



Tânia Marisa Costa Marques

MECANISMO ÚNICO DE SUPERVISÃO: UMA ANÁLISE RETROSPETIVA E PROSPETIVA DA SUA IMPLEMENTAÇÃO

Dissertação de Mestrado na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Políticas – Menção em Direito Administrativo

Orientador: Professor Doutor Pedro Pimenta da Costa Gonçalves

Julho, 2016



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



FDUC FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Mecanismo Único de Supervisão: uma análise retrospectiva e prospetiva da sua implementação

Single Supervisory Mechanism: a retrospective and prospective
analysis of its implementation

Tânia Marisa Costa Marques

*Dissertação apresentada à Faculdade de Direito
da Universidade de Coimbra,
no âmbito do 2º 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 Pimenta da Costa Gonçalves

Coimbra, 2016

Aos meus pais.

AGRADECIMENTOS

Uma dissertação é fruto da dedicação, interesse e esforço do seu Autor, mas também daqueles que generosamente acompanham e colaboram na sua construção.

Assim, as primeiras linhas deste trabalho são de agradecimento àqueles que me fizeram acreditar no sucesso deste caminho.

Ao meu orientador, Professor Doutor Pedro Pimenta da Costa Gonçalves, pelos ensinamentos de Direito Administrativo desde o tempo dos bancos corridos da Faculdade, pela constante disponibilidade e orientação exímia, pelas palavras que me nortearam nesta jornada e sem as quais as páginas seguintes não seriam possíveis.

Aos meus pais, por sempre me incentivarem a percorrer o caminho que escolhi, por estarem ao meu lado a cada passo, por acreditarem em mim, pelo amparo inabalável e inigualável, por tudo.

Aos meus amigos, pela presença, paciência, apoio e sorrisos ao longo destes anos.

A todos, o meu sincero obrigada!

RESUMO

A crise financeira que assolou os mercados em 2007 e 2008 revelou as debilidades do sistema financeiro europeu. A União Bancária surge como resposta, pois preconiza o reforço da resistência do sistema financeiro, a evitação do efeito de contágio, a destrição entre a evolução da dívida soberana e a evolução da dívida bancária, a contenção do financiamento público das operações de *bailout*, o progresso da coordenação supervisora para a harmonização decisória e o impedimento da fragmentação dos mercados financeiros. A União Bancária assenta em três pilares: o Mecanismo Único de Resolução, em vigor desde 1 de janeiro de 2015, o Mecanismo Único de Supervisão, implementado a 4 de novembro de 2014 e o Sistema Europeu de Garantia de Depósitos, que ainda não vigora. O Mecanismo Único de Supervisão é o sistema através do qual o Banco Central Europeu detém as competências de supervisão prudencial sobre as instituições de crédito de todos os Estados-Membros da Eurozona. Desta forma, o Banco Central Europeu elege as melhores práticas de supervisão prudencial de entre os Estados-Membros participantes, para garantir uma supervisão harmonizada e homogeneizada dessas práticas de supervisão bancária e reforçar o sistema financeiro. Para o exercício das suas atribuições, o Banco Central Europeu assume uma supervisão direta sobre as instituições de crédito mais significativas e delega a supervisão das instituições de crédito menos significativas para as Autoridades Nacionais Competentes. Estas cumprem as suas atribuições de acordo com as orientações e recomendações do Banco Central Europeu. Se for condição para prossecução do interesse da supervisão europeia, o Banco Central Europeu pode evocar o exercício das suas atribuições no âmbito do MUS sobre as instituições de crédito menos significativas. Assim, a coordenação entre o Banco Central Europeu e as Autoridades Nacionais Competentes é feita com base no princípio da cooperação e é um fator determinante para o sucesso do MUS. Após um ano e meio desde a sua implementação é possível fazer uma análise do seu sucesso até ao momento, atendendo aos objetivos delineados e alcançados. Esta retrospectiva é essencial para definir o que deve ser aperfeiçoado e quais os passos para o concretizar.

Palavras-chave: União Bancária, Mecanismo Único de Supervisão, Supervisão Prudencial, Banco Central Europeu, Autoridade Nacional Competente.

ABSTRACT

The financial crisis that hit the markets in 2007 and 2008 revealed the weaknesses of the European financial system. The Banking Union appears as the response, since it recommends strengthening the financial system's resilience, avoiding the contagious effect, the distinction between the evolution of sovereign debt and the evolution of the bank debt, containment of public funding for the bailout operations, coordination progress supervisor for the operative harmonization and preventing the fragmentation of financial markets. The Banking Union is founded on three pillars: the Single Resolution Mechanism, in effect since 1st of January 2015, the Single Supervisory Mechanism, implemented on 4th of November 2015, and the European System of Guarantee Deposits. The Single Supervisory Mechanism is the system through which the European Central Bank has prudential supervision powers over the credit institutions of all Member States within the Euro zone. Thus, the European Central Bank elects the best supervisory practices among the participating Member States, to ensure a harmonized and homogenized supervision over those supervisory practices, and strengthen the financial system. To carry out its responsibilities, the European Central Bank takes on a direct supervision on the most significant credit institutions and delegates the supervision of the least significant credit institutions to the National Competent Authorities. These fulfill their tasks in accordance with the guidelines and recommendations of the European Central Bank. If it becomes a condition to pursue the interests of European supervision, the European Central Bank may invoke the exercise of its powers under the SSM on the least significant credit institutions. Thus, coordination between the European Central Bank and National Competent Authorities is based on the principle of cooperation and is a determining factor for the success of SSM. After a year and a half since its implementation it's possible to make an analysis of its journey so far, considering the outlined objectives and achieved, and conclude for its success. This retrospective is essential to define what should be improved and which steps can materialize it.

Keywords: Banking Union, Single Supervisory Mechanism, Prudential Supervision, Central Bank European, National Competent Authority.

SIGLAS E ABREVIATURAS

ABE – Autoridade Bancária Europeia

ANC – Autoridade Nacional Competente

ESAs – *European Supervisory Authorities*

AESPC – Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma

AEVMM - Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados

BCE – Banco Central Europeu

BdP – Banco de Portugal

Cf. – Conferir

Cit. - Citação

Coord. – Coordenação

CRP – Constituição da República Portuguesa

CRS – Comité Europeu do Risco Sistémico

CUR – Conselho Único de Resolução

DRC - Diretiva Requisitos de Capital

ECS - Equipas Conjuntas de Supervisão

Ed. – Editado por

EIOPA – *European Insurance and Occupational Pensions Authority*

EM - Estados-Membros

ESMA – *European Securities and Markets Authority*

FMI - Fundo Monetário Internacional

FUR – Fundo Único de Resolução

IAF - Imposto sobre as atividades financeiras

IOF - Imposto sobre as operações financeiras

MEE - Mecanismo Europeu de Estabilidade

MUR – Mecanismo Único de Resolução

MUS – Mecanismo Único de Supervisão

Ob. Cit. – Obra citada

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ONDs – *Options and National Discretions*

Org. – Organização

Pág. – Página

PP. – Páginas

RGICSF – Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras

RRC – Regulamento dos Requisitos de Capital

SESF – Sistema Europeu de Supervisão Financeira

SGD – Sistemas de Garantia de Depósitos

SREP – *Supervision Review and Evaluation Process*

TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

TUE – Tratado da União Europeia

UBE – União Bancária Europeia

UE - União Europeia

Vide – Ver

Vol. - Volume

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	3
RESUMO.....	4
ABSTRACT.....	5
SIGLAS E ABREVIATURAS	6
ÍNDICE.....	8
INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO I - UNIÃO BANCÁRIA EUROPEIA: CRIAÇÃO E OBJETIVOS.....	13
1. Considerações Gerais.....	13
2. Criação e objetivos da União Bancária Europeia	14
2.1. Mecanismo Único de Resolução	31
2.2. Sistema Europeu de Garantia de Depósitos.....	36
CAPÍTULO II - A SUPERVISÃO BANCÁRIA	39
1. Considerações Gerais.....	39
2. Distinção entre Regulação e Supervisão.....	39
3. Objetivos da supervisão bancária prudencial.....	41
4. O modelo europeu de supervisão financeira.....	43
CAPÍTULO III - O MECANISMO ÚNICO DE SUPERVISÃO	46
1. Considerações Gerais.....	46
2. Objetivos do Mecanismo Único de Supervisão	47
3. Criação do Mecanismo Único de Supervisão	50
3.1. O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e o Mecanismo Único de Supervisão.....	50
3.2. Fase Preparatória do Mecanismo Único de Supervisão	54

3.3.	Dificuldades Operacionais da Implementação	60
3.4.	Harmonização regulatória e das práticas de supervisão	63
4.	Estrutura Interna do Mecanismo Único de Supervisão	70
4.1.	Enquadramento do Banco Central Europeu	73
4.1.1.	Estrutura Operativa do Banco Central Europeu	76
4.2.	Separação entre Regulação e Supervisão	77
4.3.	Atribuições do Banco Central Europeu e atribuições das Autoridades Nacionais Competentes.....	79
4.4.	Funcionamento do Mecanismo Único de Supervisão	81
4.4.1.	Atribuições específicas do Banco Central Europeu.....	83
4.4.1.1.	Supervisão direta do Banco Central Europeu	87
4.4.1.2.	Supervisão das Autoridades Nacionais Competentes	88
4.4.1.3.	Procedimentos Comuns.....	89
4.4.2.	Poderes de supervisão do Banco Central Europeu	90
4.4.2.1.	Poderes específicos	91
4.4.2.2.	Poderes instrumentais.....	99
4.4.3.	Processo de Decisão.....	100
4.5.	Garantias Processuais	103
4.5.1.	Revisão Administrativa.....	106
4.5.2.	Proteção jurisdicional	107
5.	Responsabilidade no âmbito do Mecanismo Único de Supervisão	108
5.1.	Responsabilidade pela atuação do Banco Central Europeu	108
5.2.	Responsabilidade pela atuação das Autoridades Nacionais Competentes e das Equipas Conjuntas de Supervisão.....	111
6.	O primeiro ano do Mecanismo Único de Supervisão	115
7.	Próximas etapas	126

CONCLUSÃO	131
BIBLIOGRAFIA	134

INTRODUÇÃO

A crise financeira de 2007/2008 foi um marco de mudanças profundas jurídico-políticas, sociais e financeiras, internas, europeias e internacionais. As alterações financeiras fizeram-se refletir em novos paradigmas, instrumentos, princípios e entidades, nomeadamente na figura do Mecanismo Único de Supervisão que nos propomos a tratar.

Com efeito, este trabalho incide sobre o enquadramento e estrutura daquele mecanismo, por forma a obtermos uma visão sobre o cenário que existia antes da sua implementação e aquele que vigora agora, tecendo ainda algumas considerações do que antevemos que irá ter lugar. Estamos no decorrer de um ano e meio da implementação deste mecanismo, pelo que já existem novos elementos que nos permitem tecer uma análise mais aprofundada sobre o seu sucesso.

Destarte, o nosso percurso assenta em três capítulos. No primeiro iremos abordar os antecedentes da União Bancária Europeia, o momento da sua criação e qual a sua importância no novo quadro financeiro europeu. Pretendemos desenvolver os objetivos que lhe assistem e a sua relação com o surgimento do nosso objeto de estudo. Ainda neste primeiro capítulo, faremos uma breve análise sobre a génese e motivação do Mecanismo Único de Resolução e do Mecanismo de Garantia de Depósitos, pilares essenciais na construção da União Bancária, e como tal, fulcrais para o estudo desta.

No segundo capítulo, iremos estudar a Regulação. Cumpre-nos apresentar este conceito na sua aceção mais ampla, bem como fazer a autonomização de um conceito mais restrito, a Supervisão. O Mecanismo Único de Supervisão atua sobre os sistemas bancários, pelo que a sua missão é no âmbito da supervisão prudencial. E para a sua compreensão total, torna-se necessário distinguir aqueles dois conceitos, e assim seguir a linha de raciocínio que assiste à criação e às funções do novo sistema. Desta forma, apresentaremos aquelas áreas, seguindo para os objetivos da supervisão prudencial e terminando com a análise do modelo vigente na União Europeia.

