissional. Porém, a obrigação de sigilo profissional não impede a troca de informações entre o BCE e outras autoridades da União ou dos Estados-Membros no que respeita a matérias de supervisão.

Posto isto, a separação entre política monetária e supervisão não quer dizer que não possa existir troca de informações entre estas duas áreas funcionais. A troca de informações entre supervisão e política monetária será até importante no âmbito do desempenho das funções do BCE quer ao nível SEBC, quer ao nível da supervisão.

A separação entre política monetária e supervisão justifica-se não só pela necessidade de se evitarem conflitos de interesses na concretização de cada uma das funções, mas também para garantir que estas são exercidas única e exclusivamente em conformidade com as finalidades específicas ou da política monetária, ou da supervisão. No entanto, a separação entre política monetária e supervisão não deve criar obstáculos a um fluxo adequado de dados, bem como à indispensável troca de informações.

### **3.4.2 - Independência Funcional**

À margem da independência entre política monetária e supervisão existe outro tipo de independência que, de resto, deve ser respeitado de forma absolutamente intransigente.

---

<sup>67</sup> Decisão BCE/2004/1, de 22 de janeiro de 2014, que altera a Decisão BCE/2004/2 que adota o Regulamento Interno do Banco Central Europeu;

Referimo-nos a uma independência que apelidamos de funcional, que impõe ao BCE o dever de exercer as suas funções ao nível da supervisão com total independência de influências políticas indevidas e de interferências do próprio setor bancário. Nenhum tipo de influência deverá colocar em causa a independência funcional e operacional do BCE.

Para concretizar esta independência funcional, deverão ser aplicados períodos de incompatibilidade para os membros das autoridades de supervisão. Neste sentido e sem prejuízo de as autoridades nacionais implementarem normas mais rigorosas, o BCE criou um código de conduta<sup>68</sup>, que é exigido pelo Artigo 19.º n.º 3 do Regulamento do MUS, para impor um regime de independência ao pessoal com funções no âmbito da supervisão. Nos termos do código de conduta existem *cooling-off periods* que devem ser respeitados, sendo certo que o tempo de incompatibilidade varia de pessoa para pessoa, em conformidade com a responsabilidade anterior na supervisão e também pelo tipo de instituição de crédito onde pretende ingressar.

Estes períodos de incompatibilidade são importantes para impedir que as decisões e ações possam ser moldadas ou ajustadas ao próximo emprego de quem decide ou executa.

Na prática, a independência funcional é difícil de se concretizar devido à dimensão orgânica do MUS, ao tamanho da área de atuação do MUS e às inúmeras nacionalidades envolvidas.

De facto, é fundamental limitar ao máximo todas as formas de pressão que poderão ser usadas contra o MUS. É essencial preservar a independência do BCE das influências indevidas quer do poder político e das próprias ANC, quer de todos os participantes no mercado que sejam supervisionados no âmbito do MUS ou instituições de cariz financeiro que estejam fora do domínio MUS, mas que tenham interesses instalados que choquem com a órbita natural do BCE.

### **3.5 - O MUS no quadro do Sistema Europeu de Supervisão Financeira**

O SESF já foi referenciado neste estudo, mas é relevante tecer algumas considerações de forma mais aprofundada para percebermos qual é a posição do MUS face ao SESF e vice-

---

<sup>68</sup> CODE OF CONDUCT FOR THE MEMBERS OF THE SUPERVISORY BOARD OF THE EUROPEAN CENTRAL BANK, THE SUPERVISORY BOARD OF THE EUROPEAN CENTRAL BANK, Having regard to Decision ECB/2004/2 of 19 February 2004 adopting the Rules of Procedure of the European Central Bank, and in particular Article 13e thereof, 12 November 2014;

versa. Neste sentido, o SESF foi criado após a apresentação do *relatório Larosière*<sup>69</sup> em fevereiro de 2009. Este relatório referia a necessidade de uma supervisão financeira integrada e recomendava a criação de um sistema europeu de supervisão financeira.

O SESF foi criado na sequência do pacote legislativo de 24 de novembro de 2010 como resposta à crise financeira. O SESF foi concebido para garantir estabilidade ao sistema financeiro através de três grandes pressupostos<sup>70</sup>: primeiro era necessário controlar o risco sistémico de todo o sistema, tendo especial atenção à diluição das fronteiras financeiras; depois, garantir um sistema integrador da supervisão financeira que integrasse num só sistema a supervisão macroprudencial e microprudencial com a supervisão prudencial da banca, dos valores mobiliários e dos seguros; por último, era importante reconhecer a relevância das autoridades de supervisão financeira de cada Estado-Membro, mantendo-as como parte integrante de todo o sistema de supervisão financeira na União Europeia.

Como já foi referido previamente, o sistema europeu de supervisão financeira agrega, numa atuação em rede, os agentes de supervisão financeira a nível nacional e a nível da União Europeia. Ao nível da União, o sistema é composto por um Comité Europeu do Risco Sistémico (CERS) ou European Systemic Risk Board e por três Autoridades Europeias de Supervisão (AES) - a Autoridade Bancária Europeia (ABE) ou *European Banking Authority*, a Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (AESPC) ou *European Insurance and Occupational Funds Authority* e a Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (AEVMM) ou *European Securities and Markets Authority*. Foi também criado um Comité Conjunto das Autoridades Europeias de Supervisão onde as três autoridades cooperam regular e estreitamente em matérias fraturantes e com fronteiras difíceis de definir, como é o caso dos conglomerados financeiros e das análises microprudenciais da evolução de riscos intersectoriais.

Este é o quadro geral do SESF. Agora, numa perspetiva mais direccionada para o MUS e para a supervisão bancária, é adequado aprofundarmos algumas questões relacionadas com o Comité Europeu do Risco Sistémico e com a ABE.

---

<sup>69</sup> The high-level group on financial supervision in the EU, Chaired by Jacques Larosière, February 2009;

<sup>70</sup> Cfr. Sofia Thibaut Trocado, A nova estrutura europeia de supervisão bancária, em especial a Autoridade Bancária Europeia, in *O Novo Direito Bancário*, Coordenação de Paulo Câmara e Manuel Magalhães, 2012, pág. 76;

O CERS é um organismo sem personalidade jurídica<sup>71</sup>, no entanto, este facto não lhe retira importância na arquitetura do Sistema Europeu de Supervisão Financeira. Este Comité exerce uma supervisão integrada de todo o sistema financeiro, fazendo a análise das informações microprudenciais prestadas pelas três Autoridades Europeias de Supervisão e depois construindo um juízo macroprudencial do panorama financeiro da União Europeia.

No que diz respeito à ABE, esta autoridade tem a incumbência de elaborar normas e práticas de supervisão para o setor bancário da União Europeia, ou seja, a ABE faz produção de normas bancárias. Para além disto, a Autoridade Bancária Europeia faz a análise e avaliação do mercado bancário, promove a proteção dos depositantes e coopera estreitamente com o CERS fornecendo toda a informação prudencial da banca da União Europeia<sup>72</sup>.

As competências concretas da ABE são: elaborar projetos de normas técnicas de regulamentação ou de execução que devem ser apresentadas à Comissão Europeia para aprovação; emitir orientações e recomendações dirigidas às autoridades competentes ou às instituições financeiras; adotar decisões individuais a dirigir às autoridades competentes; adotar decisões individuais a dirigir às instituições financeira quando estiver em causa legislação diretamente aplicável da União Europeia; dar pareceres a pedido do Parlamento Europeu, do Conselho ou da Comissão Europeia; recolher informações relativas às instituições financeiras; disponibilizar uma base de dados das instituições financeiras.

Assim, dentro da arquitetura descrita do SESF o BCE deverá, nos termos do Artigo 3.º do Regulamento do MUS, cooperar estreitamente com o CERS, com a ABE, com a AEVMM e com a AESPC.

Com efeito, o BCE deverá prosseguir as suas atribuições segundo o Regulamento do MUS que atribui ao BCE o dever de não substituir a ABE no exercício dos seus poderes<sup>73</sup>. Deste modo a ABE é responsável por elaborar normas técnicas e emitir orientações e

---

<sup>71</sup> Para maiores desenvolvimentos Cfr João Calvão da Silva, Banca, Bolsa e Seguros, TOMO I – Parte Geral, 2013, pág. 80;

<sup>72</sup> Cfr. Enrique Linde Paniagua, La Supervisión como conjunto variable de Potestades. Una Nueva Frontera del Derecho Administrativo, in Revista de Derecho de la Unión Europea, nº27 – julio – diciembre 2014. nº 28 – enero – junio 2015, pág. 182 e ss;

<sup>73</sup> A criação do MUS levou à alteração do Regulamento (UE) N.º 1093/2010, esta alteração não introduziu modificações muito significativas. Assim, REGULAMENTO (UE) N.º 1022/2013 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 22 de outubro de 2013 que altera o Regulamento (UE) N.º 1093/2010 que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Bancária Europeia) no que respeita à concessão de atribuições específicas ao Banco Central Europeu nos termos do Regulamento (UE) N.º 1024/2013 do Conselho;

recomendações que se destinam a assegurar a convergência das práticas de supervisão. Já o BCE pode adotar regulamentos, nos termos do Artigo 4.º n.º 3 do Regulamento, mas *apenas na medida do necessário para organizar ou especificar as modalidades de exercício das atribuições que lhe são conferidas pelo Regulamento do MUS*.

Referir ainda neste ponto que as autoridades competentes dos Estados-Membros não participantes devem celebrar com o BCE um memorando de entendimento onde se fixem os termos gerais de uma cooperação entre as duas instituições no exercício das suas atribuições de supervisão.

### **3.6 - Bloco de Legalidade**

O BCE na concretização das suas atribuições no âmbito do MUS deverá aplicar, nos termos do Artigo 4.º n.º 3 do Regulamento do MUS, um bloco bastante heterogéneo de legalidade<sup>74</sup> substantiva, isto é, deverão ser aplicadas normas com uma origem dispersa.

À cabeça deste bloco de legalidade, aparece a legislação aplicável da União Europeia, caso dos regulamentos. Aqui temos como exemplo a aplicação do Regulamento 575/2013.

No caso das Diretivas, o BCE deverá aplicar a legislação nacional que transpõe as próprias diretivas. Ou seja, no caso português, o BCE deverá aplicar, entre outros diplomas, o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras que foi alterado na sequência da Diretiva 2013/36/UE. Temos, neste caso, uma clara inovação do Direito da União Europeia, já que se coloca uma instituição europeia como o Banco Central Europeu a aplicar direito nacional dos vários Estados-Membros participantes no MUS.

O BCE deverá também aplicar a legislação nacional nos casos em que a legislação da União Europeia a aplicar seja um regulamento que conceda expressamente aos Estados-Membros certas opções de escolha, como por exemplo um regulamento que dá ao Estado-Membro a possibilidade de escolher a opção A ou a opção B. Neste caso, o Banco Central Europeu deverá aplicar a legislação nacional relativa ao exercício dessas opções.

O Banco Central Europeu está também sujeito às normas técnicas com carácter vinculativo, elaboradas pela ABE e adotadas pela Comissão Europeia, quer estas tenham um

---

<sup>74</sup> Bloco de Legalidade é uma expressão retirada de uma apresentação do Dr. Pedro Machado, Sistema Europeu de Supervisão Financeira: O caso específico do Mecanismo Único de Supervisão (SSM). Conferencia no âmbito do XIX Curso de Pós-Graduação em Direito dos Valores Mobiliários, 19 de fevereiro de 2015, Instituto dos Valores Mobiliários, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa;

caráter de regulamentação, quer de execução. No processo de execução destas normas e caso se mostre necessário, o BCE deve contribuir com algum tipo de participação pertinente nos termos do Regulamento (UE) n.º 1093/2010. O Banco Central Europeu poderá também indicar à ABE a necessidade de apresentar à Comissão novos projetos para alteração das normas técnicas em vigor.

Quanto a normas emanadas pelo próprio BCE, esta instituição pode adotar regulamentos, mas apenas na medida do essencial, somente para organizar ou especificar as modalidades de exercício das atribuições previstas no Regulamento do MUS. A não ser que o regulamento em causa tenha especial urgência, o BCE deverá antes de o adotar realizar consultas públicas e fazer o escrutínio necessário relativo a custos e benefícios do próprio regulamento.

No exercício das suas funções de supervisão o BCE poderá adotar orientações e recomendações. Por outro lado, poderá também adotar decisões cumprindo e estando sob reserva de atos legislativos ou não legislativos da União Europeia, incluindo os Artigos 290.º e 291.º do TFUE.

### **3.7 - Funcionamento MUS**

#### **3.7.1 - Partilha de Atribuições Entre Banco Central Europeu e as Autoridades Nacionais Competentes**

O Mecanismo Único de Supervisão congrega o Banco Central Europeu e as Autoridades Nacionais Competentes dos Estados-Membros participantes. Esta junção de forças justifica-se pelos conhecimentos prudenciais do BCE e pela experiência de supervisão das ANC nos respetivos Estados-Membros. O BCE e as ANC exercem as suas funções no âmbito do MUS num regime de cooperação intensiva.

O Banco Central Europeu é responsável pelo funcionamento coerente, eficiente e eficaz do MUS. Sob a supervisão do MUS, em termos totais, estão cerca de 4700 instituições, sendo que cerca de 1200 instituições de crédito, as de maior dimensão, são supervisionadas diretamente pelo BCE. As restantes 3500 instituições de crédito continuam a ser supervisionadas, como já o eram antes de 4 de novembro de 2014, pelas ANC.

Nestes termos, o Regulamento do MUS atribui à supervisão direta do BCE as chamadas instituições significativas. Esta supervisão direta por parte do BCE é, no entanto, feita com a assistência das ANC, através de Equipas Conjuntas de Supervisão (ECS). É relevante, mais uma vez, dar destaque aos números da supervisão direta do BCE - como já foi referido são cerca de 1200 instituições, mas o número mais impressionante está no total dos ativos bancários. De facto, a supervisão direta do BCE equivale a praticamente 85% do total de ativos bancários da zona euro, o que contribui de forma consistente para dar segurança prudencial à banca na área do euro.

As restantes instituições, as menos significativas, são supervisionadas pelas ANC. Apesar de estas instituições apenas corresponderem a cerca de 15% do total dos ativos bancários, têm bastante importância prudencial. Estamos a falar de instituições que apesar de estarem referenciadas como menos significativas, no seu conjunto representam praticamente 75% das instituições de crédito na zona euro.

De forma abreviada e esquemática, cabe ao BCE a coerência do MUS, a supervisão direta das instituições significativas e a supervisão indireta das instituições menos significativas. Por sua vez, às ANC cabe a supervisão direta das instituições menos significativas e a assistência dada ao BCE na supervisão direta das instituições significativas<sup>75</sup>.

O Banco Central Europeu tem ainda um papel importante na supervisão complementar de conglomerados financeiros<sup>76</sup>. Ou seja, o BCE deve exercer a supervisão das instituições de crédito que estejam dentro de um conglomerado e ao mesmo tempo deve assumir a coordenação da supervisão prudencial do conglomerado nos termos da Diretiva 2011/89/UE<sup>77</sup>. Sejamos mais claros em relação aos conglomerados financeiros: o Banco Central Europeu deve assumir a função de coordenador de supervisão de um conglomerado

---

<sup>75</sup> Cfr. Roberto Ugena Torrejón, El Mecanismo Único de Supervisión Europeo, Revista de Derecho de la Unión Europea, nº27 – julio – diciembre 2014. nº 28 – enero – junio 2015, pág. 146;

<sup>76</sup> Na sequência da globalização e da competitividade financeira atual, tem emergido uma figura cada vez mais usual nas dinâmicas dos mercados financeiros que são os conglomerados financeiros. O Doutor João Calvão da Silva dá a definição de conglomerados financeiros, dizendo que “trata-se de grupos de empresas que prestam diversos serviços financeiros entrelaçados (“alfinance”, alfinanz) nos três setores – setor da Banca, o setor da Bolsa e o setor dos Seguros -, sujeitos ao mesmo e único controlo, não raro uma holding ou Sociedade de Gestão de Participações Sociais (S.G.P.S.) que não é nem instituição de crédito ou sociedade financeira nem empresa de investimento ou companhia de seguros”. Cit, João Calvão da Silva, Banca, Bolsa e Seguros, TOMO I – Parte Geral, 2013, pág. 32;

<sup>77</sup> DIRECTIVA 2011/89/UE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 16 de Novembro de 2011 que altera as Diretivas 98/78/CE, 2002/87/CE, 2006/48/CE e 2009/138/CE no que se refere à supervisão complementar das entidades financeiras de um conglomerado financeiro.



financeiro de acordo com a legislação da União Europeia sempre que a instituição em causa tenha um perfil significativo. Por outro lado, se a instituição tiver um perfil menos significativo, cabe à ANC em questão a coordenação da supervisão do conglomerado financeiro.

Outra questão com importância no âmbito da partilha de atribuições entre BCE e as ANC é a questão da supervisão de instituições ou grupos transfronteiriços, prevista no pacote DRC IV. Neste caso, deverá ser constituído um colégio de autoridades de supervisão<sup>78</sup> sempre que exista uma instituição transfronteiriça cujo Estado de origem seja um Estado-Membro participante e a instituição exerça atividade em um ou vários Estados-Membros não participantes ou mesmo num país terceiro. Também deverá ser constituído um colégio de autoridades de supervisão no caso contrário, isto é, no caso em que o Estado de origem é um Estado-Membro não participante ou um país terceiro e a instituição exerce atividade num ou em vários Estados-Membros participantes. Com a entrada em vigor do MUS, é importante percebermos como fica esta questão da obrigatoriedade de constituição de colégios de autoridades de supervisão. Com efeito, o BCE deverá participar como membro de um colégio de autoridades de supervisão sempre que o grupo ou a instituição seja significativa e, por conseguinte, o BCE exerça a função de autoridade responsável pela supervisão em base consolidada. Neste caso, o BCE participa como membro e a ANC cujo Estado-Membro é Estado de origem ou Estado de acolhimento participa como observador sem direito de voto. Porém, se o grupo ou a instituição tiver cariz não significativo, é a própria ANC que deve entrar como participante no colégio de autoridades de supervisão.