Após estes dois capítulos de enquadramento, eis que entraremos no terceiro e último, que incide concretamente sobre o Mecanismo Único de Supervisão. Por ser o nosso objeto de estudo é também o capítulo mais extenso. Principiaremos pela exposição dos objetivos

que este sistema visa alcançar, e que acabam também por explicar o porquê da sua criação (a par de tudo o que diremos nos capítulos anteriores), passando para o momento da sua criação, nomeadamente os trabalhos que o antecederam, os obstáculos ultrapassados e a base legal que permitiu a sua criação. De seguida, estudaremos a estrutura interna deste mecanismo: órgãos, entidades, princípios, funções, funcionamento. Chamaremos à atenção quanto aos poderes atribuídos no âmbito do sistema, bem como às garantias que assistem aos interessados, e ainda quanto à responsabilidade pelos atos praticados. Terminaremos a nossa análise com a retrospectiva do que já foi alcançado pelo Mecanismo Único de Supervisão e com algumas considerações sobre o que irá/terá que acontecer.

São estas as linhas que nos guiarão na problemática que escolhemos tratar.

CAPÍTULO I - UNIÃO BANCÁRIA EUROPEIA: CRIAÇÃO E OBJETIVOS

1. Considerações Gerais

“Concluir esta reforma do quadro regulamentar da UE é essencial, mas não será suficiente para enfrentar com êxito as vultuosas ameaças à estabilidade financeira em toda a União Económica e Monetária. São necessárias mais medidas, para enfrentar os riscos específicos na área do euro, onde a congregação das responsabilidades monetárias estimulou uma estreita integração económica e financeira e agravou a possibilidade de repercussões negativas além-fronteiras na eventualidade de crises bancárias, e para romper a ligação entre dívida bancária e dívida soberana e ciclo vicioso que levou a que fossem utilizados mais de 4,5 biliões de euros dos contribuintes para resgatar bancos da UE”¹.

Principiamos o nosso percurso expondo os antecedentes da criação da União Bancária Europeia, pois importa compreendermos que sem esta não teria sido possível a implementação do Mecanismo Único de Supervisão.

Com efeito, antes da existência da UBE vigoravam sistemas financeiros e bancários heterogéneos, pois cada Estado-Membro da União Europeia dispunha da sua regulamentação diversa nessas áreas, o que, por sua vez, implicava a coexistência de quadros de regulamentação díspares, e a sua utilização como fator de competição entre as entidades de crédito dos Estados-Membros.

Iremos ver que foi a crise despoletada nos Estados Unidos da América², em 2008, que alertou a União Europeia das lacunas patentes nos sistemas que vigoravam até então.

¹ Cit. QUELHAS, José Manuel, “Dos objetivos da união bancária”, in *Boletim de Ciências Económicas* LV, 2012a, pág.259 e segs.

² Referimo-nos à falência do Banco Lehman Brothers, associada ao desencadeamento da crise americana e, posteriormente/paralelamente, à crise europeia; Para maior desenvolvimento sobre o assunto *vide* United States Congress House - Committee on Financial Services, *The Effect of the Lehman Brothers Bankruptcy on State and Local Governments: Hearing Before the Committee on Financial Services, U.S. House of Representatives, One Hundred Eleventh Congress, First Session, May 5, 2009*, U.S. Government Printing Office, 2009, University of Michigan, 29 de abril, 2013; United States Congress House – Committee on Oversight and Government Reform, *The Causes and Effects of The Lehman Brothers Bankruptcy: Hearing Before the Committee on Oversight and Government Reform, House of Representatives, One Hundred Tenth Congress, Second Session, October 6, 2008*, U.S. Government Printing Office, 2010, University of Michigan,

Tal despertar tornou-se efetivo aquando das repercussões sistémicas que se fizeram sentir em alguns países europeus, nomeadamente Irlanda, Portugal, Grécia³.

Foi neste cenário de crise instalada que se deliberou e concluiu que havia uma necessidade fulcral de mecanismos dotados de segurança e força, que permitissem alcançar uma atuação mais eficaz e coesa.

2. Criação e objetivos da União Bancária Europeia

A crise bancária de 2007/2008 teve um impacto evidente no sistema financeiro e bancário da União Europeia.

Em decorrência daquela, evidenciou-se que não basta a coordenação entre as autoridades de supervisão do setor bancário.

Em resposta à crise, a 24 de novembro de 2010 surgiu o «pacote Legislativo⁴» que indicou a reforma do sistema financeiro como a primeira etapa para a harmonização de mecanismos que visam promover a estabilidade financeira na UE⁵.

23 de abril, 2013; SCOTT, Kenneth E., SCHULTZ, George P., TAYLOR, John B., *Ending Government Bailout as We Know Them*, Hoover Press, 2013; SCOTT, Kenneth E., TAYLOR, John B., *Bankruptcy Not Bailout: A Special, Part 14*, Hoover Press, 2013.

³ As crises nos países mencionados no texto tiveram datas distintas, designadamente, na Grécia em 2009, posteriormente na Irlanda em 2010 e, finalmente, em Portugal em 2011.

Não obstante as consequências em cada um dos países foram distintas, sendo que destacamos, desde logo, os acontecimentos ocorridos na Irlanda que declarou falência nacional – cf.: LYNCH, David J.J., *When the Luck of the Irish Ran Out: The World's Most Resilient Country and Its Struggle to Rise Again*, Macmillan, 2010; OECD, *OECD Economic Surveys: Ireland 2009*, OECD Publishing, 2009; INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Global Financial Stability Report, October 2008: Financial Stress and Deleveraging Macrofinancial Implications and Policy*, International Monetary Fund, 2009.

Por seu turno, Portugal e Grécia pediram resgates europeus, tendo, até ao momento, conseguido evitar a falência nacional. Sobre Portugal veja-se, SILVA, Joaquim Ramos, *Portugal, a Europa e a Crise Económica e Financeira Internacional*, Almedina, Coimbra, 2012.

No que diz respeito à Grécia, cf. LYNN, Matthew, *Bust: Greece, the Euro and the Sovereign Debt Crisis*, John Wiley & Sons, Bloomberg (UK), 2010; ROTHENHÖFER, Markus, *Greek Debt Crisis: Background and Possible Improvements*, GRIN Verlag, 2011.

Apesar de terem sido estes três países o palco das consequências mais significativas é inegável que alguns efeitos da crise se estenderam a outros Estados-Membros. Para um conhecimento mais aprofundado sobre esta questão *vide Crise Económica, políticas de austeridade e representação política*, org. FREIRE, André, LISI, Marco, VIEGAS, José Manuel Leite, Assembleia da República - Divisão de Edições, Lisboa, 2015; António J. AVELÃS NUNES, *A Crise do Capitalismo: capitalismo neoliberalismo globalização*, 5ª ed. rev., Página a Página, Lisboa, 2013.

Na sequência deste pacote, a 12 de setembro de 2012, a Comissão Europeia apresentou ao Parlamento Europeu e ao Conselho Europeu a comunicação «*Roteiro para uma União Bancária*», que prima por uma perspetiva a longo prazo em que se efetivará a transferência da supervisão dos bancos para o nível europeu⁶.

Esta mudança é parte fundamental do processo de integração económica e financeira, que posteriormente será complementada através da implementação de mecanismos europeus de resolução, de recapitalização dos bancos e com um sistema comum de garantia de depósitos.

Assim, os objetivos primordiais da criação da união bancária são: *i)* o reforço da resiliência do sistema financeiro; *ii)* a evitação do «efeito contágio»; *iii)* a destrição entre a evolução da dívida soberana e a evolução da dívida bancária; *iv)* a contenção do financiamento público das operações de *bailout*; *v)* o progresso da coordenação supervisora para a harmonização decisória; *vi)* o impedimento da fragmentação dos mercados financeiros⁷.

⁴ Fazem parte deste «pacote legislativo» os seguintes diplomas: o 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 de Risco Sistémico, publicado no JO,L 331 de 15 de Outubro de 2010; Regulamento (UE) n.º 1093/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de Outubro de 2010, que cria a Autoridade Bancária Europeia; Regulamento (UE) n.º 1094/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de Novembro de 2010, que cria a Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma; Regulamento (UE) n.º 1095/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro de 2010, que cria uma Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados; 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 de Risco Sistémico, publicado no JO,L 331 de 15 de Dezembro de 2010.

⁵ Sobre a União económica e monetária *vide* PAZ, Eduardo, *União Económica e Monetária – Um guia de estudo, Quid Juris?*, Sociedade Editora, 1999.

⁶ Cf. TOCCI, Nathalie, *Imaging Europe towards a more United and effective EU*, vol. 15, Edizioni Nuova Cultura, 2014; VERÓN, Nicolas, *et al*, *Banking Union and Single Supervisory Mechanism: Monetary Dialogue*, European Parliament, 2012; do mesmo Autor, *Europe's single supervisory mechanism and the long journey towards Banking Union*, Bruegel policy Contribution, 2012/16.

⁷ Neste sentido, *vide* QUELHAS, José Manuel, *ob. cit.* 2012a, pág. 237. Sobre este tema *vide* WYMEERSCH, Eddy, *The Single Supervisory Mechanism or “SSM”, Part One of the Banking Union*, Law Working Paper n.º 240/2014, EGCI, fevereiro, 2014, pp. 2-5; TROGÈR, Tobias, *The Single Supervisory Mechanism – Panacea or Quack Banking Regulation?* Safe Work Paper n.º 27, European Business Organization Law Review, Forthcoming, Center for Financial Studies (CFS), Goethe University Frankfurt, 2013; HENESSY, Alexandra, “Redesigning financial supervision in the European Union (2009-2013)”, *in Journal of European Public Policy*, vol. 21, n.º 2, 2014; CAPRIGLIONI, Francesco, *European Banking Union. A Challenge for a more United People*, Law and Economics Yearly Review, 2013, vol. 2, parte 1, pág. 5 e segs; Sobre este tema *vide* SANTOS, Isabel Cristina Moteiro dos, *A supervisão bancária em Portugal e na União Europeia: desafios e mudanças*, Dissertação do 2º ciclo de Estudos em Direito, Coimbra, Universidade de Coimbra, 2010.

i) O reforço da resistência do sistema financeiro

Este é uma necessidade direta da crise financeira⁸ dos mercados internacionais, que preteriu a estabilidade do sistema financeiro a favor da estabilidade dos preços, no que diz respeito à política monetária⁹ 10.

Como tal, a resposta da União Europeia e dos Estados-Membros tem forçosamente que incidir sobre esta dicotomia¹¹.

Neste sentido, já o Regulamento n.º 1092/2010 apontava lacunas em matéria de supervisão financeira, nomeadamente a errada previsão da evolução macroprudencial adversa e a permissão de riscos excessivos no sistema financeiro¹², bem como a crescente discrepância entre a integração crescente dos mercados financeiros e a insuficiência da coordenação supervisora da UE¹³, defendendo a criação de um Sistema Europeu de Supervisão Financeira, que aglomerasse as autoridades supervisoras dos Estados-Membros, nomeadamente o Comité Europeu do Risco Sistémico, a Autoridade Bancária

⁸ Sobre o conceito, formas de propagação e consequências das crises financeiras, cf. QUELHAS, José Manuel, *Sobre as crises financeiras, o risco sistémico e a incerteza sistemática*, Coimbra, Almedina, 2012b.

⁹ A este propósito, QUELHAS, fala antes no conceito de «subalternização», quando se refere à dicotomia entre aqueles objetivos, cf. “*Dos Objetivos da União Bancária*”, 2012a, pp.237-239.

¹⁰ Com efeito, o TFUE no seu artigo 127º faz esta preferência, quando no número 1 estatui que “*O objetivo primordial do Sistema Europeu de Bancos Centrais ... é a manutenção da estabilidade dos preços*” enquanto os números 5 e 6 estabelecem, respetivamente “*O SEBC contribuirá para a boa condução das políticas desenvolvidas pelas autoridades competentes no que se refere à supervisão prudencial das instituições de crédito e à estabilidade do sistema financeiro*” e “*O Concelho, por meio de regulamentos adotados de acordo com um processo legislativo especial, por unanimidade, e após consulta ao Parlamento Europeu e ao Banco Central Europeu, pode conferir a este último atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito e outras instituições financeiras, com exceção das empresas de seguros.*”

Evidenciam-se duas questões: por um lado, é no número 1 do TFUE que surge a função da manutenção da estabilidade dos preços, que, no número 2 é complementada com uma elencação específica das atribuições do SEBC. Por outro lado, apenas nos números 5 e 6 se referem a supervisão prudencial e a estabilidade do sistema financeiro. Ademais, estas funções são delegadas para as «autoridades competentes», não obstante poderem ser conferidas ao SECB.

De igual modo, também no *Protocolo relativo aos Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais e do Banco Central Europeu*, se demonstra aquela subalternização no artigo 25º, número 1, segundo o qual “*O BCE pode dar parecer e ser consultado pelo Conselho e pelas autoridades competentes dos Estados-Membros sobre o âmbito e a aplicação da legislação da União relativa à supervisão prudencial das instituições de crédito e à estabilidade do sistema financeiro*”, ainda que o número 2 refira que “*o BCE pode exercer atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito e de outras instituições financeiras, com exceção das empresas de seguros.*”

¹¹ A apresentação do Pacote Legislativo de Novembro de 2010 foi, desde logo, motivada pela perceção das consequências negativas decorrentes da desarticulação entre as autoridades de supervisão nacionais e europeias.

¹² Cf. «Considerando 1» do Regulamento n.º 1092/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Novembro.

¹³ Cf. «Considerando 2» *ob. cit.*

Europeia, a Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma e a Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados, visando uma atuação em rede destas entidades que permitisse interligar as autoridades de supervisão dos EM¹⁴, tal como ligar a supervisão macro e microprudencial¹⁵.

Em suma, este Regulamento procurou nivelar as funções de estabilidade dos preços e estabilidade do sistema financeiro, por compreender a importância daquela para que a economia real proporcionasse a criação de emprego, a concessão de crédito e o crescimento¹⁶.

Neste contexto, surgiram duas propostas, apresentadas a 12 de setembro de 2012, nomeadamente, a *Proposta de Regulamento do Conselho que confere ao BCE atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito* e a *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 1093/2010 que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Bancária Europeia) no que respeita à sua interação com o Regulamento (UE) n.º .../... do Conselho que confere ao Banco Central Europeu atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito*, que através do vertido no número 6 do artigo 127º do TFUE, procuraram atribuir ao BCE competências específicas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito, de modo a aumentar a resiliência financeira com regulamentos do Conselho adotados por unanimidade, e a assegurar a coerência e eficiência do sistema financeiro¹⁷.

ii) A evitação do «efeito contágio»

¹⁴ Neste sentido, o Regulamento n.º 1092/2010 prevê ainda a criação de um Comité Conjunto das Autoridades Europeias de Supervisão, de modo a impulsionar a coordenação e coerência intersectorial das autoridades europeias dos EM. A criação deste Comité é reiterada nos artigos 53º a 57º dos Regulamentos n.º 1093/2010, n.º 1094/2010 e n.º 1095/2010.

¹⁵ Sobre este assunto, dispõe o Regulamento n.º 1092/2010 que a supervisão macroprudencial do sistema financeiro da UE caberia ao Comité Europeu de Risco Sistémico, enquanto a supervisão microprudencial competiria à Autoridade Bancária Europeia, à Autoridade Europeia de Seguros e Pensões Complementares de Reforma e à Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados.

¹⁶ Cf. «Considerando 1» do Regulamento n.º 1092/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Novembro.

¹⁷ Neste sentido, v. José QUELHAS, *Dos objetivos da União Bancária*, in *Boletim de Ciências Económicas*, Coimbra, vol. LV, 2012a, pp.241-242.

A evitação do «efeito contágio» das crises bancárias patenteia diversas causas e consequências.

A primeira é a integração dos mercados financeiros¹⁸, que ocorreu a nível europeu e internacional, e permitiu a desregulação, a liberalização dos mercados financeiros, a adoção do princípio da «banca universal» e a proliferação de novos produtos e serviços financeiros¹⁹.

A nível europeu, a integração resultou da União Económica e Monetária, que possibilitou a liberalização dos movimentos de capitais entre EM e entre estes e países terceiros, e impediu a monetarização dos défices públicos, a concessão de crédito pelo BCE ou outros bancos centrais nacionais a favor de instituições comunitárias, autoridades públicas centrais, regionais ou locais, organismos públicos ou empresas do sector público²⁰.

Em segundo lugar temos o desfasamento de ritmos de crescimento dos sectores bancário e real da economia, que acentuou a «bancarização»²¹ e a «financeirização» da atividade económica²². Quanto àquela, denotou-se o crescimento das operações passivas e ativas dos bancos, a proliferação dos operadores financeiros não bancários e a estruturação de produtos complexos que quebram as fronteiras tradicionais dos mercados monetários. Ou seja, propiciou-se a propagação do «efeito de contágio» entre os vários operadores e mercados financeiros.

Por outro lado, a «financeirização», evidencia a diferença de ritmos de crescimento entre o sector financeiro e o sector produtivo, o que demonstra que o primeiro

¹⁸ Sobre o papel da integração internacional dos mercados financeiros na deflagração das crises cf. QUELHAS, 2012b; AGHION, Philippe, BOLTON, Patrick, DEWATRIPONT, Mathias, *Contagious Bank Failures in a Free Banking System*, in *European Economic Review*, vol. 44, n. °4-6, pp. 713-718, 2000.

¹⁹ Neste sentido, *Dos objectivos...*, 2012^a, pág. 243; para maior desenvolvimento sobre as causas, significado e impacto da «revolução financeira», no último quartel de século XX cf. QUELHAS, *Sobre a evolução recente do sistema financeiro (Novos «produtos financeiros»)*, in *Boletim de Ciências Económicas*, Vol. XXXIX, Coimbra, 1996, pp. 121-210; *Sobre a evolução recente do sistema financeiro (Novos «produtos financeiros»)*, in *Boletim de Ciências Económicas*, Vol. XL, Coimbra, 1997, pp. 215-328.

²⁰ Neste sentido vide QUELHAS, *Dos objectivos...* 2012a, pp. 243-244; para um desenvolvimento mais aprofundado sobre a criação da União Económica e Monetária e o processo de integração financeira europeu, vide Franklin ALLEN, Wei Ling SONG, “Financial Integration and EMU”, in *European Financial Management*, vol. 11, n.º 1, 2005, pp.7-24; Hans-Jürgen BIELING, “EMU, financial integration and global economic governance”, in *Review of International Political Economy*, vol. 13, n.º 3, 2006, pp. 420-448.

²¹ Para maior desenvolvimento sobre a «bancarização» cf. QUELHAS, *ob. cit.*, 1996, pp.34-35.

²² Neste sentido, vide QUELHAS, *ob. cit.*, 2012a, pp. 245-246.

deixou de ter natureza instrumental e que o segundo se autonomizou. Esta situação e a primazia da atividade especulativa quebram as fronteiras, permitindo-se assim o investimento estrangeiro, direta e indiretamente. Observamos então que os efeitos desestabilizadores sistémicos dos fluxos de investimento se espalham à escala internacional, sendo atualmente um dos maiores desafios reguladores das autoridades europeias²³.

Em terceiro lugar, tratamos da política do «*too big to fail*»²⁴, que se pauta pela ideia de uma falência de uma instituição de crédito de grande dimensão ter consequências sistémicas, justificando-se uma intervenção *ab initio*²⁵. O impacto negativo da falência de um banco de dimensão relevante ultrapassa os credores e acionistas, estendendo-se a toda a atividade económica, diretamente - através do incumprimento das operações bancárias passivas e da impossibilidade superveniente de operações bancárias ativas que obstaculizam a poupança para o investimento e a liquidez – e/ou indiretamente²⁶ - devido à impossibilidade dos clientes atingidos responderem atempadamente aos seus compromissos, gerando cadeias de crédito e cumulando falta de liquidez.

Paralelamente à contração (in)direta de crédito e da liquidez, a falência de um banco resulta, geralmente, nas «corridas aos bancos» em que ocorrem levantamentos desenfreados e consecutivos dos depósitos, e na conseqüente restrição à capacidade creditícia normal do sistema bancário²⁷. É perante o cenário de sinais de insolvência ou de iliquidez²⁸ que deverá haver uma atuação das autoridades nacionais competentes, isto é, falamos de uma intervenção prévia à falência do banco.

Os Regulamentos n.º 1092/2010 e n.º 1093/2010 já englobam a política do «*too big to fail*», nos considerandos 9 e 10, e no artigo 27º/1, respetivamente, os quais, em traços largos, preconizam a monitorização e avaliação do risco sistémico em períodos

²³ Vide SKIDELSKY, Robert, *Two stories of Investment: Risk versus Uncertainty*, Financial Crisis, org. The Social Market Foundation – The Centre for Post-Collektiv Studies, Londres, Profile Books, 2000.

²⁴ Sobre a regra do «*too big to fail*», cf. QUELHAS, *ob. cit.*, 2012a.

²⁵ Vide QUELHAS, *ob. cit.*, 2012a, pág. 247

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Sobre a correlação entre «efeito contágio» e «corridas bancárias» cf. *Ibidem*, e QUELHAS, 2012b.

²⁸ Sobre o conceito de iliquidez vide CARDIM DE CARVALHO, Fernando, “Remarks on the Proposal to Create a Sovereign Bankruptcy Court”, comunicação apresentada in *Alternatives to Neoliberalism Conference sponsored by the New Rules for Global Finance Coalition*, Washington, 23 e 24 de maio, 2002, pág. 3.

normais²⁹ para atenuar a exposição ao risco de falência e o reforço da resiliência do sistema financeiro àquela, e o desenvolvimento de métodos para a resolução de situações de risco de contágio e da iliquidez, face à falência de instituições financeiras.

Em quarto lugar, encontramos as disrupções sistémicas, causadas por falências dos grandes bancos, e pela falta de liquidez do sistema financeiro, ou da especulação³⁰. Tudo pode culminar num cenário de pânico/desconfiança entre depositantes e investidores que correm para levantar os seus depósitos, levando à consequente queda dos preços e à retração da atividade económica³¹.

Importa ainda tratar da propagação além-fronteiras das corridas bancárias resultante da crescente interconexão entre instituições e mercados financeiros dos diferentes Estados-Membros, que possibilita que a crise num banco se alastre aos restantes países.

Para contrariar esta tendência, o Comité Europeu do Risco Sistémico tem que atuar em duas frentes: através da supervisão macroprudencial, da coordenação com as autoridades europeias de supervisão microprudencial e da cooperação com as autoridades nacionais para evitar a deflagração de crises; e ainda recorrendo à adoção de respostas integradas que restaurem a confiança entre os operadores transfronteiriços, que atuam no mercado comum de serviços financeiros^{32 33}.

E no âmbito deste compromisso entre eficiência e estabilidade que o Roteiro para uma união bancária determina três áreas de atuação prioritária, a saber: a criação do

²⁹ Para maior desenvolvimento sobre este assunto, vide QUELHAS, José, “Sobre a criação do Comité Europeu de Risco Sistémico”, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Aníbal Almeida*, Studia Iuridica, n.º 107, Ad Honorem – 7, Coimbra Editora, Coimbra, 2012c, pp. 877-899.

³⁰ Sobre este assunto, cf. QUELHAS, *Dos Objetivos...*, 2012a; Quanto aos «modelos de primeira geração de ataques especulativos» cf. KRUGMAN, Paul, “A Model of Balance-of-Payments Crises”, in *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 11, n.º 3, Agosto, 1979, pp. 311-325; Quanto aos «modelos de segunda geração de ataques especulativos» vide KRUGMAN, Paul, “Currency Crises”, in *International Capital Flows – A National Bureau of Economic Research Conference Report*, org. por Martin FELDSTEIN, Chicago, The University of Chicago Press, 1999, pp. 421- 440; quanto aos «modelos de terceira geração de ataques especulativos»; vide KRUGMAN, Paul, «Crisis: The Next Generation?», in *Economic Policy in the International Economy: Essays in Honor of Assaf Razin*, org. por HELPMAN, Elhanan, SADKA, Efraim, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 15-32.