Nos termos do Artigo 4.º do Regulamento do MUS o BCE deve exercer exclusivamente algumas atribuições relativamente à totalidade das instituições de crédito estabelecidas nos Estados-Membros. Este exercício exclusivo passa em primeiro lugar por atribuir e revogar autorizações a instituições de crédito. O BCE deve também apreciar as aquisições e alienações de participações qualificadas em instituições de crédito, exceto se a aquisição e a alienação estiverem na sequência de um processo de resolução bancária. No caso de uma instituição de crédito estabelecida num Estado-Membro não participante e que tenha uma ou várias sucursais ou até preste serviços transfronteiriços num Estado-Membro

---

<sup>78</sup> O colégio de autoridades de supervisão advém do pacote DRC IV e visa a cooperação e coordenação entre autoridades de supervisão cujos Estados sejam de origem ou de acolhimento para o grupo ou instituição bancária. Esta cooperação tem em vista um entendimento acerca de: distribuição voluntária de funções, plano de atividades em matéria de supervisão, aplicação de requisitos prudenciais, entre outros;

participante, deve o BCE exercer as atribuições de supervisão conferidas às autoridades competentes nos termos do Direito da União. O BCE deverá também realizar, sempre que se mostre pertinente e em coordenação com a ABE, testes de esforço com o objetivo de avaliar as estratégias e mecanismos das instituições de crédito no que diz respeito aos fundos próprios. Mediante o resultado destes testes, o BCE deverá agir em conformidade e exigir o reforço das garantias de fundos próprios e de liquidez.

O Banco Central Europeu emite regulamentos, orientações ou instruções gerais às ANC, com vista ao exercício da supervisão por parte destas. Estas instruções poderão visar diretamente certos grupos ou categorias de instituições de crédito.

Sempre que se mostre necessário o BCE pode, por sua iniciativa e depois de consultar as Autoridades Nacionais Competentes, decidir exercer diretamente todos os poderes de supervisão em relação a uma ou mais instituições menos significativas. Esta decisão visa garantir a aplicação coerente de elevados padrões de supervisão. A decisão de o BCE exercer diretamente os poderes de supervisão em relação a uma ou mais instituições menos significativas poderá surgir na sequência de um pedido de uma ANC.

O BCE poderá solicitar às ANC informações acerca do exercício das atribuições por elas exercidas no âmbito do MUS. Estas informações poderão ser requeridas numa base *ad hoc* ou de forma contínua.

Quanto às relações internacionais no âmbito o MUS, o BCE poderá, nos termos do Artigo 8.º do Regulamento do MUS e em coordenação com a ABE, celebrar acordos de caráter administrativo com autoridades de supervisão, organizações internacionais e administrações de países terceiros. Salienta-se apenas o facto de estes acordos de cariz internacional não poderem criar obrigações jurídicas para a União Europeia ou para os seus Estados-Membros.

### **3.7.1.1 – Determinação do Estatuto Significativo de uma Instituição de Crédito**

Como já foi referido, o Banco Central Europeu efetua a supervisão prudencial das instituições significativas, enquanto que as Autoridades Nacionais Competentes exercem a supervisão prudencial das instituições menos significativas. Portanto, importa saber que critérios é que designam as instituições de crédito como significativas ou menos significativas.

O Regulamento do MUS, no seu Artigo 6.º n.º 4, fixa critérios quantitativos e critérios qualitativos na atribuição a uma instituição de crédito do rótulo de significativa ou menos significativa.

Com efeito, uma instituição será considerada significativa se o valor total dos seus ativos exceder 30 mil milhões de euros ou se o rácio entre os seus ativos e o PIB nacional do Estado-Membro em questão exceder os 20%, salvo se o valor dos seus ativos for inferior a 5 mil milhões de euros. A instituição também será considerada significativa se o valor dos seus ativos exceder os 5 mil milhões de euros e a diferença entre ativos e passivos transfronteiriços em mais do que um Estado-Membro participante for superior a 20% em relação ao total do rácio entre ativos e passivos. Os três critérios apontados são de ordem quantitativa, uma vez que se referem a dados quantificáveis e determináveis, isto é, números.

Por outro lado, é considerada significativa a instituição que esteja dentro do grupo das três instituições de crédito mais significativas num Estado-Membro, ou seja as três maiores instituições de um Estado-Membro participante. Também é considerada significativa a instituição que receba assistência financeira pública direta do Fundo Europeu de Estabilidade Financeira<sup>79</sup> ou do Mecanismo Europeu de Estabilidade<sup>80</sup>. Estes dois critérios são claramente de origem qualitativa.

Deste modo, se uma instituição de crédito preencher um dos critérios é considerada significativa. Contudo, ainda que não preencha nenhum dos critérios, o BCE pode classificar a instituição como significativa para “garantir a aplicação coerente de elevados padrões de supervisão”<sup>81</sup>.

O estatuto de significativo ou menos significativo pode ser alterado por várias razões, por exemplo, por uma fusão, por uma aquisição, ou até mesmo pelo crescimento natural de uma instituição. Dessa forma, uma instituição menos significativa que passe a significativa, deixa de ser diretamente supervisionada pela ANC e passa para o BCE. Obviamente que o processo contrário também poderá acontecer, isto é, uma instituição passar de significativa para menos significativa e, conseqüentemente, deixa de ser supervisionada pelo BCE e passa

---

<sup>79</sup> O Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (FEEF) é um fundo intergovernamental criado com o objetivo de prestar ajuda urgente aos Estados-Membros em dificuldades. O FEEF foi substituído pelo Mecanismo Europeu de Estabilidade, no entanto o FEEF ainda se encontra em funcionamento para as obrigações pendentes;

<sup>80</sup> O Mecanismo Europeu de Estabilidade entrou em funcionamento em outubro de 2012 e visa garantir apoio aos Estados-Membros da zona euro sempre que tal se afigure indispensável para salvaguardar a sua estabilidade financeira;

<sup>81</sup> Cit. Guia Sobre a Supervisão Bancária, Banco Central Europeu, Novembro de 2014, pág. 9;

para a ANC. Quer na passagem da supervisão de uma instituição de uma ANC para o BCE, quer no caso contrário, o BCE e a ANC devem programar e executar a transferência da responsabilidade de supervisão de modo a não afetar a eficácia da supervisão.

Porém, no caso de a alteração não estar sustentada (por exemplo se os ativos da instituição andarem a flutuar em torno dos 30 mil milhões de euros) e para evitar constantes alterações da responsabilidade da supervisão foi criado um mecanismo de moderação. Este mecanismo visa mediar a alteração do perfil menos significativo para significativo e vice-versa. Ou seja, na passagem de uma instituição de menos significativa para significativa é apenas necessário preencher um dos requisitos descritos. Já no movimento contrário, de passagem de significativa para menos significativa, é necessário que não esteja preenchido nenhum dos critérios durante três anos civis consecutivos. Este mecanismo dá estabilidade de pelo menos três anos civis à supervisão das instituições significativas. Se a passagem de menos significativa para significativa se concretizar, no mínimo a instituição fica sob a supervisão direta do BCE durante três anos. Para além desta regra dos três anos, existe um princípio geral que sustenta que a avaliação de uma instituição de crédito como significativa ou menos significativa não deve, por norma, ser alterada mais do que uma vez no espaço de temporal de 12 meses, salvo se existirem mudanças estruturais significativas, como nos casos de fusões ou alienações.

Salienta-se ainda o facto de que a decisão de transferência da responsabilidade de supervisão tem de ser notificada de imediato à instituição. É exercido um período de transição onde a instituição recebe uma atualização das informações e depois é realizada uma sessão formal da transferência da incumbência da supervisão.

Em suma, o BCE faz a gestão do MUS e exerce a supervisão direta das instituições significativas através de equipas conjuntas de supervisão e exerce também uma supervisão indireta das instituições menos significativas. A supervisão indireta é realizada através das ANC num fenómeno de desconcentração administrativa que será mais desenvolvido em sede de conclusões.

### **3.7.2 - Orgânica do MUS**

A criação do MUS levou também à criação de um órgão para a planificação e exercício da supervisão no BCE - o Conselho de Supervisão.

Com efeito, apesar de o Conselho de Supervisão ser um órgão com uma autonomia *sui generis* (como veremos de seguida) e um cariz manifestamente diferente dos demais órgãos do BCE, este é, nos termos do Artigo 26.º do Regulamento do MUS, um órgão interno do Banco Central Europeu.

Os órgãos de decisão do BCE são: o Conselho do BCE, a Comissão Executiva e o Conselho Geral. O Conselho do BCE é composto pelos membros da Comissão Executiva e pelos governadores dos Bancos Centrais cuja moeda é o euro. A Comissão Executiva é composta pelo Presidente, por um Vice-Presidente e por quatro vogais. Por último, o Conselho Geral é composto por Presidente e Vice-Presidente da Comissão Executiva e pelos governadores dos Bancos Centrais da União Europeia<sup>82</sup>

O Conselho de Supervisão é composto por: um Presidente, um Vice-Presidente, quatro representantes do BCE<sup>83</sup> e um representante de cada ANC. O Presidente é escolhido pelo BCE com o conhecimento do Parlamento Europeu e do Conselho através de concurso, de entre personalidades com reconhecida competência e com elevados conhecimentos bancários, mas que não sejam membros do Conselho do BCE. O Vice-Presidente é escolhido de entre os membros da Comissão Executiva do BCE. O BCE deverá submeter a sua proposta de Presidente e Vice-Presidente à aprovação do Parlamento Europeu e só depois da aprovação é que o Conselho adota a decisão de nomeação. No que diz respeito aos quatro representantes do BCE, estes devem ser nomeados pelo Conselho do BCE e não devem desempenhar funções no âmbito da política monetária. O Conselho de Supervisão poderá ainda convidar a ABE na qualidade de observadora para as suas reuniões, com vista a garantir a sua coordenação com o MUS e para existir uma certa articulação nas políticas de matéria prudencial na União Europeia. Ainda no que respeita à composição do Conselho de Supervisão é importante salientar o facto do mandato do Presidente não poder ser renovado e nem poder ultrapassar cinco anos.

O Conselho de Supervisão nos termos do Artigo 26.º do Regulamento do MUS é o órgão que tem a seu cargo o planeamento e a execução das atribuições conferidas ao BCE em matéria de supervisão. Cabe também a este órgão a condução de trabalhos preparatórios

---

<sup>82</sup> João Mota Campos, João Luiz Mota Campos, Manual de Direito Europeu, O sistema institucional, a ordem jurídica e o ordenamento económico da União Europeia, 6.ª edição, Coimbra Editora, págs.722 e ss;

<sup>83</sup> DECISÃO DO BANCO CENTRAL EUROPEU de 6 de fevereiro de 2014 relativa à nomeação dos representantes do Banco Central Europeu no Conselho de Supervisão (BCE/2014/4);

dentro das atribuições de supervisão do BCE e a apresentação ao Conselho do BCE de projetos de decisão completos.

O Conselho de Supervisão tem um secretariado próprio, a tempo inteiro, encarregue de prestar assistência na preparação de reuniões, bem como na resolução de eventuais questões jurídicas relacionadas com as reuniões.

Dentro do próprio Conselho de Supervisão, deve ser instituído um comité diretor que esteja incumbido de apoiar as atividades do Conselho de Supervisão, mais concretamente na preparação das reuniões. O comité diretor deve ser instituído mediante uma decisão por maioria simples do próprio Conselho de Supervisão. Este comité não tem poderes de decisão e é constituído pelos Presidente e Vice-Presidente do Conselho de Supervisão, por um representante do BCE. Os restantes membros (até um máximo de sete) são elementos das ANC num sistema de rotatividade e de equilíbrio justo.

### **3.7.2.1 - Processo de Tomada de Decisão**

Uma vez que o processo de tomada de decisão do BCE no âmbito das funções de supervisão depende diretamente de dois dos seus órgãos, faz todo o sentido dissecarmos o assunto na sequência da análise orgânica ao BCE. Assim, este processo de decisão é interorgânico e depende diretamente do Conselho de Supervisão que foi criado com o MUS e também do Conselho do BCE.

O processo de tomada de decisão tem duas fases principais ou instrumentais. Porventura, poderíamos identificar outras fases, mas de facto, as fases que mais se destacam são a feitura do projeto de decisão por parte do Conselho de Supervisão e a posterior aprovação do mesmo por parte do Conselho do BCE. O Conselho de Supervisão deverá, em primeiro lugar, aprovar e desenvolver um projeto de decisão. Depois, o Conselho de Supervisão deverá apresentar o projeto de decisão ao Conselho do BCE e prestar toda a informação da forma mais objetiva e transparente possível, sempre no interesse da União Europeia. De seguida, a decisão do Conselho do BCE assenta num procedimento de não objeção, ou seja, após a apresentação do projeto por parte do Conselho de Supervisão, o Conselho do BCE terá um período de tempo que não pode ser superior a 10 dias úteis (em situações de emergência poderão ser 48h) para objetar o projeto, se não o fizer a decisão é considerada adotada. Salienta-se apenas o facto de o Conselho do BCE poder objetar ou não

objetar, mas não poder alterar os projetos de decisão. Se o Conselho do BCE objetar uma decisão, terá de fundamentar os seus motivos por escrito e o projeto é reenviado para o Conselho de Supervisão, para que seja apresentado um novo projeto.

Ainda que tenha de justificar a objeção e identificar detalhadamente os motivos pelos quais objeta o projeto de decisão, o Conselho do BCE tem com este sistema de não objeção uma intervenção que entendemos ser um travão em relação ao projeto do Conselho de Supervisão. O *modus operandi* do sistema visa atribuir ao Conselho de Supervisão toda a iniciativa e preparação da decisão, mas atribui ao Conselho do BCE a possibilidade de objetar a decisão.

O BCE criou um painel de mediação para os casos em que o Conselho do BCE objeta os projetos do Conselho de Supervisão<sup>84</sup>. O papel deste painel de mediação é resolver discordâncias entre a opinião das ANC e a objeção formulada pelo Conselho do BCE. Ultrapassada a divergência, o Conselho de Supervisão poderá apresentar um novo projeto. O Painel de Mediação é composto por um membro de cada Estado-Membro participante. A presidência do painel de mediação é assegurada pelo Vice-Presidente do Conselho de Supervisão, que apesar de não fazer parte do painel, assegura a sua presidência. A escolha do Vice-Presidente do Conselho de Supervisão para a presidência do painel de mediação tem uma intenção conciliadora e equilibrada, pelas funções que este exerce no Conselho de Supervisão e por, ao mesmo tempo, fazer parte da Comissão Executiva do BCE e do Conselho do BCE. Deste modo, o painel de mediação assegura a resolução de diferenças de opinião de forma equilibrada e sempre no interesse da União.

Todo o processo de decisão do Conselho de Supervisão deve respeitar as normas e princípios da União Europeia. Assim, o processo de decisão deverá respeitar todas as garantias processuais e de transparência, incluindo o direito de audição das decisões.

### **3.7.3 - Estrutura Operacional do MUS**

O BCE teve necessidade de se adaptar às atribuições que decorrem do Regulamento do MUS. Esta adaptação passou por criar quatro Direções-Gerais (DG) especializadas, que

---

<sup>84</sup> REGULAMENTO N.º 673/2014 DO BANCO CENTRAL EUROPEU de 2 de junho de 2014 que institui um Painel de Mediação e adota o seu Regulamento Interno;

se ramificam no exercício e planeamento da supervisão. São, então, quatro as Direções-Gerais de Supervisão Microprudencial que pintam o organograma da supervisão do BCE.

A supervisão direta das instituições significativas foi atribuída às DG de Supervisão Microprudencial I e II. A DG de Supervisão Microprudencial I faz a supervisão da maioria das instituições significativas, enquanto que a DG de Supervisão Microprudencial II procede à supervisão das restantes instituições significativas. A supervisão quotidiana das instituições significativas é exercida por Equipas Conjuntas de Supervisão (ECS) que são constituídas por elementos do BCE e das ANC, coordenados pelos duas Direções-Gerais e apoiados pelas divisões horizontais da DG de Supervisão Microprudencial IV.

A Direção-Geral de Supervisão Microprudencial III tem a incumbência de controlar a supervisão das instituições menos significativas que é executada pelas várias ANC. Portanto, está adstrita à DG Microprudencial III a supervisão indireta das instituições menos significativas. Este é um controlo efetivo da atividade de supervisão, que também visa perceber e controlar o próprio relacionamento das ANC com as instituições de crédito. Para além disto, é através da DG de Supervisão Microprudencial III que é dado o apoio analítico e metodológico às ANC.

A quarta DG é a Direção-Geral de Supervisão Microprudencial IV que desempenha funções horizontais especializadas. Esta DG presta apoio especializado em aspetos específicos da supervisão, tanto às Equipas Conjuntas de Supervisão na supervisão das instituições significativas, como às ANC na supervisão das instituições menos significativas. Com esta prestação de conhecimentos periciais aos dois níveis de supervisão do MUS, podemos dizer que a DG de Supervisão Microprudencial IV exerce uma supervisão horizontal.