³¹ Cf. QUELHAS, *ob. cit.*, 2012a, pp. 249-251.

³² *Ibidem* pág. 253.

³³O Regulamento n.º 1093/2010 reitera a conexão entre a estabilidade do sistema financeiro e o funcionamento regular do mercado interno, nos considerando 5,7,11,15,16,17,66 e nos artigos 1º/5-a), 9º/1 e 22º/1-b).

Mecanismo Único de Supervisão³⁴, a harmonização do sistema comum de garantias de depósitos³⁵ e a instituição de um quadro integrado de gestão de crises³⁶. De forma singela diremos que aqueles objetivos visam, respetivamente, a aplicação de normas prudenciais de forma rigorosa e imparcial, o reforço da proteção dos depositantes, o desenvolvimento e execução de procedimentos especialmente desenhados de insolvência das instituições financeiras, que evitem uma possível crise bancária.

Por último, temos o constrangimento ao financiamento dos sectores público e privado³⁷.

A corrida aos depósitos bancários diminui a confiança dos depositários que reanalisam a concessão de empréstimos tanto para entidades públicas, como para os privados. Esta situação acentua-se com a crescente integração dos mercados bancários, aumentando a restrição de empréstimos aos restantes territórios.

Neste contexto, as instituições de crédito reduzem a concessão de empréstimos junto de mutuários públicos e privados de um estado, em decorrência da mobilização antecipada de depósitos noutra estado, podendo levar a que os mesmos estados tenham credores bancários comuns³⁸.

iii) A distinção entre a evolução da dívida soberana e a evolução da dívida bancária

³⁴ Cf. Regulamento n.º 1024/2014, do Conselho, de 15 de Outubro.

³⁵ Cf. Diretiva 2009/14/CE, do Parlamento e do Conselho, de 11 de março de 2009, que altera a Diretiva 94/19/CE, relativa aos sistemas de garantia de depósitos, no que respeita ao nível de cobertura e ao prazo de reembolso.

Esta alteração forçou os EM a transporem para as ordens jurídicas internas, até 31 de dezembro de 2010, a obrigação de elevarem os sistemas de garantias de depósitos nacionais de 1000 000 euros por depositante e por instituição.

³⁶ Em 6 de junho de 2012, foi apresentada a Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece um enquadramento para a recuperação e resolução de instituições de crédito e empresas de investimento. Na sua “Exposição dos Motivos”, justifica a apresentação desta proposta de diretiva pelas especificidades do negócio bancário aliadas às relações de crédito bancário e às consequências disruptivas sistémicas das crises bancárias, que clamam a consagração de regimes legais específicos sobre insolvências de instituições de crédito, diferentes das regras sobre falências aplicáveis às restantes atividades económicas.

³⁷ Cf. QUELHAS, *ob. cit.* 2012a, pág. 258.

³⁸ Neste sentido, v. QUELHAS que fala num «choque idiossincrático», *ob. cit.* 2012a, pp. 258-259; de forma mais aprofundada, veja-se KODRES, Laura, PRITSKER, Matthew, “A Rational Expectations Model of Financial Contagion”, in *The Journal of Finance*, vol. 57, n.º 2, abril, 2002, pp. 769-799; YUAN, Kathy, “Asymmetric Price Movements and Borrowing Constraints: A Rational Expectations Equilibrium Model of Crisis Contagion, and Confusion”, in *The Journal of Finance*, vol. LX, n.º 1, fevereiro, 2005, pp. 379-411.

Tal diferenciação tem reflexo no «considerando 5» da *Proposta de Regulamento do Conselho que confere ao BCE atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito*, que nos diz que a solidez das instituições de crédito está relacionada com o Estado-Membro no qual se encontram³⁹.

A interdependência entre os sistemas bancários nacionais e os respetivos soberanos no contexto da crise bancária culminou numa fragmentação do espaço financeiro, evidenciando a inconsistência entre a união bancária e a persistência dos sistemas bancários nacionais⁴⁰. A solução reclama uma autoridade soberana e idêntica para todos os bancos, independentemente dos Estados-Membros onde estejam radicados⁴¹.

A incerteza que rodeia a insustentabilidade da dívida pública, as perspectivas de crescimento económico e a viabilidade das instituições de crédito vêm vindo a criar ciclos de retroação negativa, que se alimentam mutuamente. Tal pode pôr em risco a viabilidade de certas instituições de crédito, bem como a estabilidade do sistema financeiro, sendo igualmente suscetível de impor uma carga pesada sobre a situação das finanças públicas nos Estados-Membros em causa. Este problema levanta riscos específicos na área do euro, onde a moeda única potencia a probabilidade de uma evolução negativa num Estado-Membro poder comprometer o desenvolvimento económico e a estabilidade da área do euro no seu conjunto⁴².

O artigo 123º do TFUE proíbe a monetização dos défices públicos⁴³, o que leva os EM a procurarem financiamento junto dos mercados de crédito globais, concorrendo diretamente com os restantes devedores soberanos e privados⁴⁴.

³⁹ Cf. QUELHAS, *ob. cit.* 2012a. pág. 259.

Para outros desenvolvimentos *vide* DARVAS, Zsolte, MERLER, Silvia, *The European Central Bank in the age of Banking Union*, Bruegel Policy Constitution, 2013/13.

⁴⁰ Para maior desenvolvimento *vide* CORDEIRO, António Menezes, *Manual de Direito Bancário*, Almedina, 2008.

⁴¹ Neste sentido, cf. COSTA, Carlos, “A Economia Portuguesa na União Europeia – 1986-2010”, Leya, 2014, págs. 36-37; o Autor destaca a importância decisiva de um “endosso soberano idêntico”, referindo-se à necessidade de uma atuação da União Bancária.

⁴² Cf. COMISSÃO EUROPEIA, 2012, pág.11.

⁴³ Para maior desenvolvimento sobre este tema *vide* MACHADO, Pedro, “Artigo 123.º”, in *Tratado de Lisboa Anotado e Comentado*, org. por PORTO, Manuel Lopes, ANASTÁCIO, Gonçalo, Coimbra, Almedina, 2012, pp. 565-568.

⁴⁴ *Ob. cit.* QUELHAS, José Manuel, 2012a, pág. 260.

No mesmo sentido, o artigo 124º do TFUE proíbe qualquer forma de acesso privado do «sector público» às instituições financeiras⁴⁵, reforçando a matriz concorrencial do mercado de dívida pública.

Estamos perante concorrência entre diferentes estados, mas também entre mutuários públicos e privados, o que cria um quadro em que o mercado de dívida pública e o mercado de dívida privada tornam-se segmentos do mesmo mercado de crédito global, onde prestamistas e devedores disputam as condições dos empréstimos, mormente os montantes, prazos, taxas de juro e garantias.

Destarte, observamos um *crowding out*⁴⁶ de escala global de mercados de crédito desregulamentados e de movimentos de capitais liberalizados. Quando os mercados de crédito internacionais avaliam o risco dos devedores privados consideram o risco dos respetivos países de origem, ou seja, o “*sovereign rating* condiciona o *corporate rating*”⁴⁷.

Assim, se um EM tiver uma conotação negativa associada à sua dívida soberana, os privados sediados nesse estado serão igualmente depreciados.

A Comissão Europeia⁴⁸ alertou para esta relação prejudicial entre dívida pública e dívida privada reforçando, uma vez mais, que a ausência de um mercado bancário único leva à fragmentação dos mercados de crédito à escala nacional, complicando a comparabilidade entre as notações de *rating* de bandos dos diferentes Estados-Membros. Como tal, o meio de ultrapassar a desfragmentação dos mercados bancários passa, necessariamente, pela destrição entre dívida soberana e a dívida bancária.

⁴⁵ O art. 3º do *Regulamento (CE) nº 3603/93 do Conselho, de 13-12-1993, que especifica as definições necessárias à aplicação das proibições enunciadas no artigo 104º e no nº1 do artigo 104º-B do Tratado*, correspondem atualmente aos artigos 123º e 125º do TFUE, considera «sector público» as “instituições ou organismos da Comunidade, as administrações centrais, as autoridades regionais ou locais, as outras autoridades públicas e os demais organismos ou empresas públicas dos Estados-membros”.

Por sua vez, o art. 1º do *Regulamento (CE) nº 3604/93 do Conselho, de 13-12-1993, que especifica as definições com vista à aplicação da proibição de acesso privilegiado enunciada no artigo 104º-A do Tratado*, atualmente correspondentes ao artigo 124º do TFUE, que delimita positiva e negativamente o âmbito de aplicação do conceito de «medidas que possibilitem o acesso privilegiado».

⁴⁶ Para a noção de *crowding out* cf. BLANCHARD, Olivier Jean, “Crowding out”, in *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, Vol. 1, reimp. com correções, org. por EATWELL, John, MILGATE, Murray, NEWMAN, Peter Basingstoke, Palgrave Publishers, 2002, pp. 728-730.

⁴⁷ Cf. QUELHAS, *ob. cit.*, 2012a, pág. 261.

⁴⁸ Vide COMISSÃO EUROPEIA, *Proposta de Regulamento do Conselho que confere ao BCE atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito*, Bruxelas, 12.9.2012, COM(2012) 511final – 2012/0242 (CNS), 2012a.

iv) A contenção do financiamento público das operações de *bailout*

De acordo com a versão inglesa da *Comunicação Roadmap towards a Banking Union*, as operações de *bailout*, entre outubro de 2008 e outubro de 2011, custaram aos contribuintes europeus 4,5 trilhões de euros, dados que correspondem aos dados do Relatório Final do *High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector*, apresentado em 2 de Outubro de 2012⁴⁹.

O peso que as operações de *bailout*⁵⁰ implicavam nos orçamentos públicos foi um ponto de destaque no pacote legislativo de 24 de novembro 2010. Tornou-se patente a necessidade de uma alternativa, donde surgiu a internalização dos custos dessas operações de resgate bancário, através do lançamento de impostos sobre as instituições de crédito.

O Regulamento n.º1093/2010 estabeleceu no artigo 27º um «Sistema europeu de dispositivos de resolução bancária e mecanismos de financiamento», que seria sustentado pela criação de “taxas e contribuições a cargo das instituições financeiras” – n.º2, § 2 e «considerando 37». De igual modo, o Regulamento 1095/2010 previu os mesmos termos e mecanismos no art.º 27º, n.º 2, 2§ e «considerando 37».

A *Comunicação da Comissão*, de 7 de Outubro de 2010, analisa o impacto da proposta de aplicação de dois novos impostos, nomeadamente, o «imposto sobre as operações financeiras» (IOF)⁵¹ e o «imposto sobre as atividades financeiras» (IAF)⁵².

⁴⁹ Neste sentido, cf. *High-Level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector – final report*, org. por LIIKANEN, Erkki, BÄNZIGER, Hugo, CAMPA, José Manuel, GALLOIS, Louis, GOYENS, Monique, KRAHNEN, Jan Pieter, MAZZUCHELLI, Marco, SERGEANT, Carol, TUMA, Zdenek, VANHEVEL, Jan, WIJFFELS, Herman, Bruxelas, e de outubro, 2012, pág.21.

⁵⁰ Para maior desenvolvimento sobre o conceito de *bailout* vide SCOTT, Kenneth E., SCHULTZ, George P., TAYLOR, John B., *ob. cit.*, 2013; no mesmo sentido veja-se “Legal Challenges in the Global Financial Crisis: Bail-outs, the Euro and Regulation” in *Studies of the Oxford Institute of European and Comparative Law*, ed. RINGE, Wolf-Georg, HUBER, Pinter M., Bloomsbury Publishing, 2014; BORDO, Michael D., MILGATE, Bruce, SCHWARTZ, Anna J., “Under what circumstances, past and present, have international rescues of Countries in Financial distress been successful?”, in *Journal of International Money and Finance*, vol. 18, n.º4, 1999, pp.683-798

⁵¹ Este incidiria sobre o valor das transações de vários instrumentos financeiros, como ações, obrigações, divisas e produtos derivados. Não obstante, a *Comunicação da Comissão* alerta para as dificuldades de execução desta medida, nomeadamente o âmbito de incidência territorial do imposto, o peso do *trading* no total das transações financeiras, a mutabilidade da base tributária derivada da reengenharia financeira, a imaterialidade e a volatilidade dos «produtos financeiros». Trata-se de um imposto indireto sobre as transações.

Para maior desenvolvimento sobre o tema, vide QUELHAS, *ob. cit.* 2012a, pp. 266-278.

⁵² O IAF incidiria sobre os lucros das instituições financeiras, representando um imposto direto sobre os lucros.

A Comunicação da Comissão defende a capacidade estabilizadora sistémica da tributação das instituições financeiras com base em três argumentos: consolidação orçamental, correção das externalidades negativas e o combate à arbitragem fiscal.

No que concerne ao primeiro argumento, a contribuição para a consolidação orçamental, para a geração de recursos adicionais e para a eficiência económica, seriam os fins de novos impostos, visando um crescimento sustentável⁵³, num plano mais abrangente. O resgate das instituições de crédito teve o seu impacto nas finanças públicas dos estados, pelo que estes se viram forçados a reestruturar a sua arquitetura orçamental, de modo a evitar défices excessivos e a considerar a ratio da dívida pública de cada EM.

Assim, os estados compensam o aumento da despesa em *bailout* com a subida das receitas fiscais ou a diminuição das restantes despesas públicas, isto é, executam medidas de austeridade⁵⁴.

No que diz respeito à correção das externalidades negativas, a Comissão advoga que a introdução de novos impostos poderia contribuir para o reforço da eficiência e estabilidade dos mercados financeiros, bem como reduzir a sua volatilidade e os efeitos da excessiva tomada de riscos, que vão desde apoios estatais efetivos ou esperados, às informações assimétricas. Há relação direta entre o comportamento do setor financeiro e a criação das externalidades negativas para a restante economia, pelo que é desejável um mecanismo fiscal que consiga corrigir tal situação⁵⁵, de modo a que as externalidades negativas fossem internalizadas pelo setor financeiro, através da tributação dessas atividades e operações financeiras, dito de outro modo, seriam os próprios agentes desestabilizadores a suportar os custos da instabilidade que causassem⁵⁶.

A avaliação da proposta de criação do IAF baseia-se em dois critérios: eficiência – o qual se verifica uma vez que tributaria toda a atividade das instituições financeiras, incidindo sobre todas as atividades e não só sobre o *trading*; e estabilidade financeira, no qual denota algumas fragilidades pois não afeta diretamente a existência do *trading* de alta velocidade, e poderia fomentar a transferência de lucros por via da realocização de rendimentos e remunerações para fora da UE – cf. COMISSÃO EUROPEIA, *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: A tributação do sector financeiro*, Bruxelas, 07.10.2010, COM(2010) 549 final, 2010b. pág. 8.

Para maior desenvolvimento sobre o tema, *vide* QUELHAS, *Dos objetivos...*, 2012a. pp. 268-269.

⁵³ Cf. COMISSÃO EUROPEIA, *ob. cit.*, 2010b, pp.3-4.

⁵⁴ Sobre este assunto *vide* FREIRE, André, LISI, Marco, VIEGAS, José Manuel Leite, (org.), *Crise Económica, políticas de austeridade e representação política*, Assembleia da República - Divisão de Edições, Lisboa, 2015.

⁵⁵ Cf. COMISSÃO EUROPEIA, *ob. cit.*, 2010b, pág. 3.

⁵⁶ Neste sentido, cf. QUELHAS, *Dos objetivos...*, 2012a, pág. 270.

Seria uma tarefa árdua rastrear, delimitar e imputar os custos aos seus autores, desde logo devido ao «efeito de contágio», mas também pelos vários intervenientes na instabilidade financeira, não apenas os “imediatos”⁵⁷.

Em última análise, o objetivo principal seria a prevenção de comportamentos desestabilizadores - ao invés do ressarcimento das consequências da instabilidade -, baseada numa atuação *ex ante* sobre esses comportamentos, e numa atuação *ex post* de arrecadação de receitas para financiar as operações de *bailout*.

Ainda sobre este ponto, destacamos o dilema dos Estados-Membros num cenário de crise financeira: havendo aprovação, dos respetivos parlamentos nacionais, de medidas de auxílio aos bancos nacionais haverá forçosamente um aumento da despesa pública. E uma vez que o artigo 126º do TFUE impõe limites aos défices orçamentais nacionais, os Estados-Membros tomam medidas de austeridade para compensar os défices excessivos, através do aumento das receitas fiscais ou da diminuição das restantes despesas públicas. Dito de outro modo, os estados podem optar entre a estabilidade do sistema financeiro que acarreta a adoção de medidas de austeridade económica e social, e a instabilidade do sistema e a não adoção de tais medidas⁵⁸.

Por último, o combate à arbitragem fiscal pretende ultrapassar as fragilidades da harmonização fiscal entre os Estados-Membros, reflexo da liberalização dos movimentos de capitais entre os EM, e entre estes e os países terceiros.

A instituição de políticas monetárias únicas não foi acompanhada pelo estabelecimento de políticas fiscais únicas, *i.e.*, há um desfasamento entre a política monetária e a política fiscal, o que propicia situações de arbitragem fiscal, bem como a fragmentação do mercado financeiro europeu.

Pretendem-se dois resultados: a sustentabilidade das finanças-públicas dos EM, através do aumento das receitas fiscais, e a estabilização do sistema financeiro europeu, através da internalização dos custos das operações de resgates bancários pelos operadores seus autores. Note-se que estes resultados são convergentes, na medida em que preconizam

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Neste sentido, acompanhamos QUELHAS, *Dos objetivos...*, 2012a, pág. 273.

o crescimento das receitas fiscais em resultado do suporte dos impostos pelos agentes desestabilizadores⁵⁹.

Um fator crucial para assegurar a estabilidade do mercado interno e para travar a fragmentação dos mercados financeiros é a coordenação entre Estados-Membros em matéria de regulação e supervisão⁶⁰.

v) O progresso da coordenação supervisora para a harmonização decisória

O «pacote legislativo» de 2010 alertou para a importância da coordenação entre as autoridades supervisoras europeias e advogou a instituição de mecanismos de decisão comuns.

O Regulamento n.º 1092/2010 instituiu o SESF, composto pelo Comité Europeu do Risco Sistémico, pela Autoridade Bancária Europeia, pela Autoridade Europeia de Seguros e Pensões Complementares de Reforma, pela Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados, pelo Comité Conjunto das Autoridades Europeias de Supervisão e pelas autoridades competentes ou de supervisão dos Estados-Membros – art.º 1º, n.º 3.

De acordo com o artigo 3º, número 2, alínea g) daquele diploma legal, o Comité Europeu de Risco Sistémico tem competências para cooperar com as outras partes do SESF, facultar às Autoridades Europeias de Supervisão informações sobre riscos sistémicos relevantes para o exercício das respetivas atribuições e colaborar com as AES na definição de um conjunto comum de indicadores quantitativos e qualitativos que permitam identificar e medir o risco sistémico⁶¹.

Na alínea i) é atribuída a competência para coordenar as suas ações com as das organizações financeiras internacionais, como o FMI ou o Conselho de Estabilidade Financeira, e ainda os organismos interessados de países terceiros⁶².

Os três regulamentos que criam a Autoridade Bancária Europeia, a Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma e a Autoridade Europeia dos

⁵⁹ Para maior desenvolvimento, *ibidem*, pp. 274-275.

⁶⁰ Tal conclusão pode ser retirada da leitura da Proposta de Diretiva do Conselho, de 28 de setembro de 2011.

⁶¹ Neste âmbito, QUELHAS fala em «painéis de risco» *ob. cit.* 2012a, pág. 279; para maior desenvolvimento *vide* QUELHAS, *ob. cit.*, 2012c, pág. 883.

⁶² Entenda-se, relativamente à supervisão macroprudencial.

Valores Mobiliários e dos Mercados⁶³, destacam a insuficiência dos modelos de supervisão financeira nacionais perante a globalização financeira e a integração e interligação entre os mercados financeiros europeus⁶⁴.

O «pacote legislativo» interligou a supervisão microprudencial dos setores bancários, segurador e dos valores mobiliários, com a supervisão macroprudencial, assegurada pelo Comité Europeu de Risco Sistémico, que combate o «efeito de contágio»⁶⁵.

No mesmo sentido, o «*Roteiro para uma união bancária*» sublinha, repetidamente, a necessidade de aumentar a coordenação supervisora, bem como de alcançar uma harmonização decisória, salientando a necessidade do mecanismo único de supervisão bancária na eurozona e do mecanismo único de resolução para o setor bancário.

vi) O impedimento da fragmentação dos mercados financeiros

Os vários objetivos da união bancária demonstram que a sua construção pode fragmentar os mercados financeiros e pôr em causa a consolidação do mercado interno⁶⁶.

Defrontamo-nos, desde logo, com uma inconsistência na implementação da integração financeira da união monetária, dado que esta não foi acompanhada pela unificação monetária por uma união bancária⁶⁷.

De igual modo, a política monetária do TFUE e do Protocolo relativo aos Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais e do Banco Central Europeu, subalternizaram a estabilidade do sistema financeiro a favor da estabilidade dos preços.

Com efeito, a preocupação com a estabilização do sistema financeiro/bancário surgiu apenas com a crise de 2007, como tentativa de implementação de medidas de

⁶³ Respetivamente, Regulamento n.º 1092/2010, Regulamento n.º 1094/2010 e Regulamento n.º 1095/2010.

⁶⁴ Cf. José Manuel QUELHAS, *ob. cit.* 2012a, pp. 279-280.

⁶⁵ *Ibidem*, pág. 284.

⁶⁶ *Ibidem*, pág. 283.

⁶⁷ Cf. COSTA, *ob. cit.*, 2014, pág. 37.

coordenação entre as atividades de supervisão prudencial das autoridades nacionais e europeias, *maxime* como reforço do sistema financeiro da UE.

Para combater algumas das lacunas expostas em matéria de coordenação das autoridades de supervisão prudencial dos EM e da UE, o «pacote legislativo» de 2010 interligou a supervisão microprudencial dos setores bancário, segurador e dos valores mobiliários, com a supervisão macroprudencial, assegurada pelo Comité Europeu do Risco Sistémico que procura evitar o «efeito contágio». Tal feito permite a estabilidade do sistema financeiro, e assim o funcionamento regular do mercado interno, pois um é indissociável do outro⁶⁸.

Por seu turno, o Roteiro para uma união bancária adverte para as consequências disruptivas sistémicas das falências bancárias sobre a economia real, considerando a inexistência de um quadro integrado de gestão de crises que permita aos Estados-Membros atuar e resolver eventuais crises⁶⁹.

É necessário assegurar a confiança dos depositantes, que depende da maior ou menor probabilidade de verem os seus depósitos resgatados pelas autoridades nacionais.

Paralelamente, os depositantes deparam-se com distintos sistemas de garantia de depósitos consoante o Estado-Membro de que se trate, pois ainda não se encontra em vigor um sistema único de garantia de depósitos.

Acresce que a apreciação das instituições de crédito pelos operadores internacionais (*maxime* agências de *rating*) associa a avaliação das emissões de dívida bancária às notações de dívida soberana, ou seja, o *sovereign rating* condiciona o *corporate rating*⁷⁰. Todavia, não há um mercado único de dívida soberana, o que trapaceia a comparação entre aqueles termos e contribui para a fragmentação do sistema bancário⁷¹.

Por seu turno, as operações de resgates bancários padecem de um mecanismo único de resolução, pelo que a capacidade de efetuar os *bailout* dependem do orçamento do Estado-Membro do banco sob assistência financeira.

⁶⁸ Cf. QUELHAS, *Dos objetivos...*, 2012a, pág. 284.

⁶⁹ *Ibidem*, pág. 285

⁷⁰ Sobre este tema *vide* OTTOW, Annetje, *Market and Competition Authorities: Good Agency Principles*, Oxford University Press, 2015; Paul Weismann, *European Agencies and Risk Governance in EU Financial Market Law*, *Routledge Research in EU Law*, Routledge, 2016, pág. 21 e segs.