A DG de Supervisão Microprudencial IV divide-se em dez divisões de apoio especializado, cada uma com a sua área. Com o apoio prestado pelas várias divisões especializadas, será assegurada uma certa congruência de abordagens na supervisão do MUS. As áreas de atuação das dez divisões são (por ordem alfabética): Análise do Risco, Autorização, Desenvolvimento de Metodologias e de Normas, Execução e Sanções, Garantia de Qualidade da Supervisão, Gestão de Crises, Inspeções no Local Centralizadas, Modelos Internos, Planeamento e Coordenação do Plano de Atividades de Supervisão e Políticas de Supervisão.



### 3.7.4 - Pessoal

Nos termos do Artigo 28.º do Regulamento do MUS, é ao próprio BCE que cabe a afetação dos meios financeiros e humanos para exercer as suas funções de supervisão. Contudo, o Banco Central Europeu poderá, segundo o Artigo 31.º do Regulamento do MUS, estabelecer com as ANC um intercâmbio e destacamento de pessoal, estendendo ao plano dos recursos humanos a cooperação de base do MUS entre BCE e ANC. O BCE deverá promover uma cultura de “supervisão comum”<sup>85</sup>, integrando para isso pessoal das várias ANC nas ECS e nas divisões horizontais. O Banco Central Europeu deverá promover de tal forma o intercâmbio de pessoal que, nos termos do n.º 2 do Artigo 31.º do Regulamento do MUS, pode exigir a integração de pessoal proveniente de ANC em outras ANC na supervisão das instituições menos significativas. Ao promover este intercâmbio “com e entre todas as Autoridades Nacionais Competentes e o BCE”<sup>86</sup> o próprio BCE estará também a diversificar as equipas a nível geográfico e de conhecimentos, mas sobretudo, estará a garantir um saudável controlo pelos pares no âmbito da supervisão. Segundo a Orientação (UE) 2015/856 do Banco Central Europeu, que estabelece os princípios do Código Deontológico do Mecanismo Único de Supervisão, são membros do pessoal aqueles que tenham uma relação laboral com o BCE ou com uma ANC, com exceção das pessoas que tenham responsabilidades exclusivas em tarefas específicas não relacionadas com a supervisão.

Apesar da separação entre política monetária e supervisão, o BCE promove um sistema de “serviços partilhados”<sup>87</sup> que inclui os recursos humanos<sup>88</sup>. Com efeito, o BCE pode articular da melhor forma os seus recursos humanos sem gerar um problema na separação entre política monetária e supervisão.

Como já foi referido, vigora um regime de segredo profissional para todos aqueles que prestem qualquer tipo de serviço relacionado com a supervisão. Nestes termos, tanto os membros do Conselho de Supervisão, como o pessoal do BCE e o pessoal destacado pelos Estados-Membros participantes estão sujeitos a um regime de segredo profissional, mesmo depois de terem cessado as suas funções.

---

<sup>85</sup> Cit. Guia Sobre a Supervisão Bancária, Banco Central Europeu, Novembro de 2014, pág. 18,

<sup>86</sup> Considerando (79) do Regulamento do MUS

<sup>87</sup> Cfr. Guia Sobre a Supervisão Bancária, Banco Central Europeu, Novembro de 2014, pág. 19;

<sup>88</sup> Para além do pessoal, o BCE pode gerir a toda a linha da sua intervenção, sem colocar em causa a separação entre política monetária e supervisão, as seguintes áreas: serviços de tecnologias de informação, comunicação, orçamento e administração, instalações e auditoria interna, serviços jurídicos e estatística.

Vigora também um regime de proibição geral de abuso de informação privilegiada<sup>89</sup>. Com efeito, tanto o BCE como as ANC devem garantir que os membros do seu pessoal e os membros dos seus órgãos sociais não usam informação privilegiada de forma abusiva. Portanto, o BCE e as ANC devem restringir ao máximo a informação privilegiada para o seu pessoal. Para além desta restrição máxima, os detentores de informação privilegiada não podem realizar operações de cariz financeiro que possam estar intimamente relacionadas com o exercício da supervisão e com a informação privilegiada.

Outra medida dirigida ao pessoal é a proibição de receção de benefícios por parte do pessoal e membros dos órgãos sociais, que a Orientação 2015/856 do BCE apelida de “regras quanto à aceitação de ofertas e manifestações de hospitalidade”. Assim, os membros do pessoal e dos órgãos sociais do BCE e das ANC estão proibidos de solicitar, receber, ou aceitar a promessa de virem a receber qualquer tipo de benefício próprio ou para terceiros. Existem, porém, algumas exceções para benefícios provenientes de instituições europeias e internacionais que não prejudiquem a independência e a imparcialidade dos membros do pessoal ou dos órgãos sociais. Salienta-se apenas que não existem exceções quanto a possíveis benefícios prestados por instituições de crédito, salvo naturalmente meras manifestações de hospitalidade absolutamente negligenciáveis em reuniões de trabalho, que não cheguem a ser exceção por se tratarem de situações de natural cordialidade de contacto entre pessoas.

### **3.8 - Supervisão das Instituições Significativas**

#### **3.8.1 - Equipas Conjuntas de Supervisão**

As estruturas que exercem diretamente a supervisão das instituições significativas têm o nome de Equipas Conjuntas de Supervisão (ECS). Pelas ECS passa toda a supervisão quotidiana de uma instituição significativa.

Nos termos do Artigo 3.º e seguintes do Regulamento (UE) N.º 468/2014 do Banco Central Europeu, para cada instituição significativa é criada uma ECS. Por sua vez, cada Equipa Conjunta de Supervisão é constituída por pessoal do BCE e por pessoal das ANC. A

---

<sup>89</sup> Artigo 7.º de seguintes da ORIENTAÇÃO (UE) 2015/856 DO BANCO CENTRAL EUROPEU de 12 de março de 2015 que estabelece os princípios do Código Deontológico do Mecanismo Único de Supervisão (BCE/2015/12);

composição das ECS permite aliar o melhor da experiência local existente, com um elevado grau de coerência e unidade na supervisão das instituições significativas<sup>90</sup>.

A incumbência das ECS é de facto a supervisão quotidiana das instituições significativas, no entanto, podemos elencar um conjunto de atribuições que define mais concretamente o espectro de atuação das ECS. Assim, as atribuições das Equipas Conjuntas de Supervisão incluem um processo de avaliação e revisão do risco da instituição, mas também do risco revelado pelos testes de esforço<sup>91</sup> e os riscos da própria instituição para o sistema bancário e financeiro. Compete também às ECS preparar um plano de atividades de supervisão (deverá incluir um plano de inspeções ao local) que será aprovado pelo BCE. Depois da aprovação do BCE, cabe às ECS implementar o plano de atividades de supervisão e executar quaisquer decisões do BCE relativas à supervisão da instituição de crédito sob o domínio de supervisão daquela ECS. As atribuições de uma ECS incluem também a colaboração direta com a ANC sempre que se afigure necessário. Em matérias de natureza mais técnica e mais particular, as ECS podem, porventura, requerer o apoio adicional das divisões horizontais da DG de Supervisão Microprudencial IV.

Fatores como a dimensão, a composição e a organização da Equipa Conjunta de Supervisão dependem do perfil, da dimensão, do grau de complexidade e da natureza da instituição de crédito sobre a qual recai a supervisão<sup>92</sup>.

O estabelecimento e composição das Equipas Conjuntas de Supervisão é da responsabilidade do BCE. Porém, cabe à ANC a nomeação dos membros do seu pessoal. As ANC devem então nomear o membro ou os membros para as ECS, sendo certo que um membro de uma ANC pode ser nomeado para mais do que uma ECS. O BCE pode requerer às ANC que alterem a nomeação de um membro de uma ECS. No que diz respeito à afetação dos recursos humanos das ANC, para as Equipas Conjuntas de Supervisão tem de existir um

---

<sup>90</sup> Cfr. Rosalind Z. Wiggins, Michael Wedow, Andrew Metrick, *European Banking Union A: The Single Supervisory Mechanism*, Yale School of Management, March 2015, pág. 8;

<sup>91</sup> Os testes de esforço (stress tests) foram realizados antes do BCE assumir as suas responsabilidades no âmbito do MUS (antes de 4 de novembro de 2014). Estes testes consistiram numa análise rigorosa aos balanços e à resiliência e também aos ativos dos bancos de maior dimensão na zona euro. Os testes de esforço foram fundamentais para o BCE ficar a conhecer as instituições significativas. Cfr. Comunicado de 8 de agosto de 2014 do Banco Central Europeu - BCE publica Manual do Teste de Esforço no Âmbito da Avaliação Completa; *COMPREHENSIVE ASSESSMENT STRESS TEST MANUAL*, European Central Bank, August 2014; e Danièle Nouy, Prefácio de Danièle Nouy Presidente do Conselho de Supervisão, Relatório Anual do BCE sobre atividades de supervisão 2014, Março de 2015, pág. 4;

<sup>92</sup>Cfr. Guia Sobre a Supervisão Bancária, Banco Central Europeu, Novembro de 2014, pág. 19;

acordo entre BCE e ANC, isto é, o BCE e as ANC devem consultar-se mutuamente e chegar a acordo quanto à utilização dos recursos humanos das ANC.

No caso de existirem Bancos Centrais Nacionais envolvidos na supervisão para além da própria ANC, ou seja, nos casos em que de facto existe uma autoridade competente para a supervisão bancária nacional e essa autoridade não é o Banco Central Nacional, mas tendo o Banco Central Nacional alguma incumbência de supervisão da instituição de crédito em causa, pode também o Banco Central Nacional nomear um ou mais membros do seu pessoal para uma Equipa Conjunta de Supervisão.

Cada Equipa Conjunta de Supervisão tem um coordenador que chefia e coordena todo o trabalho de supervisão. A chefia do coordenador deve ser orientada pelo plano de atividades de supervisão. Todos os membros da ECS devem seguir as instruções do coordenador, sem prejuízo das funções de cada membro no âmbito de cada ANC. Este coordenador advém do BCE e, por norma, não deverá ter a mesma nacionalidade da instituição de crédito supervisionada. Os coordenadores são designados pelo BCE e mediante a complexidade da instituição e o seu perfil de risco, a nomeação é feita para períodos de três ou de cinco anos. Enfatiza-se que esta nomeação é executada segundo um sistema de rotatividade regular.

O coordenador é coadjuvado por subcoordenadores provenientes das ANC. Os subcoordenadores assistem o coordenador na organização e coordenação das funções das ECS e podem ser responsáveis por determinada área da supervisão ou em termos geográficos por uma parte do território.

Existe uma hierarquia evidente nas Equipas Conjuntas de Supervisão e, se a isto juntarmos o facto das DG de Supervisão Microprudencial I e II orientarem e dirigirem diretamente as ECS, percebemos em concreto que existe uma pirâmide bem definida no exercício da supervisão das Equipas Conjuntas de Supervisão.

### **3.9 - Poderes de Supervisão do BCE**

Nos termos do Artigo 9.º do Regulamento do MUS, o BCE para além dos poderes previstos no próprio regulamento dispõe de todos os poderes e está sujeito a todas as obrigações que a legislação aplicável da União Europeia atribui às ANC, salvo se existirem disposições em contrário.

O Regulamento do MUS faz uma separação clara entre poderes de investigação e poderes específicos de supervisão. Os poderes de investigação constituem uma evidente intromissão administrativa e dão uma dinâmica muito mais intrusiva à supervisão bancária. Os poderes específicos de supervisão proporcionam um natural controlo das instituições de crédito e dão ao BCE um conjunto alargado de possibilidades que vão desde um regime de autorizações até às sanções administrativas.

### **3.9.1 - Poderes de Investigação**

Os poderes de investigação do BCE estão presentes nos Artigos 10.º, 11.º e 12.º do Regulamento do MUS e dividem-se em três grandes formas de intervenção no âmbito da investigação: pedidos de informação, investigação de carácter geral e inspeções ao local.

O Artigo 10.º do Regulamento do MUS especifica concretamente as pessoas coletivas e singulares a quem se dirigem os poderes de investigação. Para além das instituições de crédito estabelecidas nos Estados-Membros participantes, o BCE pode exigir informações, fazer inspeções e investigações às seguintes pessoas coletivas: companhias financeiras estabelecidas nos Estados-Membros participantes, companhias financeiras mistas estabelecidas nos Estados-Membros participantes e companhias mistas estabelecidas nos Estados-Membros participantes. Para além destas pessoas coletivas, o BCE pode ainda usar os seus poderes de investigação e fazer exigências de informação a todas as pessoas pertencentes às instituições e companhias discriminadas anteriormente, mas também a terceiros a quem as instituições e companhias subcontratem serviços, tarefas ou atividades. Por conseguinte, os poderes de investigação do BCE têm um universo muito alargado de atuação e, fazendo uso destes poderes, o Banco Central Europeu pode investigar um número muito elevado de instituições, companhias, empresas e pessoas.

Apesar da epígrafe do Artigo 10.º sugerir um pedido cordial de informações, os poderes do BCE, neste caso, ultrapassam o pedido e fixam-se mesmo no campo das exigências. De facto, nos termos deste artigo, o BCE pode exigir que um conjunto de pessoas coletivas e singulares lhe forneçam todas as informações necessárias ao exercício das suas atribuições de supervisão. Aqui incluem-se todas as informações que são prestadas em intervalos regulares de tempo e as que são prestadas num momento e num formato específico. É importante destacar que as informações podem visar diretamente a supervisão

ou podem ter fins estatísticos que, no fundo, também visam o complemento da supervisão. Depois de o BCE obter as informações exigidas, deve facultá-las às ANC que tenham contacto com as informações recebidas.

É importante enfatizarmos o Artigo 10.º n.º 2 do Regulamento do MUS, que prevê a obrigatoriedade de as pessoas coletivas e singulares anteriormente mencionadas fornecerem as informações solicitadas. Apesar de estas pessoas poderem estar debaixo de regimes de segredo profissional, devem prestar as informações exigidas. O segredo profissional não dispensa as pessoas do dever de prestarem informações e o fornecimento dessas informações não poderá constituir violação do segredo profissional.

Quanto às investigações de carácter geral, o Artigo 11.º do Regulamento do MUS refere que o BCE pode proceder a todas as investigações que considere necessárias junto das pessoas já mencionadas. As investigações têm de partir de uma decisão do BCE que, para além de mencionar a intenção inequívoca de efetuar a investigação de carácter geral, deve também especificar o fundamento jurídico da decisão e a sua finalidade. No caso de uma pessoa, seja ela coletiva ou singular, obstruir a realização de uma investigação, deve a ANC do local onde se situam as instalações com relevância para a investigação agir em conformidade com o direito nacional e providenciar inspeções ao local por parte do BCE, sendo certo que quem obstruir a investigação pode constituir uma infração a uma decisão do BCE e, por conseguinte, ficar sujeito a uma sanção nos termos do Artigo 18.º n.º 7 do Regulamento do MUS.

No que diz respeito às inspeções ao local, o BCE pode por iniciativa sua fazer inspeções ao local, ou seja, o BCE pode fazer inspeções às instalações das pessoas acima mencionadas. Esta iniciativa terá de ser concretizada numa decisão do BCE, onde se deverá especificar o objeto e a finalidade da inspeção ao local. Apesar de a iniciativa partir do próprio Banco Central Europeu, este último tem de fazer uma notificação prévia à ANC em causa a dar conta da inspeção ao local.

Por norma, a pessoa coletiva que é alvo da inspeção é avisada com uma antecedência mínima de cinco dias em relação à data do início da inspeção. No entanto, se a boa execução e a eficiência da inspeção o exigir, o BCE poderá proceder à inspeção do local sem aviso prévio, ainda que tenha sempre de avisar a ANC em causa, nem que seja imediatamente antes da inspeção.

No caso de a inspeção ao local exigir a autorização de uma autoridade judicial nos termos do direito nacional, esta autorização deve ser pedida. Assim que seja feito o pedido de autorização, a autoridade judicial nacional deve verificar a autenticidade da decisão do BCE e deve avaliar a proporcionalidade das medidas coercivas. Com efeito, a análise da autoridade judicial nacional não pode versar sobre a necessidade da inspeção, apenas poderá analisar a proporcionalidade das medidas coercivas e pedir esclarecimentos ao BCE acerca dos motivos para a suspeita de infração. A legalidade da decisão de inspeção ao local por parte do BCE apenas pode ser fiscalizada pelo Tribunal de Justiça da União Europeia.

Nos termos do Artigo 12.º do Regulamento do MUS e dos Artigos 144.º e 146.º do Regulamento (UE) N.º468/2014 do Banco Central Europeu, o BCE é responsável pela criação e composição de equipas de inspeção ao local. Cabe ao BCE designar o chefe da equipa de inspeção ao local de entre os membros do pessoal do BCE ou das ANC. Deve existir articulação e consenso no que diz respeito à utilização dos recursos humanos das ANC para a composição das equipas. Os membros da equipa de inspeção ao local têm de seguir as instruções do chefe de equipa.

Se a inspeção ao local recair sobre uma instituição significativa, o chefe da equipa de inspeção ao local deve coordenar e articular a inspeção com a Equipa Conjunta de Supervisão que tenha a incumbência de fazer a supervisão da instituição.

### **3.9.2 - Poderes Específicos de Supervisão**

#### **3.9.2.1 - Procedimentos Comuns**

São três os procedimentos comuns definidos no Regulamento do MUS e concretizados de forma mais pormenorizada pelo Regulamento (UE) N.º468/2014 do Banco Central Europeu. Deste modo, temos como procedimentos comuns de supervisão as autorizações para o acesso à atividade das instituições de crédito, as revogações de autorização para o exercício dessa atividade e as decisões sobre participações qualificadas.