⁷¹ *Ibidem*, pág. 286.

Em última análise, todas as propostas *supra* apresentadas reafirmam a importância categórica da coordenação entre as autoridades de supervisão nacionais e comunitárias, a necessidade de partilha de informações, a definição, monitorização e avaliação de «painéis de risco», por forma a alcançar a harmonização em matéria de supervisão⁷².

Em suma, assistimos a um processo de integração que se pauta pela superação das falhas institucionais⁷³ de cada uma das sucessivas etapas de aprofundamento, pelo que é ainda um “processo evolutivo e inacabado”⁷⁴.

No horizonte buscamos a plenitude da integração, pois é esta que se coaduna com o modelo evolucionista atual e com a partilha da soberania de estados. Não obstante, teremos que ter sempre presente que a integração que procuramos resulta de um complexo processo de construção com uma lógica interna, que revela a evolução e superação permanentes, refletindo os interesses de cada Estado-Membro e estes, por sua vez, refletem as suas próprias lógicas/necessidades internas⁷⁵.

⁷² Neste sentido, *ibidem*, pág. 286.

⁷³ *Vide* COSTA, *ob. cit.* 2014, pág. 39. O autor não deixa de antever “três trios inconsistentes no presente modelo institucional”, cujas respostas levarão a um maior e mais perfeito nível de integração europeia.

O primeiro trio inconsistente é o que resultará da conjugação entre a necessidade de responder a choques assimétricos ou a choques comuns mas com efeitos assimétricos, com uma política monetária única e diferentes margens de manobra das políticas orçamentais nacionais. Este panorama determinará diferentes níveis de desemprego, distintas trajetórias de crescimento, potenciando instabilidade política e social. O autor aponta como solução um mecanismo de seguro entre países da zona euro, que sustente um processo de suporte orçamental a favor dos Estados-Membros, que sejam atingidos por tais choques assimétricos, assegurando, paralelamente, um certo tipo de solidariedade orçamental (pp. 39-40).

O segundo trio de inconsistências irá relacionar-se com a necessidade de responder à persistência de elevadas taxas de desemprego nos EM, de manter a competitividade global da economia europeia, na ausência de uma política económica centralizada. Neste contexto, o autor defende a coordenação entre as políticas económicas dos Estados-Membros, para a criação de capacidade orçamental autónoma a nível central adequada para apoiar a implementação das políticas que sejam fruto da coordenação levada a cabo. Na verdade, o autor vai mais longe e defende uma segunda etapa, nomeadamente a criação de um governo económico europeu, responsável pela promoção da estabilidade, crescimento e bem-estar nos países da zona euro, apoiado por uma política orçamental centralizada que suporte as decisões tomadas (pág. 40).

O último trio de inconsistências resultará da emergência de mecanismos centrais de governo económico, da persistência de diferentes preferências e quadros institucionais ao nível nacional, e da progressiva emergência de mecanismos de transferência orçamental entre os EM. Neste ponto, o autor fala da conciliação entre a necessidade de uma resposta legitimada perante o “todo”, e a necessidade de garantir que as partes, independentemente da sua dimensão, estão representadas e participam no complexo processo de decisão (pp. 40-41).

⁷⁴ *Ibidem*, pág. 38; o autor caracteriza estas falhas como o “*reflexo das limitações circunstanciais da vontade de partilha de soberania e de partilha de risco – o equilíbrio dinâmico entre responsabilidade e solidariedade.*”.

⁷⁵ *Ibidem*, pág. 41.

A União Bancária é um complexo desafio, e um grande passo para uma verdadeira união económica e monetária. A concretização plena desta união pressupõe não só as estruturas de regulação e de supervisão, isto é, de instrumentos públicos, mas também do mercado e de uma europeização de crédito, que se identifica com uma dimensão nacional⁷⁶.

2.1. Mecanismo Único de Resolução

A União Bancária Europeia assenta em 3 pilares: o Mecanismo Único de Supervisão⁷⁷, o Mecanismo Único de Resolução⁷⁸ e o Sistema Europeu de Garantia de Depósitos⁷⁹.

Focando-nos no MUR, trata-se de um mecanismo que visa dar coerência aos mecanismos de planificação e execução dos processos de resolução bancários na Eurozona, bem como criar um mecanismo de financiamento dos processos *ex ante*, financiado pela banca e mutualizado para o conjunto da Eurozona⁸⁰.

Não nos esqueçamos ainda de que o MUR vem complementar o MUS, o primeiro pilar concretizado da UBE, pois uma supervisão coerente e eficaz demanda uma resolução com as mesmas características.

Note-se que, o *Single Resolution Mechanism/SRM*, ou entre nós MUR, consubstancia o segundo pilar da União Bancária, estando em vigor desde 1 janeiro de

⁷⁶ Cf. GONÇALVES, Pedro Costa, *Textos sobre regulação pública*, Parte I, Coimbra, Coimbra Editora, 2015, pág.30; MICOSSI, Stefano, *Banking Union in the making, Law and Economics Yearly Review*, 2013, vol. 2, parte 1, pág. 80 e segs.

⁷⁷ Uma vez que o MUS é o nosso objeto de estudo neste trabalho, não nos pronunciaremos sobre ele neste ponto. Para um conhecimento sobre este tema *vide infra* todo o Capítulo III deste trabalho e autores aí mencionados, pp. 46-123.

⁷⁸ Para maior desenvolvimento sobre o método de atuação do Mecanismo Único de Resolução veja-se *The European Union beyond the Crisis: Evolving Governance, Contested Policies, and Disenchanted Publics*, Lexington Books,ed. STEFANOVA, Boyka M., 2014, pp. 181-182.

⁷⁹ Para maior desenvolvimento cf. GREAT BRITAIN: PARLIAMENT, HOUSE OF COMMONS, EUROPEAN SCRUTINY COMMITTEE, *Economic and Monetary Union: twenty-fourth report of session 2012-13, Documents considered by Committee on 12 December 2012, Report, Together with Formal Minutes*, The Stationery Office, 2012, pp. 8-9; FLOES, Elena, DUIN, Kees van, “La Unión Económica y Monetaria europea y su evolución desde la crisis”, in *Revista CIBOD d’Afers Internacionals*, 2014, n.º 108, pp. 167-190.

⁸⁰ Cf. TUORI, Kaarlo, *European Constitutionalism*, Cambridge University Press, 2015, pp.198-199.

2015, abarcando todos os bancos dos Estados-Membros da zona euro e os bancos dos países que adiram à União Bancária – *vide* artigo 7º do referido Regulamento.

A criação deste mecanismo surge após a solicitação do Parlamento Europeu à Comissão⁸¹ para, com base no disposto no artigo 114º e 50º do TFUE, apresentar propostas legislativas sobre a gestão de crises, um fundo de estabilidade financeira da UE e uma unidade de resolução.

Assim, o MUR é composto por uma autoridade de resolução a nível da UE, nomeadamente o Conselho Único de Resolução - CUR; e por um Fundo Único de Resolução - FUR, financiado pelo setor bancário. Ambos elementos regem-se pelo Regulamento (UE) n.º 608/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de julho de 2014, que estabelece regras e um procedimento uniformes para a resolução de instituições de crédito e de certas empresas de investimento num quadro de um Mecanismo Único de Resolução e de um Fundo Único de Resolução Bancária, bem como pela Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014⁸², que estabelece um enquadramento para a recuperação e a resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento⁸³.

⁸¹ Referimo-nos em concreto à Resolução do Parlamento Europeu de 7 de julho de 2010 e ainda à Resolução do Parlamento Europeu de 20 de novembro de 2012.

⁸² Entre nós transposta pelo DL n.º 114-A/2014, de 01 de Agosto, que altera o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, procedendo a alterações ao regime previsto no Título VIII relativo à aplicação de medidas de resolução, e transpondo parcialmente a Diretiva n.º 2014/59/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio, que estabelece um enquadramento para a recuperação e a resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento.

⁸³ Referimos também o Pacote DRC IV, aprovado em abril de 2014 pelo Parlamento Europeu. Este pacote é composto pela 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 (CRD), e pelo Regulamento (UE) n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013, relativo aos requisitos prudenciais para as instituições de crédito e para as empresas de investimento (CRR).

A primeira nota que destacamos tem que ver com o âmbito de aplicação de ambos diplomas legais, pois abarca toda a União Europeia, sendo portanto mais abrangente do que a própria União Bancária.

No que diz respeito à Diretiva 2013/36/UE, dispõe sobre um vasto conjunto de aspetos que afetam as instituições de crédito, nomeadamente o acesso à atividade das instituições de crédito, as modalidades de governo das instituições de crédito, a supervisão das instituições de crédito e a constituição de reservas de fundos próprios. Foi transposta para o ordenamento jurídico português através do DL n.º 157/2014, de 24 de outubro, que procede à alteração do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, ao Código dos Valores Mobiliários, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 486/99, de 13 de novembro, às Leis números 25/2008, de 5 de junho, e 28/2009, de 19 de junho, e aos Decretos-Leis números 260/94, de 22 de outubro, 72/95, de 15 de abril, 171/95, de 18 de

Após uma leitura destes diplomas legais, designadamente do artigo 18º do Regulamento, concluímos pela predominância de quatro objetivos: i) reforçar da confiança no setor bancário, ii) prevenir a corrida aos bancos e o efeito contágio, iii) minimizar a relação negativa entre os bancos e os emitentes de dívida soberana e iv) eliminar a fragmentação do mercado interno de serviços financeiros⁸⁴.

No que diz respeito à atuação do CUR, trata-se do principal órgão de decisão do MUR, sendo o responsável por todos os casos de resolução. Com efeito, as suas competências vêm expressas desde o artigo 49º até ao artigo 56º daquele Regulamento. Em suma, é este órgão que decide sobre os programas de resolução para os bancos em situação de insolvência, planeando as fases e resolução dos bancos transfronteiriços e dos grandes bancos da UBE, diretamente supervisionados pelo BCE. Todavia, o seu âmbito abrange igualmente os demais bancos, independentemente da sua dimensão, se a resolução dessa instituição requerer o recurso ao Fundo Único de Resolução. Em última análise, diremos que o CUR tem uma responsabilidade final sobre todos os bancos da União Bancária, cabendo-lhe exercer as suas competências, se/quando tal se revelar necessário.

De acordo com o artigo 42º do Regulamento, o CUR é uma agência que goza de personalidade jurídica e goza de capacidade jurídica para, nomeadamente, adquirir ou alienar bens (i)móveis e estar em juízo, atuando sempre em conformidade com o Direito da União, no exercício das competências (artigo 44º). Goza de independência das demais instituições, órgãos da UE, bem como dos EM ou quaisquer organismos públicos ou privados – 47º-, sem prejuízo da sua responsabilidade perante o Parlamento Europeu e a

julho, 211/98, de 16 de julho, 357-B/2007 e 357-C/2007, de 31 de outubro, 317/2009, de 30 de outubro, e 40/2014, de 18 de março.

Por outro lado, o Regulamento (UE) n.º 575/2016 contém várias fórmulas de cálculo de fundos próprios, bem como normas respeitantes à liquidez e alavancagem das instituições de crédito. Por outras palavras, contém requisitos prudenciais que garantem a estabilidade financeira e um elevado nível de proteção dos investidores e depositantes.

Sobre este tema cf. MÜGGE, Daniel, *Europe and the Governance of Global Finance*, OUP Oxford, 2014, pp. 20-23; LIBERADZKI, Kamil, LIBERADZKI, Marcin, *Hybrid Securities: Structuring, Pricing and Risk Assessment*, Springer, 2016, pp. 27-35.

⁸⁴ Sobre o tema *vide* FERRAN, Eilis, «European Banking Union: Imperfect, but it can work», in *Paper n.º 30/2014, Legal Studies Research Paper Series*, University of Cambridge, abril, 2014; CARMISSEI, Jacopo, NOIA, Carmine di, MICOSSI, Stefano, *Banking Union; a deferral model for the European Union with prompt corrective action*, CEPS Policy Brief, n.º 282, agosto 2012.

Comissão (artigo 45º) e perante aos Paramentos nacionais (artigo 46º), nos termos descritos⁸⁵.