Segundo o Artigo 14.º do Regulamento do MUS, o procedimento comum de autorização é desencadeado pelo pedido para o acesso à atividade de uma instituição de crédito. Este pedido terá obrigatoriamente de ser apresentado à ANC do Estado-Membro participante onde a futura instituição de crédito pretenda estabelecer-se. A ANC em questão

deve comunicar ao BCE a receção do pedido no prazo máximo de 15 dias e nesta comunicação deve mencionar o prazo segundo o qual a decisão tem ser tomada e comunicada ao requerente nos termos do direito nacional. Ainda no que diz respeito ao pedido, a ANC pode por iniciativa própria ou a pedido do BCE solicitar ao requerente que junte informações adicionais que se mostrem necessárias na tomada de decisão.

De seguida, cabe à ANC dar um primeiro passo na obtenção da decisão final. Se a requerente possuir todas as condições fixadas pelo direito nacional do Estado-Membro participante, a ANC deve, num prazo fixado pelo direito nacional, adotar um projeto de decisão a fim de propor ao BCE que conceda a autorização. Este projeto de decisão deverá, de seguida, ser comunicado ao BCE e ao próprio requerente, pelo menos 20 dias úteis antes do final do prazo de avaliação do requerimento previsto na legislação nacional<sup>93</sup>.

A ANC deverá indeferir os pedidos que nos termos da legislação nacional não cumpram as condições de autorização. Poderá também propor ao BCE que conceda a autorização, mas com algumas condições, ou seja, a ANC pode aprovar o seu projeto de decisão e fazê-lo acompanhar de recomendações, condições e/ou restrições. Neste caso em que a ANC propõe um projeto de decisão com restrições, deverá ser a própria ANC a responsável pela avaliação do cumprimento das recomendações, condições e/ou restrições.

Quando o projeto chega ao BCE, deverá ser feita uma avaliação que pondere as condições de autorização previstas na legislação da União Europeia. No caso de o BCE considerar que o projeto não está de acordo com o direito da União, deverá conceder a oportunidade de o requerente comentar por escrito os factos pertinentes para a avaliação.

A decisão deverá considerar-se tomada se o BCE não formular objeções no prazo máximo de dez dias ou então se demonstrar concordância com o projeto. Se existirem objeções e, no caso destas não serem sanadas de acordo com a oportunidade que o BCE dá ao requerente de comentar por escrito, o BCE indefere o projeto e indica os seus motivos por escrito. É de salientar que na base da decisão do BCE terá de estar não só a sua avaliação do projeto de decisão de autorização, mas também os eventuais comentários feitos pelo requerente no âmbito da oportunidade concedida pelo BCE. Com efeito, se o BCE concordar com o projeto de autorização ou se nada disser no prazo de dez dias, a autorização é concedida.

---

<sup>93</sup> Cfr. João Calvão da Silva, Parecer de João Calvão da Silva ao Banco de Portugal, Novembro de 2013, págs. 1 e ss;



Independentemente da decisão de deferimento ou indeferimento da autorização, a decisão tem de ser notificada ao requerente por parte da Autoridade Nacional Competente.

A autorização deverá caducar nos termos do Artigo 79.º do Regulamento (UE) N.º468/2014 do Banco Central Europeu que remete para a Diretiva 2013/36/UE. Assim, se a instituição de crédito não fizer uso da autorização no prazo de 12 meses, se renunciar expressamente à autorização ou se cessar o exercício da sua atividade por um período superior a seis meses, a autorização considera-se caducada.

Ainda no âmbito das autorizações, mas numa abordagem diferente, mais disciplinadora, o BCE pode revogar a autorização da atividade a uma instituição de crédito. Esta ação impõe um certo respeito às instituições de crédito e constitui uma espécie de bomba atômica da supervisão bancária.

Ao contrário da autorização, em que o pedido tem obrigatoriamente de dar entrada na ANC, a revogação da autorização pode partir da iniciativa do BCE ou da ANC em questão. No primeiro caso, desde o momento em que tome conhecimento das circunstâncias que justificam a revogação da autorização, o BCE deverá avaliar, nos termos da legislação da União Europeia, se a autorização da instituição de crédito deve ou não ser revogada. Se o BCE tencionar revogar a autorização, deverá consultar a ANC do Estado-Membro participante em que a instituição está estabelecida. Esta consulta deverá processar-se, por norma, com uma antecedência mínima de vinte cinco dias úteis antes da data em que o BCE planeia tomar a decisão. No caso de a decisão ser muito urgente, o prazo poderá ser encurtado para cinco dias úteis, mas ainda assim, deve ser respeitado o direito de audiência da instituição de crédito. A decisão de revogação por parte do BCE deve ser coordenada com a autoridade que tenha competência para prosseguir a resolução da instituição.

No caso de a iniciativa de revogação da autorização partir de uma ANC, o procedimento de revogação tem contornos um pouco diferentes do caso em que o procedimento é desencadeado pelo BCE. Com efeito, a ANC deve apresentar ao BCE um projeto de decisão propondo a revogação da autorização, se entender que a autorização da instituição de crédito deve ser revogada nos termos da legislação nacional e das normas da União Europeia ou no caso de o procedimento ser desencadeado por um pedido de revogação da própria instituição de crédito. De seguida, o BCE deve avaliar o projeto de decisão de revogação, considerando os motivos apresentados pela ANC e auscultando a própria

instituição de crédito na sequência do direito de audiência previsto no Artigo 31.º do Regulamento (UE) N.º468/2014 do Banco Central Europeu.

No momento da decisão, o BCE pode aceitar o projeto e, por conseguinte, revogar a autorização, ou pode rejeitar o projeto e manter a autorização. A decisão do BCE deverá ter em conta a sua própria avaliação da situação, o projeto de decisão da ANC, a consulta à autoridade nacional de resolução e os comentários da instituição de crédito no uso do seu direito de audiência.

É importante fazermos referência à articulação que tem de existir num procedimento de revogação entre o BCE e a autoridade que tenha competência para a resolução. Se a autoridade de resolução estiver contra à revogação da autorização e, por consequência, contra a necessidade de resolução da instituição, o BCE e a própria autoridade devem acordar um prazo durante o qual o BCE se deve abster de revogar a autorização. Este acordo deve ser de imediato comunicado à ANC em questão, excetuando-se evidentemente os casos em que a ANC é a própria autoridade de resolução, pois nos casos em que isto acontece, a ANC já mediu o acordo com o BCE. No *terminus* do prazo acordado, o BCE deverá analisar se pretende proceder à revogação ou se deve prorrogar o prazo acordado no caso de existirem progressos alcançados pela instituição de crédito. Nesta avaliação, o BCE deve mais uma vez consultar a ANC e a autoridade de resolução, no caso de as autoridades não coincidirem. Mediante esta consulta em que as autoridades fazem o reporte das medidas tomadas e se a autoridade de resolução não se opuser, o BCE pode revogar a autorização do exercício da atividade à instituição de crédito.

A avaliação das aquisições de participações qualificadas<sup>94</sup> é o terceiro e último procedimento comum a ser analisado. Este procedimento tem o seu início com a notificação da intenção de aquisição de uma participação qualificada. A notificação e as informações relevantes acerca da intenção de aquisição devem ser prestadas à ANC do Estado-Membro em que a instituição de crédito está estabelecida. De seguida a ANC tem cinco dias para fazer chegar a notificação e demais informações ao BCE. Outra informação que a ANC deve prestar ao BCE, neste primeiro momento, refere-se à data limite em que a decisão de oposição ou não oposição à aquisição deve ser comunicada ao requerente nos termos do direito nacional.

---

<sup>94</sup> Para uma análise mais aprofundada acerca das participações qualificadas Cfr António Menezes Cordeiro, *Direito Bancário*, 5.ª edição, Almedina, págs. 1087 e ss;

Entretanto, a ANC em questão deverá avaliar se a aquisição cumpre todas as condições previstas na legislação nacional e da União Europeia. Na sequência desta avaliação, a ANC deve elaborar um projeto de decisão e enviá-lo ao BCE. O projeto de decisão deve ser enviado ao BCE pelo menos quinze dias úteis antes do final do prazo de avaliação definido pela legislação da União Europeia.

Na presença do projeto de decisão elaborado pela ANC, o BCE decide se se deve opor ou não ao projeto de decisão e, por conseguinte, à própria aquisição. A decisão do BCE de oposição ou não oposição é tomada com base na própria proposta enviada num primeiro momento pela ANC, no projeto de decisão e também nos comentários do requerente que deve ser chamado na sequência do seu direito de audiência.

Os três procedimentos aqui apresentados exibem um *modus operandi* bem definido, uma articulação administrativa entre BCE e as várias ANC bem vincada e uma importância inquestionável do BCE na decisão final.

### **3.9.2.2 - Poderes de Supervisão em sentido estrito**

Os poderes de supervisão em sentido estrito estão presentes no artigo 16.º do Regulamento do MUS. O Artigo 16.º tem como epígrafe poderes de supervisão, porém, numa perspetiva de construção de um esquema de poderes de supervisão, optamos por apelidar os poderes do Artigo 16.º de poderes de supervisão em sentido estrito para se distinguirem dos poderes de supervisão. É importante distinguirmos o todo da parte e vice-versa: para que não restem dúvidas, os poderes de supervisão são o todo e os poderes de supervisão em sentido estrito são a parte. Este problema de terminologia só aparece porque ao longo desta dissertação nos mantivemos fiéis à terminologia própria da supervisão bancária que tem uma influência marcadamente anglo-saxónica. Se ao invés, tivéssemos optado por usar o termo regulação, este problema já não se colocava. Neste ponto estaríamos a referir o todo como os poderes de regulação e os poderes do Artigo 16.º como poderes de supervisão. Na banca, para a banca, para todas as instituições com atividade financeira e para as entidades que controlam os setores financeiros “a supervisão surge como uma designação tradicional da regulação”<sup>95</sup>. Com efeito, se tivéssemos optado por usar o termo regulação (que de resto é o mais apropriado para o Direito Administrativo), para além de sermos uma

---

<sup>95</sup> Cit. António Menezes Cordeiro, *Direito Bancário*, 5.ª edição, Almedina, págs. 1054 e ss;

gota no oceano com esta terminologia, estaríamos também a ir contra o próprio mecanismo, já que o mecanismo se chama mecanismo único de supervisão e não mecanismo único de regulação.

A base de atuação do BCE no âmbito da supervisão é feita de orientações, recomendações e instruções. Contudo, em certos momentos, o BCE tem mesmo de exigir comportamentos e resultados. Para isto, o BCE tem de possuir um conjunto efetivo de poderes que lhe permitam efetivar a sua supervisão. Estes poderes resumem-se a exigências, proibições, restrições, limitações e imposições que o BCE pode fazer às instituições de crédito. De resto, os poderes de supervisão em sentido estrito são fundamentais para o controlo das instituições de crédito e têm um espectro de incidência bastante alargado.

Nos termos do Artigo 16.º n.º 1 do Regulamento do MUS, os poderes de supervisão em sentido estrito visam solucionar ainda numa fase precoce três tipos de problemas: em primeiro lugar, os casos de instituições de crédito que não satisfazem requisitos de fundos próprios; depois, os casos em que o BCE tem provas de que, nos doze meses seguintes, a instituição está em risco de infringir requisitos estabelecidos na legislação da União Europeia, nomeadamente requisitos de fundos próprios; por último, nos casos em que no processo de supervisão se entende que as estratégias, os processos, os mecanismos, os fundos próprios e a liquidez da instituição não asseguram a boa gestão e a cobertura de riscos.

Tendo em conta os elementos de risco e os riscos não cobertos, o BCE tem o poder de exigir às instituições que tenham fundos próprios superiores ao estabelecido na legislação da União Europeia e tem o poder de exigir que as instituições reforcem estratégias e mecanismos de longo prazo. O BCE pode exigir que as instituições de crédito apresentem um plano para restabelecer a conformidade com os requisitos da supervisão e associado ao plano poderá estar um prazo de implementação. O Banco Central Europeu pode exigir às instituições que sigam um plano concreto de constituição de provisões ou de tratamento de ativos em termos de requisitos de fundos próprios. Pode também restringir ou limitar as atividades e operações da instituição. O BCE tem mesmo o poder de limitar as próprias redes de balcões da instituição. Pode limitar o investimento em atividades com riscos excessivos e pode mesmo exigir que o risco dessas ou outras atividades bem como de certos produtos seja substancialmente reduzido.

O Banco Central Europeu pode também fazer exigências em matéria de remunerações. Quando a remuneração não estiver de acordo com a manutenção de uma base

sólida de fundos próprios, o BCE pode exigir que as instituições limitem a remuneração variável em termos de percentagem de lucros líquidos. Pode também limitar ou mesmo proibir as distribuições pela instituição aos acionistas ou detentores de fundos próprios, mas sublinhe-se que esta limitação ou proibição não pode constituir um incumprimento na instituição. Na sequência disto, o BCE pode exigir que a instituição utilize os lucros líquidos para reforçar os fundos próprios.

O BCE pode impor requisitos específicos de liquidez para a instituição e estes requisitos podem passar por restrições aos desfasamentos dos prazos de vencimento entre ativos e passivos.

No que diz respeito ao reporte de informação, o BCE pode impor requisitos ao próprio reporte e pode exigir que as informações sejam reportadas mais frequentemente, incluindo as informações relativas à liquidez e ao capital. Ainda no âmbito da informação, o BCE pode exigir a divulgação de informações adicionais.

Por último, é importante salientar que, a qualquer momento, o Banco Central Europeu pode destituir os membros dos órgãos de administração das instituições que não cumpram as imposições e exigências da supervisão.

### **3.9.2.3 - Poder Sancionatório**

Todos os poderes já apresentados não teriam tanta força sem um poder mais coercivo que os complementasse<sup>96</sup>. Assim, nos termos do Artigo 18.º do Regulamento do MUS e da PARTE X do Regulamento (UE) N.º468/2014 do Banco Central Europeu, o BCE tem o poder de aplicar sanções administrativas. Todas as sanções aplicadas pelo BCE devem ser efetivas, proporcionadas e dissuasivas e o produto que resultar destas sanções reverterá para o próprio Banco Central Europeu.

Antes de avançarmos na análise do poder sancionatório, temos de fazer a distinção dos dois tipos de sanções administrativas que o BCE pode aplicar. Com efeito, o BCE, no exercício das suas funções de supervisão, pode aplicar sanções administrativas pecuniárias nos casos em que uma instituição de crédito viole um dever previsto nos atos diretamente aplicáveis da legislação da União Europeia e, por outro lado, pode aplicar sanções

---

<sup>96</sup> Cfr. Diego Pellegrino, La potestad sancionadora en el sector bancario. Aproximación jurisprudencial, in Regulación Bancaria: Transformaciones y Estado de Derecho, María Amparo Salvador Armendáriz (Directora), 2014 ics Universidad de Navarra, págs. 398 e ss;

pecuniárias temporárias nos casos em que uma instituição de crédito viole ou não cumpra os regulamentos ou decisões do próprio BCE.

A sanção administrativa pecuniária pode ser aplicada pelo BCE, no exercício das suas atribuições, às instituições significativas que violem de forma dolosa ou meramente negligente uma norma diretamente aplicável da União Europeia. No entanto, a aplicação de sanções pecuniárias a instituições significativas que violem a legislação nacional que transpõe as diretivas da União é da responsabilidade da ANC relevante. Nos casos em que a supervisão é da incumbência do BCE mas a violação por parte da instituição de crédito é relativa a legislação nacional que faz a transposição de diretivas da União Europeia, o poder para aplicar a sanção pecuniária passa para ANC relevante. No entanto, o processo sancionatório só é desencadeado e prosseguido pela ANC com uma solicitação do Banco Central Europeu. O BCE deve solicitar à ANC que promova um processo sancionatório e que aplique uma sanção pecuniária a determinada instituição de crédito pela violação ou não cumprimento de legislação nacional que transpõe diretivas aplicáveis da União Europeia. Neste sentido, pode também uma ANC solicitar ao BCE que este lhe peça a instauração de um processo, quando a própria ANC tome conhecimento da infração que desencadeia a sua intervenção neste âmbito sancionatório. As ANC devem notificar o BCE da conclusão dos processos sancionatórios iniciados a pedido do BCE e devem também fazer uma notificação a dar conta de eventuais sanções aplicadas.

Direcionando definitivamente o foco para as sanções pecuniárias aplicadas pelo BCE, é importante balizarmos a intervenção sancionatória do BCE. O BCE apenas pode, nos termos do n.º1 do Artigo 18.º do Regulamento do MUS, aplicar sanções administrativas pecuniárias às instituições significativas que violem ou não cumpram disposições na legislação diretamente aplicável da União Europeia.

O BCE deverá assegurar a criação de uma unidade de averiguação que fará a investigação independente das violações e do não cumprimento das disposições de legislação da União Europeia. Esta unidade será composta por inquiridores que por sua vez, não podem estar nem ter estado envolvidos nos últimos dois anos na supervisão direta ou indireta de instituições de crédito e que devem desempenhar as suas funções com total independência do Conselho de Supervisão e do Conselho do BCE (aqui inclui-se a não participação nas deliberações dos dois órgãos do BCE).

A comunicação das alegadas infrações deve ser feita à unidade de averiguação pela mão do BCE. Se o BCE, no exercício das suas atribuições, considerar que existem razões que justifiquem a suspeita de infração (nos termos em que já foi apresentada) em relação a uma instituição de crédito, deve remeter essa mesma questão para a unidade de averiguação. No exercício da sua ação, isto é, no âmbito da investigação que conduz, a unidade de averiguação pode exercer os poderes conferidos ao BCE pelo Regulamento do MUS e pode ter acesso a todos os documentos e informações recolhidos pelo BCE ou pelas ANC relevantes para o caso. Porém, a unidade de averiguação deve especificar o objeto e a finalidade da investigação no momento em que faça uso dos poderes do BCE.