Por sua vez, o FUR é um fundo supranacional, que será utilizado aquando da resolução de bancos em insolvência, após o esgotamento prévio de outras opções⁸⁶. O seu financiamento resulta das contribuições do setor bancário⁸⁷: cada banco contribui de acordo com a proporção entre o seu passivo (excluindo os fundos próprios e depósitos cobertos) em relação ao passivo agregado (com as mesmas exclusões) de todas as instituições de crédito autorizadas nos EM participantes. Será ainda considerado um ajuste proporcional, atendendo aos riscos assumidos por cada banco. Desta forma, as contribuições cobradas a nível nacional são transferidas para o FUR⁸⁸.

⁸⁵ No mesmo sentido *vide* o Guia de supervisão, que enumera o Princípio de Independência e Responsabilização, aplicável a todas as entidades dotadas de atribuições de supervisão, por forma a garantir a confiança no exercício desta função nos Estados-Membros participantes – pág. 6.

⁸⁶ Falamos sobre o instrumento de recapitalização interna. Sobre este assunto *vide* FREITAS, João, “Um mecanismo de resolução para a União Bancária: fundamentos e configuração”, in *Relatório de Estabilidade Financeira*, Banco de Portugal, maio, 2014, pp. 81-113.

⁸⁷ Cf. artigo 27º, números 7, 8 e 9 do Regulamento (UE) n.º 806/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de julho de 2014

⁸⁸ O Fundo é constituído por “compartimentos nacionais”, que serão progressivamente fundidos durante uma fase transitória de 8 anos. Os fundos serão utilizados de forma mútua inicialmente em 40% no primeiro ano, e 20% no segundo, aumentando em partes iguais durante seis anos, até que os compartimentos nacionais cessem. Isto mesmo encontra-se regulamentado no Acordo Relativo à Transferência e Mutualização das Contribuições para o Fundo Único de Resolução, assinado inicialmente a 21 de maio de 2014, disponível em <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c31684a535339305a58683062334d76634842794d5445304c56684a535638784c6d527659773d3d&fich=ppr114-XII_1.doc&Inline=true>, última vez consultado a 20 de maio de 2016.

As contribuições dividem-se em contribuições *ex ante*, que serão cobradas uma vez por ano a cada instituição de crédito, em contribuições *ex post*, que só serão cobradas caso os meios financeiros disponíveis se mostrem insuficientes face às necessidades de liquidez.

No fim do período transitório de 8 anos, o fundo deverá atingir, pelo menos, 1% do montante dos depósitos cobertos de todas as instituições de crédito autorizadas em todos os EM da UBE, estimando-se que atinja um montante de cerca de 55 mil milhões de euros.

Até o Fundo do MUR alcançar recursos financeiros suficientes, foi acordado um financiamento de transição, resultante de fontes nacionais e apoiado por taxas bancárias, ou proveniente do MEE, de acordo com os procedimentos existentes. Trata-se uma medida adotada em dezembro de 2013, pelos ministros das finanças da UE. Mais tarde, em dezembro de 2015, os EM que participam na UBE concordaram com a criação de um sistema de mecanismos de financiamento de transição, que principiaram no corrente ano. Assim, cada EM participante celebra um acordo de empréstimo harmonizado com o CUR, no qual concederá uma linha de crédito nacional àquele, por forma a apoiar o seu compartimento nacional. Estas linhas de crédito têm como montante máximo de 55 mil milhões de euros, e só deverão ser utilizadas em último recurso. Note-se que este sistema visa a proteção dos contribuintes e procura ter um impacto mínimo nas finanças dos EM, a médio prazo, dado que os montantes serão reembolsados pelo setor bancário de cada país.

Este sistema de garantia garante ainda a igualdade de direitos e obrigações dos EM participantes, não acarretando quaisquer custos para os países que não estejam na UBE.

Está também prevista a transferência temporária entre compartimentos nacionais.

Procura-se assegurar um dos princípios mais importantes da UBE: as insolvências bancárias devem ser suportadas pelo sistema financeiro, e não pelos contribuintes. Em conformidade com este preceito, expresso no artigo 34º do Regulamento, o acesso ao FUR só se torna possível com a adesão às regras de recapitalização interna e dos princípios estabelecidos em ambos diplomas legais *supra* mencionados – artigos 32º e 33º do Regulamento.

Relativamente à atuação do FUR, em termos resumidos, inicia-se com a notificação do BCE ao CUR, sobre a situação ou o risco de insolvência de um banco, ou por iniciativa própria da sessão executiva do CUR, se após esta informar o BCE ele não agir em três dias.

De seguida, a sessão executiva decide se é possível uma solução privada e se é necessária a resolução em nome do interesse público. Para tanto, é necessário que se reúnam as condições acima mencionadas, sob pena de o banco ser liquidado nos termos previstos pela legislação nacional.

Havendo lugar à resolução, o CUR adota um programa de resolução, que irá determinar a aplicação de instrumentos de resolução e o recurso ao FUR, entrando em vigor no prazo de 24 horas após a sua aprovação por aquele órgão. Este programa deve ser transmitido de imediato à Comissão, que durante esse período pode adotar o programa, formular objeções aos aspetos discricionários do programa, propor ao Conselho que formule objeções por não estar em causa o interesse público⁸⁹, ou propor ao Conselho que aprove uma alteração significativa ao montante do fundo para o programa⁹⁰.

Por fim, o CUR assegura que as autoridades nacionais de resolução competentes⁹¹ adotem as medidas de resolução.

Concluimos portanto, que o MUR garante uma abordagem comum quanto ao tratamento dos bancos em situação ou em risco de insolvência, aumentando a estabilidade

⁸⁹ Se assim for, a Comissão tem 12 horas para propor ao Conselho que formule as suas objeções nas 12 horas seguintes. Se o Conselho proceder a essa formulação, o banco será liquidado em conformidade com a legislação nacional aplicável.

⁹⁰ Será uma alteração significativa se for de 5% ou mais do montante do fundo, proposto pelo CUR.

⁹¹ São as responsáveis pelo planeamento e adoção dos planos de resolução para as instituições de crédito, pelas quais o CUR não seja diretamente responsável.

Atuam em conformidade com as decisões e instruções que lhes são dirigidas pelo CUR, sob pena de este recorrer ao seu poder para dirigir injunções diretamente ao banco.

do setor financeiro e, por conseguinte, a confiança dos cidadãos. Permite também a obstrução à propagação das crises dos EM não participantes, bem como o risco de coexistência de decisões distintas e potencialmente contraditórias entre os EM. Já o FUR, assegura um impacto menor da resolução dos bancos, dado que evita o recurso aos orçamentos nacionais, e minimiza a relação negativa entre os bancos e os emitentes da dívida soberana.

2.2. Sistema Europeu de Garantia de Depósitos

O Sistema Europeu de Garantia de Depósitos, é o terceiro pilar da UBE, visa a harmonização dos sistemas de garantia de depósitos dos Estados-Membros, o combate à fragmentação financeira, a maior garantia para os depositantes em caso de insolvência bancária, e o fortalecimento da confiança daqueles no sistema bancário dos Estados-Membros.

No que diz respeito à sua operacionalização, encontra-se “suspensa”, por enquanto, uma vez que ainda não existe acordo político nem data previsível para a sua entrada em vigor⁹².

Não obstante, face à necessidade crescente de garantir depósitos, e fomentar a segurança dos depositantes no sistema bancário, a UE avançou com a Diretiva 2014/49/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014 cujo objetivo primordial é a supressão das diferenças legislativas patentes nos diversos sistemas de garantia de depósitos dos Estados-Membros, através da harmonização e homogeneização dos sistemas vigentes.

Da análise à Diretiva 2014/49/UE, destacamos desde logo o planeamento da redução do prazo de reembolso para 7 dias úteis, até 1 de janeiro de 2024⁹³ – conforme se

⁹² Neste sentido, SANCHÉZ CERBÁN, Antonio, “Directiva 2014/49/UE, de 16 de Abril, relativa a los sistemas de garantía de depósitos”, in *Actualidad Jurídica Uriá Menéndez*, n.º 38, Madrid, 2014, pág. 158.

⁹³ De acordo com o previsto no artigo 8º, número 2, os Estados-Membros podem beneficiar de um período de transição, durante o qual implementarão uma redução progressiva do prazo de reembolso, designadamente: a) para 20 dias úteis até 31 de dezembro de 2018; b) para 15 dias úteis, de 1 de janeiro de 2019 a 31 de dezembro de 2020; c) para 10 dias úteis, de 1 de janeiro de 2021 a 31 de dezembro de 2023.

Acrescenta ainda o número 3 do mesmo artigo que, caso os Estados não consigam disponibilizar em sete dias úteis (durante o período de transição) o montante de reembolso, devem os Sistemas de Garantia de Depósitos garantir que os seus depositantes acedam a um montante adequado dos seus depósitos cobertos para fazerem

pode ler nos considerandos 38 e 39, bem como no artigo 8º daquele diploma legal. Esta é uma condição essencial para a preservação da confiança dos depositantes, sendo que prazos alargados não se coadunam com as necessidades daqueles que visam proteger.

Por outro lado, a Diretiva incentiva a melhoria da prestação de informações aos depositantes. De facto, os considerandos 42 e 43 salientam a importância da informação para a proteção dos depositantes, pelo que estes devem ter acesso claro e fidedigno sobre as coberturas de que beneficiam, cabendo aos SGD o dever de prestar essas informações, sem prejuízo das demais solicitadas pelos depositantes. Assim, os depositantes deverão encontrar-se munidos de toda a informação necessária antes de assinarem um novo contrato de depósito.

No que diz respeito ao âmbito da extensão do SGD, a Diretiva fixa o limite de proteção dos depositantes em 100.000,00€⁹⁴, conforme se lê no artigo 6º⁹⁵.

Destacamos, por fim, a introdução de mecanismos de financiamento *ex ante* fixados, de um modo geral em 0,8% dos depósitos cobertos, em cada Estado-Membro, até 2024⁹⁶. Falamos de fundos dos sistemas de garantia que provêm do setor bancário, e são calculados tendo por base o perfil de riscos da instituição de crédito, o que significa que

face aos custos que tenham. Estes montantes terão que ser disponibilizados no prazo máximo de cinco dias úteis, contados a partir da apresentação do pedido.

Refira-se que este prazo de reembolso tem sofrido várias alterações ao longo dos anos. Com efeito, a Diretiva 94/19/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 30 de maio, revelou-se desadequada com a nova realidade da crise, pois previa um prazo de reembolso de 3 meses - artigo 10º, número 1 -, sem prejuízo de duas prorrogações por períodos iguais (ou seja até 9 meses - número 2 do mesmo artigo). Assim, em 2009, a Diretiva 2009/14/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de março, altera aqueles prazos para 20 dias úteis - artigo 1º, número 6, alínea a) -, com a possibilidade de prorrogação de 10 dias úteis - art.º 1º/6-a).

⁹⁴ Tal como em relação aos prazos, este limite também sofreu alterações ao longo do tempo. Inicialmente com a Diretiva de 1994, o limite era de 20.000,00€ (artigo 7º), passando para 50.000,00€ com a Diretiva de 2009 (artigo 1º, número 3, alínea a)).

⁹⁵ Aquele nível de cobertura será mais extenso para os depositantes, quando se trate de depósitos correntes de transações imobiliárias relacionadas com propriedades residenciais privadas; depósitos com objetivos sociais definidos no direito nacional, associados a certos acontecimentos da vida como casamento, despedimento, invalidez, morte, etc; depósitos com objetivos definidos no direito nacional, baseados no pagamento de prestações de seguros ou de indemnizações por atos de violência ou condenação indevida. Cf. artigo 6º, número 2, alíneas a), b) e c), respetivamente.

Esta proteção será por um período mínimo de três meses e máximo de 12 meses, a contar da data em que tenha sido creditado, ou da data em que os depósitos passem a ser legalmente transferíveis.

⁹⁶ Cf. Artigo 10º, número 2 da Diretiva 2014/49/UE, que esclarece que este nível-alvo de 0,8% tem que ser atingido até 3 de julho de 2024. Se tal objetivo não for alcançado, o pagamento das contribuições é retomado até que se atinga os 0,8%.