Assim que conclua a sua investigação, a unidade de investigação deve informar por escrito a instituição de crédito, dando conta das conclusões da investigação bem como do direito que assiste à instituição de formular por escrito observações e objeções às conclusões da investigação. De seguida, se a unidade de averiguação entender que há lugar à aplicação de uma sanção administrativa pecuniária, deve submeter ao Conselho de Supervisão uma proposta completa do projeto de decisão, sustentando a efetividade e proporcionalidade da sanção administrativa pecuniária a aplicar em função da infração cometida pela instituição de crédito. O conselho de Supervisão, se considerar que o projeto de decisão está incompleto, pode reenviar o mesmo à unidade de averiguação e fazer um pedido de esclarecimentos e informações adicionais.

No momento em que o processo se encontre completo, quer seja depois do pedido de esclarecimento ou aquando do envio do projeto, o Conselho de Supervisão pode tomar várias decisões em conformidade com o Artigo 127.º do Regulamento (UE) N.º468/2014 do Banco Central Europeu. Deste modo, o Conselho de supervisão pode adotar o projeto de decisão quanto à infração ou infrações que concorda terem sido cometidas. Pode entender que o projeto de decisão, apesar de estar completo, não constitui prova suficiente da prática da infração e, por este motivo, deve o Conselho de Supervisão adotar um projeto de decisão que encerre o processo. Por outro lado, o Conselho de Supervisão pode concordar com os factos que provam a infração, mas discordar da recomendação de sanção administrativa pecuniária e adotar um projeto de decisão com a sanção que considere mais adequada. Os projetos de decisão do Conselho de Supervisão devem ser propostos ao Conselho do BCE à luz do processo de tomada de decisão do Banco Central Europeu, no âmbito das funções de

supervisão. Estes projetos apenas podem atender aos factos sobre os quais a instituição de crédito alvo tenha tido a possibilidade de se pronunciar.

No que diz respeito ao *quantum* da sanção pecuniária, o BCE apenas pode aplicar sanções administrativas pecuniárias até ao dobro do montante obtido com o lucro da infração ou até ao dobro do montante das perdas que a infração permitiu evitar. Na impossibilidade de quantificar estes valores, o montante máximo da sanção fixar-se-á em 10% do volume de negócios total da instituição referente ao exercício anual anterior. No caso de a instituição de crédito que cometeu a infração fazer parte de um grupo, então o montante máximo da sanção será 10% do volume de negócios anual total resultante das contas financeiras anuais consolidadas mais recente do grupo.

Existem dois tipos de prazos que estabelecem a prescrição das sanções administrativas pecuniárias: os prazos quanto à prescrição do procedimento de aplicação e os prazos de prescrição da própria execução da sanção administrativa pecuniária.

Quanto à primeira tipologia de prazos, o BCE, para aplicar sanções administrativas pecuniárias, está sujeito a um prazo de prescrição de cinco anos que começa a correr na data em que a infração tenha sido praticada. Contudo, o prazo é interrompido a partir do momento em que o BCE toma alguma medida para efeitos de investigação ou remete o caso em concreto, ou pelo menos a suspeita de um caso, para a unidade de averiguação. Estas interrupções só produzem efeitos se a instituição de crédito em causa for notificada do ato do BCE. Cada interrupção implica o reinício da contagem do prazo de prescrição, porém, independentemente de interrupções, o procedimento de aplicação da sanção pecuniária prescreve assim que passe o dobro do tempo do prazo de prescrição, ou seja, dez anos. Há suspensão do prazo de prescrição sempre que a decisão final do Conselho do BCE esteja dependente de um procedimento de revisão perante a Comissão de Reexame (será apresentada adiante) ou dependente de um processo de recurso perante o TJUE. Também haverá suspensão do prazo de prescrição sempre que estiverem pendentes processos penais contra a instituição em causa, mas atenção que esta suspensão, ao contrário da anterior, prorroga o prazo de dez anos e, por conseguinte, o período de tempo enquanto correr o processo penal não conta para o prazo de dez anos em que o processo prescreve.

Relativamente aos prazos de prescrição da execução de sanções, o BCE está sujeito a um prazo de cinco anos para executar coercivamente as decisões que adotam sanções pecuniárias. Sempre que o BCE tome alguma medida que vise o pagamento da sanção,



interrompe a contagem do prazo e cada interrupção implica o reinício da contagem do prazo. Contudo, o prazo suspende-se durante o período em que for concedido um prazo de pagamento à instituição de crédito e sempre que o Conselho do BCE ou o TJUE adotem a decisão de suspender a cobrança da sanção pecuniária.

No que diz respeito às sanções pecuniárias temporárias, que foram referidas no início deste ponto como outro tipo de sanções a aplicar pelo Banco Central Europeu, o BCE pode aplicar este tipo de sanções, nos termos do Artigo 18.º n.º 7 do Regulamento do MUS, nos casos em que uma instituição de crédito proceda a uma violação ou incumprimento de uma decisão ou de um regulamento do BCE. Esta tipologia de sanção é calculada ao dia, por cada dia que passa, até que a instituição em causa passe a cumprir o regulamento ou a decisão que está violar ou não está a cumprir. A sanção pecuniária temporária visa obrigar a instituição de crédito em causa a executar a decisão desrespeitada ou a cumprir o regulamento ao qual está obrigada.

A sanção pecuniária temporária tem em vista a violação continuada de um regulamento ou decisão do BCE. Esta sanção começa a ser quantificada a partir do momento em que a instituição de crédito é notificada da exigência da cessação da infração e do início da contagem dos dias para a quantificação de montante da sanção pecuniária temporária<sup>97</sup>. Por cada dia completo que passar sem que a violação da decisão ou do regulamento tenha cessado, acresce o montante fixado pelo BCE ao total da sanção. Com efeito, na sanção pecuniária temporária, cada dia que passa corresponde a um valor diário, estes valores vão acumulando até a instituição cumprir a decisão ou o regulamento. Esta sanção não poderá ser aplicada por um período superior a seis meses<sup>98</sup>.

A instituição é notificada no início, aquando do início da quantificação diária do montante da sanção. No entanto, a sanção carece de um procedimento de aplicação do BCE que só pode ser aplicado no final dos seis meses de período máximo ou quando tiverem cessado infrações por parte da instituição. Tal como as sanções pecuniárias, as sanções pecuniárias temporárias prescrevem no prazo de cinco anos, Este prazo começa a correr a partir do momento em que cessam as infrações ou quando findam os seis meses de limite

---

<sup>97</sup> REGULAMENTO (CE) n.º 2532/98 do Conselho de 23 de Novembro de 1998 relativo ao poder do Banco Central Europeu de impor sanções, alterado mais recentemente pelo REGULAMENTO (UE) 2015/159 DO CONSELHO de 27 de janeiro de 2015 que altera o Regulamento (CE) n.º 2532/98 relativo ao poder do Banco Central Europeu de impor sanções.

<sup>98</sup> Cfr. Guia Sobre a Supervisão Bancária, Banco Central Europeu, Novembro de 2014, pág. 41;

máximo. Também se aplicam aqui os termos e os prazos apresentados para a prescrição de execução das sanções pecuniárias.

Depois de notificar a instituição em questão e depois de prestar informações acerca da sanção e da instituição à Autoridade Bancária Europeia, o Banco Central Europeu deve publicar no seu sítio *web* todas as decisões que imponham uma sanção administrativa. Aqui incluem-se as informações sobre o tipo e a natureza das infrações, bem como sobre a identidade da instituição. No entanto, a publicação não deverá referir a identidade da instituição sempre que essa informação possa ser suscetível de causar danos desproporcionados à própria instituição ou sempre que a informação acerca da identidade da instituição possa comprometer a estabilidade dos mercados financeiros ou uma investigação criminal em curso.

Sempre que o BCE, no exercício das suas atribuições no âmbito da supervisão, suspeitar ou tiver motivos para suspeitar de um ilícito penal, deve solicitar à ANC relevante que remeta o caso às autoridades com competência para a investigação e para uma possível promoção de um processo penal nos termos do direito nacional.

Por último, ainda no que diz respeito às sanções, é importante deixarmos uma nota relativamente à articulação entre as ANC e o BCE: as ANC devem notificar o BCE periodicamente acerca das sanções pecuniárias que apliquem a instituições menos significativas no desempenho das suas funções no âmbito da supervisão.

### **3.10 - Taxas de Supervisão**

O Banco Central Europeu é responsável pela afetação dos meios financeiros indispensáveis ao exercício da supervisão. É óbvio que toda a “aparelhagem” criada no âmbito do MUS envolve meios financeiros bastante avultados. Na sequência desta responsabilidade pela afetação dos meios financeiros necessários à supervisão e nos termos do Artigo 30.º do Regulamento do MUS, o Banco Central Europeu deve cobrar uma taxa de supervisão às instituições de crédito estabelecidas nos Estados-Membros participantes e às sucursais estabelecidas num Estado-Membro participante mas originárias de uma instituição de crédito estabelecida num Estado não participante. O Regulamento (UE) N.º 1163/2014 do Banco Central Europeu relativo às taxas de supervisão concretiza de forma pormenorizada todas as questões relativas a esta temática.

O BCE cobra, portanto, uma taxa de supervisão anual às instituições e sucursais referidas, com a particularidade de, no caso de estarmos perante um grupo, a taxa deve ser aplicada ao grupo enquanto unidade e com a condicionante de que cada grupo deve nomear o devedor da taxa que representa a totalidade do grupo e comunicar a sua identidade ao BCE, sendo certo que o devedor identificado tem de estar estabelecido num Estado-Membro participante.

Nos termos da última parte do n.º 1 do Artigo 30.º do Regulamento do MUS, as taxas cobrem de facto as despesas suportadas pelo BCE no que diz respeito ao exercício da supervisão, porém as referidas taxas nunca poderão exceder as despesas relativas à supervisão. Portanto, o Banco Central Europeu só poderá cobrar taxas de supervisão mediante as despesas que tenha com a própria supervisão. O valor total das taxas anuais de supervisão deve cobrir, mas nunca exceder, as despesas realizadas pelo BCE no exercício da supervisão no período de taxa pertinente. Por conseguinte, o BCE ao determinar os custos anuais da supervisão deverá ter em conta os montantes de taxas relativos a períodos anteriores que não eram cobráveis, os juros devidos e outros montantes recebidos ou reembolsados. Considerando todas estas circunstâncias, o Banco Central Europeu deverá, no final de cada ano civil, estimar os custos relativos ao ano seguinte e, partindo deste valor e levando também em linha de conta os custos reais do ano corrente, será calculado o montante total das taxas anuais. A esta estimativa deve somar-se qualquer excedente ou défice que transite do período de taxa anterior.

Uma vez que o exercício das funções de supervisão do BCE é diferente em conformidade com o cariz significativo ou não significativo da instituição de crédito, então os custos com a supervisão também serão necessariamente diferentes em função do cariz significativo ou menos significativo da instituição de crédito. Deverá ser feita uma repartição de custos relativos às funções de supervisão direta das instituições significativas e das funções da supervisão indireta das instituições menos significativas. Com efeito, existem duas categorias de taxas: aquelas que são aplicadas às instituições significativas e as que se aplicam às instituições menos significativas.

Cabe ao BCE decidir o montante definitivo da taxa que cada instituição deve pagar. Esta taxa de supervisão anual deve corresponder à soma da componente mínima com a componente variável da taxa. A componente mínima da taxa é calculada segundo uma percentagem fixa do montante total das taxas anuais de supervisão e que se aplica a cada

uma das categorias, ou seja, a componente mínima da taxa fixa-se num montante mínimo para todas as instituições significativas e em outro montante mínimo que vale para as instituições menos significativas. Já a componente variável da taxa depende diretamente de fatores relacionados com a própria instituição de crédito.

O BCE deverá manter um diálogo com as ANC no sentido de garantir que os custos da supervisão e, por conseguinte, os valores das taxas, se mantêm num nível razoável e equilibrado para todas as instituições de crédito.

O valor correspondente à taxa que cada instituição terá de pagar, deverá ser comunicado pelo BCE à instituição de crédito em causa mediante um aviso de taxa a pagamento. O aviso de taxa a pagamento deve especificar a forma de pagamento da taxa e depois da emissão deste aviso a instituição terá 35 dias para pagar.

No caso de a instituição de crédito realizar o pagamento de forma parcial, não realizar o pagamento ou não cumprir as condições de pagamento especificadas, então aos montantes em dívida referentes à taxa anual deverão acrescer juros diários. A taxa de juro a aplicar será equivalente à taxa de juro das operações principais de refinanciamento do BCE com um acréscimo de 8%. Os juros começam a contar a partir da data em que o pagamento se venceu.

Por último, referir que o Regulamento do MUS não obsta a que as ANC possam cobrar taxas em relação a atribuições fora do âmbito do MUS. Dentro do âmbito do MUS, as ANC podem cobrar taxas no que respeita a custos de assistência e cooperação com o BCE e custos de execução das suas próprias instruções nos termos do Regulamento do MUS e demais legislação da União Europeia.

### **3.11 - Responsabilidade Democrática do BCE no Âmbito do MUS**

#### **3.11.1 - Perante as Instituições Europeias**

Nos termos do Artigo 20.º do Regulamento do MUS, o BCE responde perante o Parlamento Europeu e perante o Conselho pela aplicação do Regulamento do MUS. A responsabilidade perante o Parlamento Europeu é concretizada de forma mais pormenorizada pelo Acordo Interinstitucional entre o Parlamento Europeu e o Banco Central Europeu sobre as modalidades práticas do exercício da responsabilidade democrática e do

controlo sobre o exercício das atribuições conferidas ao BCE no quadro do Mecanismo Único de Supervisão.

Apesar do n.º 1 do Artigo 20.º do Regulamento do MUS especificar o Parlamento Europeu e o Conselho como as instituições sobre as quais o BCE deve responder no âmbito do MUS, esta responsabilidade democrática efetua-se perante outras instituições europeias e em diferentes níveis. O BCE deve apresentar ao Parlamento Europeu, ao Conselho, à Comissão Europeia e ao Eurogrupo um relatório anual sobre a execução das suas funções de supervisão bancária.

O relatório anual é apresentado publicamente pelo presidente do Conselho de Supervisão ao Parlamento Europeu e ao Eurogrupo. Até quatro dias antes desta apresentação pública, o relatório anual deve ser disponibilizado ao Parlamento Europeu a título confidencial numa das línguas oficiais da União Europeia. Só depois da sua apresentação é que serão disponibilizadas as traduções em todas as línguas oficiais da União Europeia. O relatório deverá incidir sobre os seguintes aspetos: exercício das funções de supervisão, partilha de funções com as ANC, cooperação com outras autoridades relevantes a nível da União e a nível nacional, separação entre as funções de política monetária e de supervisão, evolução da estrutura de supervisão e recursos humanos, aplicação do código de conduta, montante das taxas de supervisão e respetivo método de cálculo, orçamento atribuído às funções de supervisão e por último comunicação das infrações. Posteriormente, o BCE deve publicar no sítio *web* do MUS o relatório anual

O escrutínio feito pelo Parlamento ao BCE no âmbito do MUS não se fica pelo relatório anual. O presidente do Conselho de Supervisão participa em duas audições públicas anuais e ordinárias acerca do exercício das funções de supervisão. Para além destas audições, o presidente do Conselho de Supervisão pode ser convidado para outras audições mais informais, que o Acordo Interinstitucional chama de “outras trocas de pontos de vista *ad hoc*”. Podem ainda ser convocadas pelo presidente da comissão competente do Parlamento, reuniões confidenciais com o presidente do Conselho de Supervisão. Nestes debates confidenciais, devem apenas estar presentes o presidente e vice-presidentes da comissão competente do Parlamento Europeu.

O Banco Central Europeu também deve responder às perguntas do Parlamento e do Eurogrupo e pode fazê-lo oralmente ou por escrito. Sendo certo que nos termos do Acordo Interinstitucional terá obrigatoriamente de responder por escrito às perguntas escritas que o

Parlamento lhe dirija. O presidente do Conselho de Supervisão também pode, a pedido do Eurogrupo, ser ouvido por este acerca da execução das suas funções de supervisão.

O BCE e o Parlamento Europeu devem celebrar acordos com vista ao estabelecimento de modalidades práticas de responsabilização e controlo democráticos da supervisão bancária exercida pelo BCE, como de resto é exemplo o já referido Acordo Interinstitucional.

Atendendo ao Artigo 226.º do TFUE, podem ser constituídas comissões de inquérito temporárias no Parlamento Europeu com o objetivo de investigar e analisar possíveis circunstâncias de infração ou má administração na aplicação do direito da União Europeia. Neste sentido, o BCE no âmbito de aplicação do MUS, pode ser visado por uma destas comissões. O BCE deve cooperar lealmente com investigações e análises e deve mesmo assistir as possíveis comissões de inquérito no desempenho das suas funções.

Este processo de responsabilização democrática do BCE perante o Parlamento Europeu no âmbito do MUS é fundamental para a legitimação do BCE e do próprio mecanismo. A responsabilidade perante o Parlamento Europeu que representa diretamente os cidadãos da União Europeia, atribui ao MUS uma legitimidade redobrada. O BCE no âmbito do MUS junta à sua legitimidade técnica e legitimidade derivada uma certa legitimação democrática<sup>99</sup>, que lhe concede um maior resguardo e credibilidade no exercício dos seus poderes de supervisão.

### **3.11.2 - Perante os Parlamentos Nacionais**

Quando o BCE apresentar o relatório anual ao Parlamento Europeu e às restantes instituições europeias, deve também enviá-lo aos Parlamentos nacionais dos Estados-Membros participantes, nos termos do Artigo 21.º do Regulamento do MUS. Posteriormente e depois da devida análise, os Parlamentos nacionais poderão enviar ao BCE observações fundamentadas acerca do relatório.

Também os Parlamentos nacionais dos Estados-Membros participantes podem solicitar ao BCE que responda a perguntas ou observações sobre o exercício das suas funções de supervisão. Salienta-se apenas que as respostas a estas perguntas deverão ser feitas por escrito.

---

<sup>99</sup> Cfr. Rute Saraiva, *Direito dos Mercados Financeiros*, AAFDL, Março de 2013, págs. 135 e ss;

Por último, um Parlamento nacional de um Estado-Membro participante pode convidar o Presidente ou outro membro do Conselho de Supervisão a participar numa audição mais informal que o Regulamento do MUS apelida de “troca de impressões em relação à supervisão das instituições de crédito nesse Estado-Membro”. Nesta audição deve ainda participar um representante da Autoridade Nacional Competente.

O n.º 4 do Artigo 21.º do Regulamento do MUS acrescenta que estas formas de *accountability* não prejudicam a possível obrigação de as ANC responderem perante os parlamentos nacionais nos termos da legislação nacional. Esta obrigação pode visar o exercício das atribuições da ANC no âmbito do MUS ou outras atividades que estejam fora do quadro do MUS.

O facto de o BCE também responder perante os parlamentos nacionais no âmbito do MUS acrescenta proximidade não só do BCE para com as instituições nacionais, mas também com as instituições de crédito, as empresas, as pessoas e fundamentalmente a sociedade em geral de um Estado-Membro participante. No fundo, o que se pretende com este processo de *accountability nacional* é gerar ainda mais confiança no sistema bancário.

### **3.12 - Garantias Processuais**

#### **3.12.1 - Antes da Decisão**

Como já fomos avançando aquando da análise do processo de tomada de decisão, o BCE antes de tomar decisões deve dar às pessoas que são objeto do procedimento (entendam-se pessoas singulares ou coletivas interessadas na decisão) a possibilidade de serem ouvidas. Depois de estas pessoas serem ouvidas, o Banco Central Europeu deve decidir em conformidade com a sua opinião da matéria em questão, mas também deve nos termos do n.º 1 do Artigo 22.º do Regulamento do MUS basear as suas decisões nas objeções levantadas pelas pessoas ouvidas. Estas objeções devem ser retiradas do desiderato das observações apresentadas.

Porém, se as decisões versarem sobre matérias urgentes, em que o tempo que passa se estabelece como o maior inimigo da própria decisão e em que as medidas efetivas têm a máxima urgência de entrarem em vigor, até para poderem evitar danos perigosos para o sistema financeiro, então, o BCE pode adotar uma decisão provisória, ficando os

interessados com a possibilidade de serem ouvidos após a tomada de decisão. Sublinha-se apenas que, após a tomada de decisão, a audição dos interessados deve ser concretizada com a maior brevidade possível.

Durante todo o processo de tomada de decisão os direitos dos interessados devem ser devidamente acautelados. Com efeito, as pessoas coletivas ou singulares com interesse na decisão têm o direito de consultar o processo, contudo este direito de consulta não abrange as informações com um cariz confidencial.

Outra forma de garantir os direitos dos interessados é através da concretização da fundamentação das decisões. O BCE tem obrigatoriamente de fundamentar todas as suas decisões. De acordo com o n.º 2 do Artigo 33.º do Regulamento (UE) N.º 468/2014 do Banco Central Europeu, a fundamentação deverá conter os factos materiais e as razões jurídicas nas quais o BCE se baseou para tomar a sua decisão.

### **3.12.2 – Depois da Decisão**

Tanto a possibilidade de audição como a consulta do processo, são direitos que auxiliam as pessoas interessadas na decisão antes mesmo de existir decisão por parte do BCE ou, se quisermos, são garantias que se prestam durante o processo de tomada de decisão. Portanto, a União Europeia para além de consagrar no Regulamento do MUS garantias para o momento antes da decisão, teve também necessidade de acautelar o momento posterior à tomada de decisão. Deste modo, ainda fora do âmbito da justiça, foi criada uma Comissão de Reexame que tem uma natureza administrativa e que está incumbida de proceder à revisão administrativa interna das decisões do BCE no exercício das suas funções de supervisão. A comissão de Reexame é criada e instituída na sequência da Decisão do Banco Central Europeu de 14 de abril de 2014 relativa à instituição de uma Comissão de Reexame e respetivas Regras de Funcionamento.

Nos termos do Artigo 24.º do Regulamento do MUS esta Comissão é composta por cinco membros independentes que não podem pertencer aos quadros de pessoal do BCE ou de uma ANC. Os membros da Comissão devem possuir conhecimentos relevantes e experiência na área da supervisão financeira. Ainda no que respeita aos membros da Comissão, estes devem pautar as suas funções num regime de total independência e devem



agir sempre pela defesa do interesse público. As decisões da Comissão de Reexame são tomadas por uma maioria de três dos seus cinco membros.

A Comissão de Reexame tem a incumbência de proceder a revisões administrativas das decisões do BCE em matéria de supervisão. Para o processo de reexame ser desencadeado, é necessário que uma pessoa singular, coletiva ou mesmo uma instituição supervisionada peça a revisão da decisão. Contudo, apenas as pessoas singulares ou coletivas que sejam destinatárias da decisão (ou pelo menos que esta lhes diga direta e individualmente respeito) podem fazer um pedido de revisão de uma decisão. Os pedidos de revisão têm de ser feitos ao BCE no prazo de um mês a contar da data em que a pessoa em causa foi notificada, ou, na falta de notificação, deve contar a data em que o interessado teve conhecimento da decisão. Estes pedidos têm de ser apresentados por escrito e devem incluir fundamentação.

Depois de recebido o pedido de revisão, a Comissão deve analisar o pedido e a sua fundamentação e posteriormente decidir sobre a admissibilidade ou não admissibilidade do pedido. A revisão da Comissão de Reexame deve limitar-se à análise dos fundamentos apresentados pelo requerente. Sempre que se mostre necessário para a avaliação justa da revisão, pode a Comissão de reexame convocar o requerente e o BCE para apresentarem a sua contestação oralmente. Se a decisão for de não admissibilidade do pedido então o processo de reexame termina neste momento. Por outro lado, se a Comissão de Reexame se decidir pela admissibilidade do pedido, então a própria Comissão de Reexame deve emitir um parecer em conformidade com a sua decisão e remetê-lo ao Conselho de Supervisão do BCE, dentro de um prazo máximo de dois meses a contar da receção do pedido. Por sua vez, o Conselho de Supervisão deve apresentar um novo projeto de decisão ao Conselho do BCE, tendo em conta o parecer remetido pela Comissão de Reexame. Na sequência do que já foi apresentado em relação ao processo de tomada de decisão, o Banco Central Europeu dispõe de um prazo máximo de dez dias úteis para formular objeções ao projeto de decisão. Se o BCE não formular objeções, a nova decisão considera-se tomada. Salienta-se apenas que a nova decisão revoga a decisão inicial.

É importante referir que nenhum pedido de revisão tem efeitos suspensivos, salvo se circunstâncias anormais o exigirem, isto é, se se constatarem circunstâncias que recomendam a suspensão dos efeitos da decisão, então o Conselho do BCE pode suspender a decisão, sob proposta da Comissão de Reexame. As circunstâncias que recomendam a suspensão

assentam num dano irreparável se a decisão contestada for aplicada. Para além disto, para que a Comissão de Reexame possa propor a suspensão da decisão, o pedido de revisão tem de ser admissível e não pode ser manifestamente infundado.

O dever de fundamentação que analisamos anteriormente em relação à obrigatoriedade de fundamentação das decisões do BCE, mantém-se também depois da entrada do pedido de revisão. Com efeito, o parecer emitido pela Comissão de Reexame, o novo projeto de decisão do Conselho de Supervisão e decisão adotada pelo Conselho do BCE devem ser devidamente fundamentadas.

Por último, é importante salientarmos que os processos de revisão administrada das decisões do BCE, por parte da Comissão de Reexame, em nada prejudicam a possibilidade dos interessados intentarem uma ação no TJUE nos termos da legislação da União Europeia.

Segundo o Artigo 263.º do TFUE, o TJUE fiscaliza a legalidade dos atos dos órgãos ou organismos da União destinados a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros. Deste modo, nos termos do Considerando (60) do Regulamento do MUS o TJUE deve fiscalizar a legalidade dos atos do BCE que se destinem a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros. Ficam assim excluídos desta fiscalização as recomendações e pareceres.

O Banco Central Europeu poderá ter que indemnizar possíveis lesados em matéria de responsabilidade civil extracontratual nos termos do Artigo 340.º do TFUE. Os danos poderão ser causados por si próprio ou pelos seus agentes no exercício das suas funções de supervisão.

### **3.13. Supervisão das Instituições Menos Significativas**

O BCE é responsável pelo funcionamento eficaz e coerente do MUS. Para além disto, como já foi mencionado, o BCE tem a seu cargo a supervisão direta das instituições significativas e a supervisão indireta das instituições menos significativas. Por conseguinte, a supervisão direta das instituições menos significativas é da responsabilidade das ANC.

As ANC planificam e exercem as suas atividades de supervisão de acordo com o quadro e a metodologia do MUS, em especial, em conformidade com o Regulamento do MUS. Com a exceção dos procedimentos comuns e de uma ou outra exceção pontual, as ANC possuem os mesmos poderes do BCE para a supervisão das instituições menos significativas. Porém, a estratégia de supervisão de uma ANC é parte integrante do MUS e,

por conseguinte, tem de existir articulação e cooperação que proporcionem um exercício uniforme da supervisão no âmbito do MUS. Toda a supervisão das instituições menos significativas num Estado-Membro participante passa pela ANC (desde análises de risco, a reuniões com as direções das instituições menos significativas)<sup>100</sup>.

Apesar das ANC poderem planificar e exercer as suas funções de supervisão, existe um certo controlo exercido pelo BCE em relação ao exercício da sua supervisão. Com efeito, existem notificações que as ANC têm de fazer ao BCE em relação a procedimentos de supervisão relevantes e a projetos de decisões de supervisão das ANC.

À cabeça da obrigatoriedade de notificações ao BCE por parte de uma ANC, aparecem as situações em que há uma deterioração da situação financeira de uma instituição de crédito menos significativa. A notificação deve acontecer se a deterioração for rápida e significativa, em especial se a deterioração levar a um pedido de assistência no quadro do Mecanismo Europeu de Estabilidade.

Para o processo de supervisão de cada instituição menos significativa, o BCE deve definir critérios, tendo especial atenção à situação de risco e a um possível impacto sobre o sistema financeiro que a instituição possa vir a ter, com vista a determinar a informação sobre qual devem versar as notificações da ANC ao BCE. Com base nestes critérios, a ANC em questão deve notificar o BCE, dando nota do projeto de decisão relevante em relação à instituição sobre a qual recaem os critérios pré-determinados. Independentemente de critérios, as ANC devem notificar o BCE dos seus projetos de decisão que impliquem a destituição de membros dos órgãos de administração das instituições menos significativas e dos projetos de decisão que tenham um impacto considerável sobre as instituições. Não obstante a definição destes critérios, o BCE pode a qualquer momento solicitar à ANC informações acerca da supervisão de uma ou várias instituições menos significativas. Por outro lado, as ANC devem ter a iniciativa de notificar o BCE em relação a qualquer situação que entendam ser relevante ou que possa afetar negativamente a reputação do MUS.

As ANC devem também dar informações *ex post* ao BCE em relação às instituições menos significativas, na sequência da solicitação feita pelo BCE. Deste modo, o Banco Central Europeu pode solicitar às ANC que o informem periodicamente acerca das medidas de supervisão tomadas pela ANC. Para lá destas solicitações, cabe a cada ANC submeter ao

---

<sup>100</sup> Cfr. Guia Sobre a Supervisão Bancária, Banco Central Europeu, Novembro de 2014, pág. 42;

BCE um relatório anual sobre a supervisão das instituições menos significativas (de acordo com os critérios definidos pelo BCE).

Todo este esforço de coordenação, informação e comunicação entre o BCE e as ANC visa garantir não só o funcionamento eficaz e coerente do MUS, mas também uma supervisão uniforme e homogénea das instituições de crédito menos significativas.

#### **4 – Conclusão**

Apesar de esta dissertação ter um cariz marcadamente administrativo, não podemos desprezar os dois primeiros pontos cuja abordagem assenta numa perspetiva mais económica. É importante termos presente essa primeira parte, porque de facto são as origens da União Bancária que tendem a adequar e a moldar o próprio Mecanismo Único de Supervisão. Deste modo, faremos, num primeiro momento, as conclusões do quadro mais económico e financeiro e, num segundo momento, as conclusões mais próprias do Direito Administrativo. Uma vez que não estamos a falar de polos completamente opostos, não vamos separar de forma estanque estas duas abordagens conclusivas.

Começando pela abordagem económica, podemos começar por dizer que só o tempo irá demonstrar se o MUS cumpre o principal objetivo de contribuir para o rompimento com a fragmentação financeira. Com efeito, este objetivo não é fácil de concretizar. Como fomos dizendo, a fragmentação financeira materializa-se numa dependência entre a banca e os Estados soberanos, que tende a gerar desigualdades na obtenção de crédito em função da nacionalidade. Evidentemente que este problema proporciona um ciclo vicioso sem fim à vista. Começamos pelo final do ciclo, ou seja, pelas desigualdades na obtenção de crédito para as empresas e para as famílias em função da nacionalidade. É certo que uma empresa alemã tem muito mais facilidade para obter crédito e alcançar liquidez do que uma empresa grega. Imaginemos que estamos perante duas empresas exatamente iguais, mas uma é alemã e a outra é grega: as duas pretendem obter o mesmo valor de liquidez junto de uma instituição de crédito, só que a primeira fá-lo perante uma instituição alemã e a segunda perante uma instituição grega. O que vai separar estas duas empresas é que a primeira vai ter muito mais facilidade de aceder ao crédito e, para além disso, vai pagar uma taxa de juro muito mais baixa do que a segunda. Isto é a fragmentação financeira, desigualdade em função da nacionalidade - se as empresas de um país têm dificuldade em obter liquidez então o

investimento cai e o desemprego aumenta e a consequência direta destas duas variáveis é a diminuição de receitas para o Estado pela via dos impostos. Ou seja, com esta diminuição de receita há tendência para aumentar os défices e as dívidas soberanas dos Estados, que já vinham a ser aumentadas pela intervenção massiva de capital público na banca. Este é o momento em que o ciclo fica vicioso. Com défices mais elevados, a capacidade de obter liquidez é substancialmente reduzida. Voltamos mais uma vez ao mesmo, complicações para a banca, fator que desencadeia possíveis intervenções do Estado na banca, não só para absorverem perdas, mas também para procederem a recapitalizações. Mais uma vez, os défices sobem e as taxas de juro aumentam. O ciclo continua, é uma espécie de eterno retorno à mesma situação. Claro que podíamos expor outros fatores que completassem ainda mais este ciclo vicioso, mas com isso perderíamos o foco daquilo que realmente interessa neste estudo - o Mecanismo Único de Supervisão.

Como já fomos avançando, a dependência da banca perante os Estados soberanos concretiza-se em dois momentos: no momento da supervisão (a montante) e na resolução, recapitalização ou com outro tipo de intervenção de capital (a jusante). Este é o núcleo do problema, é o Estado que garante confiança na banca. Ou seja, é a falta de confiança dos mercados financeiros nos Estados soberanos que desencadeia a fragmentação financeira. A confiança é fundamental nos mercados, é ela que determina o risco e por conseguinte as taxas de juro.

Deste modo, a fragmentação financeira traduz-se numa incapacidade dos mercados avaliarem o verdadeiro risco de crédito. A União Bancária visa quebrar este problema de confiança e de fragmentação financeira. Os dois pilares da UBE apontam para o corte da ligação direta entre Estados e banca. O Mecanismo Único de Supervisão destina-se, num primeiro momento, a garantir uma supervisão bancária uma para a zona euro, depois o Mecanismo Único de Resolução garante um mecanismo uno para a resolução bancária. Ou seja, dois mecanismos únicos para os dois momentos chave em que o Estado intervém no setor bancário. São precisamente estes os momentos que sustentam o risco sistémico e atribuem confiança ao sistema bancário. A União Europeia ao assumir a supervisão e a resolução na zona euro pretende deslocar a responsabilidade pela banca para si própria. O objetivo desta deslocação reside no facto da responsabilidade pela banca passar a recair sobre a própria União Europeia e não sobre cada um dos Estados da zona euro. A União Europeia quer

garantir ela própria a confiança no sistema e o risco sistémico da banca, para garantir o corte com a fragmentação financeira.

O problema é que a confiança dos mercados é um pouco subjetiva e depende de um conjunto de variáveis instáveis, como questões políticas que no ano de 2015 têm causado indefinições na zona euro relativamente à questão da Grécia. Só o tempo poderá desvendar se o objetivo principal da União Bancária será concretizado. O corte total com a fragmentação financeira fará parte de um longo caminho.

Apesar de tudo, a União Bancária e em particular o Mecanismo Único de Supervisão, é um passo muito importante na integração financeira da zona euro e da própria União Europeia.

Vejamos agora outro problema: com a entrada em vigor do Mecanismo Único de Supervisão, as exigências relativas à supervisão cresceram para as instituições de crédito dos Estados-Membros participantes. Destacamos claramente as taxas de supervisão e a estrutura interna necessária para fazer frente a imposições do BCE ou das ANC no processo de supervisão. Portanto, os custos das instituições de crédito com a supervisão cresceram. Por isso, têm vindo a público várias notícias de fusões de instituições de crédito, um fenómeno apelidado de consolidação bancária<sup>101</sup>. A médio prazo, estas concentrações de bancos podem surgir, em especial nos países que têm economias mais pequenas, como é o caso de Portugal, onde o mercado é substancialmente mais pequeno que em outros países da zona euro. As razões apontadas têm inevitavelmente que ver com custos de estrutura e das taxas de supervisão, mas também com a confiança que a supervisão direta do BCE traz às instituições significativas. O setor da banca constrói-se de confiança e, no futuro, o facto de uma instituição de crédito ser supervisionada diretamente pelo BCE pode aumentar a confiança de futuros depositantes ou clientes bancários. Deste modo, podemos vir a assistir a concentrações de bancos por causa dos custos com a supervisão, mas também podemos assistir a concentrações e fusões num contexto diferente, em que as instituições mais pequenas vão ser favoráveis a estas fusões na perspetiva de alcançar dimensão que lhes permita a supervisão direta do BCE.

Este é um fenómeno que a médio prazo poderá não ser necessariamente mau para a economia da zona euro, mas a longo prazo a consolidação bancária no limite poderá criar monopólios bancários nos países mais pequenos. Certamente que o BCE está atento a este

---

<sup>101</sup> Cfr. Banking Structures Report, European Central Bank, October 2014, págs. 12 e ss;

fenómeno e colocará entraves eficazes à consolidação bancária, até porque cabe ao Banco Central Europeu a avaliação das aquisições de participações qualificadas<sup>102</sup>.

Olhando mais detalhadamente para as questões de Direito Administrativo subjacentes ao Mecanismo Único de Supervisão, destaca-se, desde logo, a mutação administrativa do BCE. O Banco Central Europeu deixa de ser “apenas” o responsável pela função de política monetária e assume “*funções operacionais de administração ativa*”<sup>103</sup> no âmbito da supervisão prudencial bancária.

Depois desta primeira observação de âmbito administrativo, existe uma reflexão incontornável que temos de fazer e que está diretamente ligada ao fenómeno da criação do próprio Mecanismo: com o Mecanismo Único de Supervisão, assistimos a um fenómeno de desnacionalização da supervisão bancária na zona euro<sup>104</sup>. Até ao dia 3 de novembro de 2014, inclusive, a supervisão bancária era uma responsabilidade de cada um dos Estados da zona euro. Na sequência do Regulamento do MUS, a partir de 4 de novembro de 2014, a supervisão bancária da zona euro passa para a esfera do BCE<sup>105</sup>. Há uma europeização<sup>106</sup> das atribuições e competências da supervisão prudencial bancária. As atribuições e competências emergem dos Estados da zona euro para o BCE com o respaldo necessário do Artigo 127.º n.º 6 do TFUE. Assistimos a uma clara concentração de poderes de supervisão.

Mas este fenómeno é ainda mais complexo, pois os poderes de supervisão emergem dos Estados e unificam-se todos no BCE. Assim, o Banco Central Europeu assume a responsabilidade pelo funcionamento coerente, eficiente e eficaz da supervisão bancária prudencial na zona euro. É o BCE que dirige o MUS e uma vez que as instituições de crédito na zona euro são muitas, o Regulamento do MUS promove uma distinção entre instituições significativas e instituições menos significativas, ficando as primeiras com a supervisão

---

<sup>102</sup> Sobre a avaliação das aquisições de participações qualificadas, Cf supra, ponto 3.9.2.1 relativo aos procedimentos comuns;

<sup>103</sup> Cfr. Pedro Costa Gonçalves, Supervisão Bancária pelo BCE – Uma Leitura Jurídico-Administrativa do Mecanismo Único de Supervisão, in Estudos de Regulação Pública – II, Organização de Pedro Costa Gonçalves, pág. 10;

<sup>104</sup> Cfr. Pedro Costa Gonçalves, Supervisão Bancária pelo BCE – Uma Leitura Jurídico-Administrativa do Mecanismo Único de Supervisão, in Estudos de Regulação Pública – II, Organização de Pedro Costa Gonçalves, pág. 25;

<sup>105</sup> Cfr. João Pacheco de Amorim, Os poderes normativos do Banco de Portugal, I Congresso de Direito Bancário, Coordenador: L. Miguel Pestana de Vasconcelos, Almedina, abril de 2015, pág. 328;

<sup>106</sup> No âmbito da europeização do Direito Administrativo da Regulação Cfr., Pedro Costa Gonçalves, Direito Administrativo da Regulação, Sep. de: Estudos em homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano no centenário do seu nascimento, 2006, págs. 550 e ss; Ainda quanto à europeização do Direito Administrativo e da Administração Pública Cfr. Paulo Otero, Manual de Direito Administrativo Volume I, Almedina, novembro de 2013, págs. 522 e ss;

direta do BCE e as segundas com a supervisão direta das Autoridades Nacionais Competentes. Ou seja, assistimos aqui a uma concentração de poderes no BCE e a uma posterior “*desconcentração personalizada*”<sup>107</sup> de funções específicas nas ANC. Concretamente, as ANC ficam com a supervisão direta das instituições menos significativas e com a assistência ao BCE. Já o Banco Central Europeu, para além da coordenação de toda a supervisão prudencial bancária na zona euro, assume a supervisão direta das instituições significativas e a supervisão indireta das instituições menos significativas.

À primeira vista poderia parecer um pouco descabido, mas o que presenciamos com esta desconcentração personalizada é a constituição das ANC como uma “*espécie de administração indireta*”<sup>108</sup> do Banco Central Europeu. Entenda-se que esta espécie de administração indireta apenas vale para a supervisão bancária prudencial, no entanto, é o que se percebe através do desiderato do Regulamento do MUS, que estabelece uma delegação legal ou regulamentar de poderes nas ANC.

O fenómeno é claro: se existe uma desconcentração personalizada de poderes através de um regulamento e se estamos perante entidades com personalidade jurídica própria e com autonomia administrativa e financeira e, se por outro lado, há um controlo evidente da sua atividade por parte de outra entidade, então estamos perante uma situação de aparente administração indireta<sup>109</sup>. Para além disso, se o Banco Central Europeu dispõe da capacidade de guiar a atuação das ANC e de controlar o próprio mérito da sua ação de supervisão através da intervenção da Direção-Geral de Supervisão III, entre outras situações, então parece-nos claro que o BCE tem poderes de superintendência e tutela<sup>110</sup> sobre cada uma das ANC. Por

---

<sup>107</sup> Cit. Vital Moreira, *Sebenta de Direito Administrativo De acordo com as lições do Professor Vital Moreira à 2ª turma do 2º ano da FDUC, Ano letivo 2005/2006 (policopiado)*, pág. 150; O Doutor Vital Moreira considera também a expressão “descentralização por serviços” como correta; A Escola de Lisboa apelida este fenómeno de “devolução de poderes”, Cfr. Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, 3.ª Edição, Vol. I, págs. 895 e ss; e Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo Vol. I*, Almedina, 252 e ss;

<sup>108</sup> Cit. Pedro Costa Gonçalves, *Supervisão Bancária pelo BCE – Uma Leitura Jurídico-Administrativa do Mecanismo Único de Supervisão*, in *Estudos de Regulação Pública – II, Organização de Pedro Costa Gonçalves*, págs. 48 e ss;

Quanto às especificidades da administração indireta, Cfr. Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, 3.ª Edição, Vol. I, págs. 347 e ss;

<sup>109</sup> Cfr. Vital Moreira, *Sebenta de Direito Administrativo De acordo com as lições do Professor Vital Moreira à 2ª turma do 2º ano da FDUC, Ano letivo 2005/2006 (policopiado)*, pág. 153 e ss;

<sup>110</sup> Para maiores desenvolvimentos dos poderes de superintendência e tutela, Cfr. Vital Moreira, *Sebenta de Direito Administrativo De acordo com as lições do Professor Vital Moreira à 2ª turma do 2º ano da FDUC, Ano letivo 2005/2006 (policopiado)*, pág. 142 e ss;



seu turno, superintendência e tutela são as relações típicas do funcionamento da administração indireta, fator que consolida ainda mais esta posição.

De facto, as condicionantes da fragmentação financeira e o projeto de União Bancária potenciaram a desnacionalização da supervisão prudencial bancária na zona euro. A fragmentação financeira estava desenhada em função do mapa da zona euro. Com a desnacionalização da supervisão prudencial bancária pretende-se “diluir fronteiras bancárias” e dar passos firmes rumo ao corte total com a fragmentação financeira.

Outra matéria bastante pertinente é a questão da escolha do BCE para liderar e coordenar o Mecanismo Único de Supervisão. Obviamente que as hipóteses não seriam muitas, mas a escolha teria de recair entre o BCE, a ABE, ou a criação de uma entidade *ex novo*. A hipótese da ABE iria fragmentar e desvirtuar o Sistema Europeu de Supervisão Financeira e, portanto, é excluída à partida. Depois, entre o BCE e a criação de uma nova entidade existiam prós e contras a favor de cada um. Já evidenciamos o que esteve a favor do Banco Central Europeu: primeiro a experiência na área da estabilidade macroeconómica e financeira; segundo a tradição europeia dos bancos centrais exercerem a supervisão bancária e por último a base legal do Artigo 127.º n.º 6 do TFUE<sup>111</sup>. Por outro lado, o único fator contra a escolha do BCE passava pelo facto de existir uma incompatibilidade entre supervisão bancária e política monetária. Já a criação de uma entidade *ex novo* tinha em seu benefício o facto de não ter qualquer incompatibilidade e tinha contra si a falta de experiência na área de estabilidade macroeconómica e financeira e alguma limitação da “doutrina meroni”<sup>112</sup>. A escolha recaiu sobre o Banco Central Europeu, uma vez que as instituições europeias consideraram fundamental contar com a experiência do BCE numa questão tão delicada como a supervisão bancária. O inconveniente da incompatibilidade foi ultrapassado com a implementação de uma separação entre supervisão bancária e política monetária dentro do próprio BCE<sup>113</sup>.

Quanto à opção pela delimitação do objeto da supervisão do MUS, assente apenas na supervisão prudencial, descartando à partida o branqueamento de capitais<sup>114</sup>, manifestamos

---

<sup>111</sup> Cfr. Supra, ponto 3.2;

<sup>112</sup> Para maiores desenvolvimentos acerca da “doutrina meroni” Cfr. Pedro Costa Gonçalves, Entidades Privadas com Poderes Públicos, O Exercício de Poderes Públicos de Autoridade por Entidades Privadas com Funções Administrativas, Reimpressão da edição de outubro/2005, págs. 84 e ss;

<sup>113</sup> Cfr. Eddy Wymeersch, The Single Supervisory Mechanism or “SSM”, Part One of the Banking Union, ECGI Working Paper Series in Law, Working Paper N.º. 240/2014 February 2014; págs. 17 a 20;

<sup>114</sup> Cfr. Supra, nota de rodapé 56;

algumas dúvidas em relação ao mérito desta decisão. Por norma, o branqueamento de capitais faz parte da supervisão prudencial por estar necessariamente ligado às investigações de âmbito prudencial. A partir do momento em que o MUS entra em vigor, o branqueamento de capitais é desanexado da supervisão prudencial e permanece sob a responsabilidade das ANC. Apesar do Considerando (29) do Regulamento do MUS estabelecer que o BCE deve cooperar com as autoridades nacionais sempre que se mostre necessário, nomeadamente no âmbito do branqueamento de capitais, esta cooperação pode mostrar-se demasiado lenta e infrutífera, isto é, num momento em que o BCE suspeitar de uma situação de branqueamento de capitais, quando for manifestar essa suspeita à autoridade nacional, poderá já ser tarde para a própria autoridade agir em conformidade. Em relação à separação da supervisão prudencial com a supervisão comportamental é algo mais natural e compreensível - apesar de a supervisão comportamental e a supervisão prudencial se complementarem mutuamente, é uma separação perfeitamente funcional e praticável.

O Mecanismo Único de Supervisão poderá ter um encaixe difícil no seio do Sistema Europeu de Supervisão Financeira<sup>115</sup>. Mesmo com a obrigatoriedade de estreita cooperação, imposta pelo Regulamento do MUS, a articulação do MUS ou mais concretamente do BCE com o Sistema Europeu de Supervisão Financeira poderá ser algo mais complicado de concretizar, uma vez que o MUS se aplica apenas à zona euro e o SESF aplica-se a toda a União Europeia.

O difícil encaixe poderá ainda ser potenciado pelo facto de o SESF ter sido criado para uma articulação entre as autoridades de supervisão de cada Estado-Membro e as instituições do SESF. Entrando o BCE como autoridade de supervisão microprudencial, o sistema fica um pouco desvirtuado, pois o Banco Central Europeu tem uma grande influência em todo o SESF, em particular no Comité Europeu do Risco Sistémico<sup>116</sup>. Uma vez que o

---

<sup>115</sup> Cfr. Luís Guilherme Catarino – Manuela Peixe, A Nova Regulamentação dos Mercados Financeiros – Um Tsunami Regulatório? (I), Instituto dos Valores Mobiliários;

<sup>116</sup> O Banco Central Europeu tem influencia direta em muitos dos órgãos do CERS. O Comité Europeu do Risco Sistémico tem os seguintes órgãos: Conselho Geral, Comité Diretor, Secretariado, Comité Científico Consultivo e Comité Técnico Consultivo.

O Presidente CERS é o Presidente do BCE, mas a influência concretiza-se diretamente na composição dos órgãos. Vejamos. A composição do Conselho Geral do CERS é feita de membros com direito de voto e de membros sem direito de voto. Os Membros com direito de voto são: o Presidente e o Vice-Presidente do BCE, os Governadores dos Bancos centrais nacionais, os Presidentes das ASE, um membro da Comissão Europeia, o Presidente e os dois Vice-Presidentes do Comité Científico Consultivo e o Presidente do Comité Técnico Consultivo. Por outro lado, sem direito de voto, mas com participação no Conselho Geral da CERS estão o Presidente do Comité Económico e Financeiro bem como um representante de alto nível das autoridades nacionais de supervisão de cada Estado-Membro. O Comité Diretor do CERS é constituído pelo Presidente e Vice-Presidente do BCE, por quatro membros do Conselho Geral do BCE, um

BCE tem incumbências específicas no âmbito da supervisão prudencial bancária, poderá existir uma certa tendência para aplicar a sua influência no CERS no espaço da supervisão bancária, colocando um pouco de lado a supervisão dos outros setores financeiros.

Ainda na órbita da articulação entre MUS e SESF, passamos agora para a coexistência da ABE com o Banco Central Europeu. O “*binómio supervisão-regulação*”<sup>117</sup><sup>118</sup> que em termos históricos foi permanecendo indissociável, aparece agora separado. A elaboração da regulação (regulamentação) pertence à ABE, enquanto que a direção e execução da supervisão pertencem ao BCE<sup>119</sup>. A ABE tem claramente a incumbência de elaborar normas e práticas de supervisão para o setor bancário da União Europeia. Destaca-se a competência da Autoridade Bancária Europeia para elaborar projetos de normas técnicas, de regulamentação, ou de execução, que são apresentadas à Comissão Europeia para aprovação. Ainda que não os possa aprovar, a ABE pode produzir regulamentos. Por outro lado, o Regulamento do MUS para além de instituir uma cooperação estreita entre o BCE e o SESF, nomeadamente com o CERS, com a ABE, com a AEVMM e com a AESPC, impõe ao BCE a obrigatoriedade de não substituir a ABE no exercício das suas funções. No entanto, o Regulamento do MUS atribui ao Banco Central Europeu a possibilidade de emitir regulamentos. Esta possibilidade é limitada apenas para os casos em que se mostre necessário *para organizar ou especificar as modalidades de exercício das atribuições que lhe são conferidas pelo Regulamento do MUS*<sup>120</sup>, como de resto foi o caso do Regulamento (UE) N.º 468/2014 do BCE. O Regulamento do MUS ao atribuir ao BCE a possibilidade de emitir regulamentos para organizar ou especificar as modalidades de

---

membro da Comissão europeia e os Presidentes das ASE. Quanto aos Comitês consultivos, o Técnico Consultivo é formado por um representante do BCE, por um representante de cada Banco Central nacional, um representante das autoridades nacionais de supervisão de cada Estado-Membro, um o representante de cada ASE e por dois representantes da Comissão Europeia. Já o Comité Científico Consultivo, face aos objetivos distintos de que está incumbido, é composto pelo Presidente do Comité Técnico Consultivo e por quinze peritos que representem um amplo leque de qualificações e experiências. E por fim o secretariado é composto por recursos humanos do BCE. Ou seja, o BCE tem uma grande influência nos órgãos do CERS. Cfr. Sofia Thibaut Trocado, A nova estrutura europeia de supervisão bancária, em especial a Autoridade Bancária Europeia, in O Novo Direito Bancário, Coordenação de Paulo Câmara e Manuel Magalhães, 2012, págs. 79 a 81;

<sup>117</sup> Referimos a Regulação em sentido estrito, numa tradução literal do termo inglês: “Regulation”. Regulação significa na doutrina portuguesa regulamentação, Cfr. Supra, nota prévia;

<sup>118</sup> Cit. Paulo Câmara, Supervisão bancária: recentes e próximos desenvolvimentos, in I Congresso de Direito Bancário, Coordenador: L. Miguel Pestana de Vasconcelos, Almedina, abril de 2015, pág. 297;

<sup>119</sup> Cfr. Pedro Costa Gonçalves, Supervisão Bancária pelo BCE – Uma Leitura Jurídico-Administrativa do Mecanismo Único de Supervisão, in Estudos de Regulação Pública – II, Organização de Pedro Costa Gonçalves, págs. 19 e ss;

<sup>120</sup> Cfr. Artigo 4.º n.º 3, 2º parágrafo, do Regulamento do MUS;

exercício da supervisão, pode estar a abrir a porta a uma indefinição ou interposição regulamentar entre BCE e ABE. Não nos parece que esta situação venha a concretizar-se, mas a letra da lei pode vir a ser interpretada de uma forma mais abrangente, uma vez que a expressão “*organizar ou especificar as modalidades de exercício das atribuições*” pode ser concretizada de uma forma bastante ampla. Note-se que esta observação é apenas uma crítica à redação do Regulamento e sublinhe-se mais uma vez que esta sobreposição regulamentar não deverá acontecer, uma vez que o Banco Central Europeu tem o dever de não substituir a Autoridade Bancária Europeia no exercício das suas funções.

Nesta sequência aproveitamos para introduzir outro assunto ligado à questão regulamentar no âmbito da supervisão. O Regulamento do MUS, no seu Considerando (32), prevê expressamente a possibilidade de o BCE poder adotar regulamentos nos termos do Artigo 132.º do TFUE. Porém, o Artigo 132.º do TFUE prevê expressamente que os poderes elencados neste artigo, nomeadamente o poder de adotar regulamentos, são conferidos ao BCE para o desempenho das atribuições cometidas ao Serviço Europeu de Bancos Centrais. Uma vez que o Regulamento do MUS prevê a possibilidade do BCE adotar regulamentos no âmbito da supervisão e o Artigo 132.º do TFUE prevê a possibilidade do BCE adotar regulamentos mas apenas no âmbito do SEBC, existe aqui uma possível desconformidade do Regulamento do MUS com o Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia. Além disso, devemos recordar o princípio da separação entre política monetária e supervisão que dá a possibilidade ao BCE de coordenar e dirigir o MUS, pois sem a separação entre política monetária e supervisão, não seria possível ao BCE exercer estas duas funções, devido à incompatibilidade entre elas. De facto, o princípio da separação entre supervisão e política monetária tem de ser transversal à atividade do Banco Central Europeu e, neste caso, não é. Portanto, ficam as dúvidas, no nosso entender legítimas, da existência de uma desconformidade entre o Regulamento do MUS e o TFUE, nomeadamente ao atribuir ao BCE o poder de adotar regulamentos no âmbito da supervisão.

Uma das inovações mais relevantes que o MUS trouxe ao panorama jurídico europeu foi o facto de o BCE aplicar diretamente direito nacional dos Estados-Membros participantes no Mecanismo Único de Supervisão. Com efeito, o Banco Central Europeu deve aplicar não só a legislação nacional que transpõe as diretivas europeias, mas também a legislação nacional, nos casos em que os regulamentos europeus concedem opções ao Estado-

Membros, ou seja, o BCE deve aplicar a legislação nacional relativa às opções que os regulamentos concedem.

Os poderes do BCE no âmbito da supervisão são especialmente intrusivos com as instituições de crédito. A este nível, há um claro reforço dos poderes de supervisão em sentido amplo. O MUS dá ao BCE ferramentas muito mais efetivas que aquelas que a generalidade das Autoridades Nacionais Competentes dispunham antes de 4 de novembro de 2014. O exemplo paradigmático recai sobre os poderes de investigação, que podem passar por pedidos de informação, investigações de caráter geral e inspeções ao local, neste último caso, se existir urgência na inspeção, esta inspeção pode ser concretizada mesmo sem aviso prévio do BCE.

É importante também atribuímos relevância ao processo de *accountability* ou de responsabilização democrática do BCE perante os Parlamentos Nacionais. Todas as formas de responsabilização são importantes quer para o BCE, quer para os parlamentos nacionais, mas destacamos claramente a possibilidade de um Parlamento nacional de um Estado-Membro participante poder convidar o Presidente ou outro membro do Conselho de Supervisão a participar numa “troca de impressões em relação à supervisão das instituições de crédito nesse Estado-Membro”<sup>121</sup>. Esta possibilidade de convidar um membro do Conselho de Supervisão não só legitima o exercício da atividade de supervisão, como também aproxima o BCE das democracias nacionais.

As Autoridades Nacionais Competentes fazem a supervisão direta das instituições de crédito menos significativas. No entanto, as ANC não são todas iguais e não fazem parte de modelos iguais de supervisão financeira nacional. Este facto condiciona o tipo de informação que a ANC em questão possui e limita evidentemente a sua atuação. Na Europa e em particular na zona euro, existem basicamente três tipos de modelos de sistema de supervisão financeira: modelos sectoriais, modelos dualistas e modelos monistas. O modelo português (tal como o francês ou o italiano) é um modelo de supervisão setorial, onde a supervisão prudencial e a supervisão comportamental do sistema financeiro são exercidas por uma autoridade por cada setor, ou seja, três autoridades diferentes de supervisão financeira. Em Portugal, a supervisão bancária é exercida pelo Banco de Portugal, a supervisão dos mercados de valores mobiliários é feita pela Comissão de Mercado de Valores Mobiliários e a supervisão dos seguros é exercida pela Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos

---

<sup>121</sup> Artigo 21.º n.º 3 do Regulamento do MUS;

de Pensões. Por outro lado, no modelo dualista<sup>122</sup>, como é o caso do modelo holandês, existem duas autoridades, uma que faz a supervisão prudencial de todo o sistema financeiro e a outra que faz toda a supervisão comportamental. Depois, no modelo monista há apenas uma autoridade que faz a supervisão de todo o sistema financeiro de forma integrada, como é o exemplo da Alemanha<sup>123</sup>.

O que queremos salientar com esta análise aos modelos de supervisão é que a informação prudencial e comportamental que cada Autoridade Nacional Competente detém é necessariamente diferente de ANC para ANC. Este facto dificulta a abordagem do BCE perante cada uma das autoridades mas também dificulta o papel de cada uma das ANC. Com efeito, uma vez que os conhecimentos prudenciais variam de ANC para ANC, a supervisão que estas autoridades prestam também pode variar, este fator torna a supervisão prudencial bancária das instituições menos significativas mais heterogénea e menos coerente.

No seguimento desta análise à supervisão das instituições menos significativas, faz sentido deixar uma nota acerca da ANC portuguesa, o Banco de Portugal. O Banco de Portugal ainda está num processo de adaptação ao Mecanismo Único de Supervisão. A ANC portuguesa tem adaptado os seus quadros institucionais e operacionais ao MUS e tem procedido a uma alteração e reorganização dos sistemas de suporte à supervisão prudencial, no sentido de obter melhorias e compatibilizar-se mais com a supervisão direta do BCE. O Banco de Portugal tem também adaptado os seus procedimentos sancionatórios e tem definido uma metodologia e criado um modelo quanto à forma de apuramento dos custos de supervisão no âmbito do MUS<sup>124</sup>.

Por último, o Considerando (85) do Regulamento do MUS, coloca a hipótese do Artigo 127.º n.º 6 do TFUE poder vir a ser alterado. Segundo este Considerando e nos termos da comunicação de 28 de novembro de 2012<sup>125</sup>, a Comissão Europeia entende que a alteração ao Artigo 127.º n.º 6 TFUE faria sentido a fim de integrar no Mecanismo Único de Supervisão os Estados-Membros de fora da zona euro. Com esta alteração, a separação entre supervisão

---

<sup>122</sup> O modelo dualista é também apelidado de modelo “Twin Peaks”, Cfr. António de Macedo Vitorino, André Dias, Proposta de novo modelo de supervisão financeira em consulta pública, in *Direito Bancário e Mercado de Capitais*, Macedo Vitorino & Associados, 2009;

<sup>123</sup> Cfr. Rute Saraiva, *Direito dos Mercados Financeiros*, AAFDL, Março de 2013, pág. 150;

<sup>124</sup> Cfr. Plano Estratégico do Banco de Portugal 2014/2016, Banco de Portugal, Eurosistema, Lisboa 2014, págs. 13 e 14.

<sup>125</sup> Cfr. Plano pormenorizado para uma União Económica e Monetária efetiva e aprofundada, Lançamento de um debate a nível europeu, Comunicação da Comissão, Comissão Europeia, Bruxelas, 28.11.2012 COM(2012) 777 final;

e política monetária teria de ser reforçada para ser ainda mais efetiva. É curioso que o Considerando (85) termine com uma observação que recorda que as propostas de alteração dos Tratados podem ser apresentadas pelo Governo de qualquer Estado-Membro, pelo Parlamento Europeu ou pela Comissão Europeia e conclui esclarecendo que as propostas podem versar sobre qualquer aspeto dos Tratados, sugerindo claramente uma proposta de alteração do Artigo 127.º n.º6 do TFUE.

## Bibliografia

- Amaral, Diogo Freitas do – Curso de Direito Administrativo, Vol. I, 3ª Edição, 3ª Reimpressão, Almedina, março de 2009.
- Amorim, João Pacheco de – “Os poderes normativos do Banco de Portugal”, I Congresso de Direito Bancário, Coordenador: L. Miguel Pestana de Vasconcelos, Almedina, abril de 2015.
- Babis, Valia / Ferran Eilis - The European Single Supervisory Mechanism, Legal Studies Research Paper Series, UNIVERSITY OF CAMBRIDGE Faculty of Law, Paper N.º 10/2013, March 2013.
- Banco Central Europeu – Guia Sobre a Supervisão Bancária, Banco Central Europeu, Novembro de 2014.
- Relatório Anual do BCE sobre atividades de supervisão 2014, Março de 2015.
- BANCO DE PORTUGAL, EUROSISTEMA, Plano estratégico do Banco de Portugal 2014/2016, Lisboa, 2014.
- Bárcena, Maria Urrestarazu – La Unión Bancária, Universidad País Vasco, 30 de junho de 2014.
- BBVA RESEARCH, Unión Bancaria: elementos integrantes y medidas complementarias, Documentos de Trabajo Número 13/26, Análisis Económico, Madrid, agosto 2013.
- Berges, Ángel / Ontiveros, Emilio / Valero, Francisco José – La Unión Bancaria: avances e incertidumbres para el año 2014, Fundación alternativas, Documento de Trabajo Opex N.º 75/2014, Enero de 2014.
- Caetano, Marcello - Manual de Direito Administrativo Vol. I, 10ª Edição, 10ª Reimpressão, Almedina.
- Câmara, Paulo – “Supervisão bancária: recente e próximos desenvolvimentos” I Congresso de Direito Bancário, Coordenador: L. Miguel Pestana de Vasconcelos, Almedina, abril de 2015.
- Campo, João Mota de / Campos, João Luiz Mota de – Manual de Direito Europeu, O sistema institucional, a ordem jurídica e o ordenamento económico da União Europeia, 6.ª Edição, Coimbra Editora, 2010.



- Catarino, Luís Guilherme – “A “Agencificação” na Regulação Financeira da União Europeia: Novo meio de Regulação”, Revista de Concorrência e Regulação, janeiro – março de 2012.
- Catarino, Luís Guilherme / Peixe, Manuela – “A Nova Regulamentação dos Mercados Financeiros – Um Tsunami Regulatório? (I)”, Instituto dos Valores Mobiliários.
- A Nova Regulamentação dos Mercados Financeiros – Um Tsunami Regulatório? (II), Instituto dos Valores Mobiliários.
- Centro de Estudos Sociais Universidade de Coimbra, A ANATOMIA DA CRISE: Identificar os problemas para construir alternativas, 1º relatório, preliminar, do Observatório sobre Crises e Alternativas, dezembro de 2013.
- Cocciolo, Endrius – “Banca en la sombra, agencias de calificación y Derecho. Una visión sobre la regulación y el lado oscuro del sistema financiero global”, Regulación Bancária: Transformaciones y Estado de Derecho, María Amparo Salvador Armendáriz (Directora), 2014 ics Universidad de Navarra.
- Cordeiro, António Menezes – Direito Bancário, 5.ª Edição, Almedina, maio de 2014.
- Costa, Carlos - Processo de Construção da União Bancária Balanço e Perspetivas, InforBANCA 100. abr>jun. 2014.
- Ferreira, António Pedro A. – O Governo das Sociedades e a Supervisão Bancária, Interações e Complementariedades, Quid Juris, 2009.
- Flores, Elena / Duin, Kees van – “La Unión Económica y Monetaria europea y su evolución de desde la crisis”, Revista CIDOB d’ Afers Internacionals n. 108, 2014, p.167-190.
- Gonçalves, Pedro Costa – Entidades Privadas com Poderes Públicos, O Exercício de Poderes Públicos de Autoridade por Entidades Privadas com Funções Administrativas, Almedina, Reimpressão da edição de outubro/2005.
- “Direito Administrativo da Regulação”, Sep. de: Estudos em homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano no centenário do seu nascimento, 2006.
- Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante, 1.ª edição, Coimbra Editora, Junho de 2013.
- “Supervisão Bancária Pelo BCE – Uma Leitura Jurídico-Administrativa do Mecanismo Único de Supervisão”, Estudos de Regulação Pública – II, Organização Pedro Costa Gonçalves, 1ª Edição, maio de 2015, Coimbra Editora

- Gonzalez, Carolina Alburne – “MUS: Su Implementación e Impacto para la Banca Española”, in *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, año 2014, número 38
- Magalhães, Paulo – “A evolução do direito prudencial bancário no pós-crise: Basileia III e CRD IV”, *O Novo Direito Bancário*, coordenação Paulo Câmara e Manuel Magalhães, Almedina, 2012.
- Metrick, Andrew / Wedow, Michael / Wiggins, Rosalind Z. – “European Banking Union A: The Single Supervisory Mechanism”, Yale School of Management, March 2015.
- Moghadam, Reza – “El camino hacia la Integración europea”, *Finanzas & Desarrollo*, marzo de 2014.
- Moreira, Vital - *Sebenta de Direito Administrativo De acordo com as lições do Professor Vital Moreira à 2ª turma do 2º ano da FDUC, Ano letivo 2005/2006 (policopiado)*.
- Otero, Paulo – *Manual de Direito Administrativo, Volume I*, Almedina, novembro de 2013.
- Paniagua, Enrique Linde – “La Supervisión como conjunto variable de Potestades. Una Nueva Frontera del Derecho Administrativo”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº27 – julio – diciembre 2014. nº 28 – enero – junio 2015
- Pellegrino, Diego – “La potestad sancionadora en el sector bancario. Aproximación jurisprudencial”, *Regulación Bancaria: Transformaciones y Estado de Derecho*, María Amparo Salvador Armendáriz (Directora), 2014 ics Universidad de Navarra.
- Pellitero, Javier Rodríguez – “La Unión Bancaria en el Contexto de la Unión Europea”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº27 – julio – diciembre 2014. nº 28 – enero – junio 2015.
- Pinto, A. Mendonça – “A União Bancária Europeia A Necessidade e a Dificuldade”, *InforBANCA ANO XXV. N.º95. Jan>Mar 2013*.
- Quelhas, José Manuel – “Dos Objetivos da União Bancária”, *Boletim de Ciências Económicas, Volume LV 2012 [Separata] (235-298)*, Universidade de Coimbra Faculdade de Direito.
- Sobre a criação do Comité Europeu do Risco Sistémico, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Aníbal de Almeida*, 2012.
- Romão, António – “Crise Atual – Algumas notas e Reflexões”, *Portugal, a Europa e a Crise Económica e Financeira Internacional*, 2012.

- Rompuy, Herman Van – “Rumo a uma Verdadeira União Económica e Monetária”, Relatório do Presidente do Conselho Europeu Herman Van Rompuy, Bruxelas 26 de junho de 2012, EUCO 120/12 Presse 296 PR PCE 102
- Saraiva, Rute – Direito dos Mercados Financeiros, associação académica da faculdade de direito de lisboa, 2013.
- Silva, João Calvão da – Banca, Bolsa e Seguros, TOMO I – Parte Geral, Almedina, 2013. — Parecer de João Calvão da Silva ao Banco de Portugal, Novembro de 2013
- Torrejón, Roberto Ugena – “El Mecanismo Único de Supervisión Europeo”, Revista de Derecho de la Unión Europea, nº27 – julio – diciembre 2014. nº 28 – enero – junio 2015.
- Trocado, Sofia Thibaut Trocado – “A nova estrutura europeia de supervisão bancária, em especial a Autoridade Bancária Europeia”, O Novo Direito Bancário, coordenação de Paulo Câmara e Manuel Magalhães, Almedina, 2012.
- Tröger, Tobias H., “The Single Supervisory Mechanism – Panacea or Quack Banking Regulation?”, SAFE Working Paper Series N.º 27, Center of Excellence SAFE Sustainable Architecture for Finance in Europe, A cooperation of the Center for Financial Studies and Goethe University Frankfurt.
- Véron, Nicolas – “Europe’s single supervisory mechanism and the long journey towards banking union”, Bruegel Policy Contribution, No. 2012/16.
- Visco, Ignazio – “Indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea”, Audizione del Governatore della Banca d’Italia, Senato della Repubblica 6ª Commissione permanente (Finanze e tesoro), Roma aprile 2015.
- Vitorino, António de Macedo / Dias, André - Proposta de novo modelo de supervisão financeira em consulta pública, Direito Bancário e Mercado de Capitais, Macedo Vitorino & Associados, 2009.
- Wruuck, Patricia – “Deposit guarantee reform in Europe: A systemic perspective”, Deutsche Bank Research, December 2014.
- Wymeersch, Eddy – “The Single Supervisory Mechanism or “SSM”, Part One of the Banking Union”, ECGI Working Paper Series in Law, Working Paper N.º. 240/2014 February 2014.