O quarto parágrafo do mesmo número refere que os Estados-Membros podem prorrogar o prazo *supra* referido, até ao máximo de quatro anos, caso os SGD tenham efetuado reembolsos cumulativos superiores a 0,8% dos depósitos cobertos.

quanto mais elevados forem os riscos que o banco assume, maior será a sua contribuição para estes fundos. Esta previsão de mecanismos de financiamento decorre do vertido no artigo 10º, número 1 da Diretiva, onde se refere que os Estados-Membros devem assegurar que os SGD dispõem de mecanismos adequados para determinarem as suas “*responsabilidades potenciais*”, pelo que dúvidas não nos restam de que falamos num mecanismo que atua de forma preventiva.

Terminamos lembrando que um Sistema Europeu de Garantia de Depósitos além de, em consonância com o MUR e o MUS, ser um dos pilares da UBE, é um mecanismo que complementa o MUS, na medida em que o seu sucesso determinará a estabilidade financeira das instituições de crédito, que são o alvo da supervisão exercida pelo Banco Central Europeu e pelas autoridades nacionais competentes.

CAPÍTULO II - A SUPERVISÃO BANCÁRIA

1. Considerações Gerais

“Em termos gerais, a regulação constitui, pois, uma tarefa ou missão pública desdobrada em fases ou momentos de intervenção legislativa e administrativa e normativa ou concreta e, em geral, desenvolve-se através de poderes de regulamentação, de poderes de supervisão e de sancionamento.”⁹⁷

Ao longo deste trabalho usaremos diversas vezes os termos de regulação e de supervisão.

Como tal, torna-se essencial ressaltar as diferenças entre os dois conceitos, de modo a que possamos compreender o alcance de cada um quando os usarmos.

Assim, neste capítulo dedicar-nos-emos, em primeiro lugar à exploração da «Regulação», e posteriormente à análise da «Supervisão». Seguiremos com os objetivos visados pela Supervisão, terminando com a explanação sobre o modelo de supervisão existente na Europa, abordando o seu funcionamento, objetivos e revelando algumas fragilidades.

2. Distinção entre Regulação e Supervisão

O conceito de regulação é um termo amplo quando associado a Estado Regulador, abrangendo as medidas públicas, de qualquer fonte ou natureza, visando dirigir e condicionar os comportamentos dos agentes regulados⁹⁸. Neste sentido, a regulação é uma intervenção pública sobre uma atividade privada que, por um lado, estabelece regras gerais e abstratas, que definem as condições normativas de desenvolvimento das atividades

⁹⁷ Cit. GONÇALVES, Pedro Costa, *Textos sobre regulação pública*, Parte I, Coimbra, Coimbra Editora, 2015, pp. 11-12.

⁹⁸ Cf. GONÇALVES, Pedro Costa, *Regulação, electricidade e telecomunicações - Estudos de Direito Administrativo da Regulação*, Coimbra, Coimbra Editora (Cedipre), 2008, pág.15; ainda do mesmo Autor cf., *Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante*, Coimbra, Coimbra Editora (Cedipre), 2013, pág. 79.

reguladas, e por outro lado, traduz-se na aplicação dessas regras e no seu contínuo acompanhamento e fiscalização das atividades reguladas, quanto ao cumprimento das regras definidas e aplicação de sanções, em caso de infração.

Distinto é o caso da regulação financeira em geral e da regulação bancária em especial, pois no âmbito destes a terminologia usada é *supervisão*.

No que concerne ao setor bancário, a intervenção pública aplica regras que orientam, influenciam e condicionam os comportamentos das instituições reguladas, e, por outro lado, desenvolve uma atividade de acompanhamento, vigilância e sancionamento das instituições em causa⁹⁹. Assim, trata-se de regulação quanto à primeira categoria de funções, e de supervisão quanto à segunda.

Aprofundando a análise da supervisão, constata-se que se divide em quatro fases¹⁰⁰: 1) o licenciamento ou autorização de acesso à atividade regulada; 2) o acompanhamento, vigilância e fiscalização, isto é, a supervisão em sentido estrito¹⁰¹; 3) o sancionamento ou imposição de penalidades em caso de infração/incumprimento das instituições reguladas das regras e obrigações impostas; 4) gestão de crises, que engloba as medidas de garantia dos depósitos e de recuperação e resolução de instituições¹⁰².

Distinto é o caso da regulação bancária, que se pauta pela produção de regras, isto é, pela regulamentação.

A própria estrutura que a União Bancária promove denota a separação entre regulação/regulamentação e supervisão¹⁰³; no mesmo sentido já dispunha o Sistema Europeu de Supervisão Financeira, pois atribuiu às instituições europeias funções de regulamentação, mantendo a supervisão no âmbito dos poderes dos Estados-Membros¹⁰⁴.

⁹⁹ Neste sentido GONÇALVES, *Textos sobre...*, pág. 13.

¹⁰⁰ Cf. THEISSEN, Roel, *EU banking supervision*, Den Haag, *Eleven International Publishing*, 2013, pág.146 e segs.

¹⁰¹ Cf. Gonçalves, Pedro Costa, *Textos sobre...*, 2015, pág.13.

¹⁰² Neste sentido, *ibidem*, pág. 13.

¹⁰³ Cf. MORRA, Concetta Brescia, *From the Single Supervisory Mechanism to the Banking Union – The role of the ECB and the EBA*, Working Paper n.º 2/2014, LUISS-Academy – School of European Political Economy, junho, 2014, pág. 11; WYMEERSCH, *The Single...*, pág. 12.

¹⁰⁴ Sobre este tema vide SPENDZHAROVA, Aneta, *Regulation Banks in Central and Eastern Europe: Tough Crisis and Boom*, Palgrave Macmillan, 2014; BANI, Elisabeta, *Regolazioni strutturali contro regolazione prudentiale: gli insegnamenti delle crisi*, Torino, Giappicheli, 2012.

Ora, o Mecanismo Único de Supervisão incide sobre a supervisão financeira, e não inclui poderes de regulamentação, no sentido acima explicitado, sendo esta uma marca distintiva deste sistema¹⁰⁵.

A supervisão bancária, pode dividir-se em supervisão prudencial ou em supervisão comportamental¹⁰⁶. De forma sucinta, enquanto aquela implementa regras prudenciais¹⁰⁷, isto é, que estabelecem exigências com a função de garantir a solvabilidade e a sustentabilidade dos bancos, esta averigua o (in)cumprimento das regras aplicáveis na interação entre bancos e clientes, tais como o dever de informação, regras sobre reclamações, publicidade, segredo profissional, entre outras, ou seja, incide sobre a relação entre o banco e os seus clientes¹⁰⁸.

3. Objetivos da supervisão bancária prudencial

A atividade bancária das instituições de crédito é um elemento fundamental para a economia de mercado, pois é esta que impulsiona e promove o sentido do desenvolvimento económico¹⁰⁹.

Num quadro simples, as pessoas disponibilizam à banca o seu dinheiro em forma de depósito, que posteriormente é usado pela banca como empréstimo, projetando assim a

¹⁰⁵Para maior desenvolvimento sobre a separação entre regulação e supervisão no âmbito da supervisão bancária vide 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, fevereiro, 2014, pág.12.

¹⁰⁶A par destas duas categorias de supervisão, há quem mencione ainda a regulação estrutural (como por exemplo, medidas de limitação de concorrência, restrição de certas operações e de obrigação de separação de atividades de natureza distinta, entre outros) – a este propósito cf. BANI, Elisabetta, *Regolazione strutturale contro regolazione prudenziale: gli insegnamenti delle crisi*, Torino, Giapichelli, 2012; GONÇALVES, Pedro Costa, *Textos sobre...*, 2015, pág.15.

¹⁰⁷ São exemplos destas, as regras sobre detenção de recursos próprios, sobre os níveis de liquidez adequados, sobre sistemas de gestão de risco.

¹⁰⁸ Sobre este tema em particular vide BOCCUZZI, Giuseppe, VALSECCHO, A., “Tutela della clientela e regolamentazione bancaria e finanziaria”, in BOCCUZZI, G., (org.), *I sistemi alternativi di risoluzione delle controversie nel settore bancario e finanziario: un’analisi comparata*, *Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale*, n.º 68, Banca d’Italia, 2010, pág. 11 e segs.

¹⁰⁹ Neste sentido, vide GONÇALVES, *Textos sobre...*, 2015, pág. 15.

economia¹¹⁰. Contudo, para que ocorra a primeira premissa é fulcral que os cidadãos confiem nos bancos.

Assim, num plano mais prático, é necessário que o sistema de supervisão se mostre credível para promover a confiança dos cidadãos no sistema bancário em geral, isto é, para garantir que se trata de um sistema que funciona corretamente, sem falhas, sem risco de perda dos montantes depositados¹¹¹.

O primeiro passo para obter este sistema de supervisão fiável é a regulamentação/regulação, ou seja, a criação de regras coerentes e sólidas que, por exemplo, imponham aos bancos a constituição das suas próprias reservas mínimas, ou a satisfação de requisitos de liquidez específicos que restrinjam atividades de riscos excessivos. São estas regras prudenciais que alcançam a confiança objetiva, não só no banco, como em todo o sistema financeiro¹¹².

Posteriormente há que verificar se as regras impostas são efetivamente cumpridas, cabendo aqui a função de acompanhamento e vigilância, bem como a de orientação dos comportamentos das instituições supervisionadas. Cremos que este passo é o mais decisivo para os depositantes no momento em que ponderam se confiam no sistema bancário (e em quais bancos é que confiam, que por norma, deverão coincidir com os mais cumpridores das regras prudenciais). Por outras palavras, a supervisão bancária, revela-se um elemento vital para a promoção da confiança no sistema bancário¹¹³.

Em suma, a regulação alia-se à supervisão para alcançarem a promoção da confiança dos cidadãos no sistema bancário, no seu todo¹¹⁴.

Paralelamente, ambas visam também a estabilização e o correto funcionamento do sistema financeiro e a proteção dos depositantes e clientes dos bancos¹¹⁵. Este duplo

¹¹⁰ Cf. THEISSEN, que fala em “*transformational role for society*”, referindo-se aos bancos e à transformação que estes operam de depósitos para empréstimos, *ob. cit.* pág. 149;

¹¹¹ Neste sentido cf. HERRING, Richard J., *Banking Regulation versus Securities Market Regulation*, Center for Financial Institutions Working Papers, n.º 01-29, julho, University of Pennsylvania, 2001.

¹¹² GONÇALVES refere que a confiança no sistema como um todo abarca ainda o legislador e as autoridades que definem as medidas regulatórias aplicáveis – cf. *Textos sobre...*, pág. 17.

¹¹³ Cf. MOLONEY, Niham, *EU Securities and Financial Markets Regulation*, Oxford University Press, 2014.

¹¹⁴ Para uma análise mais aprofundada *vide* BLACK, Julia, “Restructuring global and EU financial regulation: character capacities and learning”, in Eddy WYMEERSCH/Klaus J. HOPT/Guido FERRARINI, *Financial Regulation and Supervision (a post-crisis analysis)*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pág. 3 e segs.

objetivo exige a adoção de medidas regulatórias e operacionais que consigam reduzir os impactos negativos de uma eventual falência de uma instituição de crédito, nomeadamente os efeitos negativos no sistema financeiro de vários países, isto é, o risco sistémico¹¹⁶.

Para tanto, a supervisão procura dificultar/impossibilitar a falência de um banco e os seus efeitos negativos para o equilíbrio dos outros sistemas de um país. A supervisão prima pela procura de medidas que assegurem a estabilidade e solvabilidade dos bancos, a estabilidade do sistema financeiro e a eliminação do risco sistémico¹¹⁷. Destarte, a supervisão bancária defende o valor “(...) da *confiança objetiva* no sistema, a *estabilidade global* do sistema financeiro e a *proteção dos depositantes (bem como dos contribuintes)*”¹¹⁸.

4. O modelo europeu de supervisão financeira

O quadro da supervisão bancária foi profundamente alterado a 4 de novembro de 2014, em virtude da entrada em vigor do Mecanismo Único de Supervisão, dado que este prescreve um sistema de supervisão prudencial centralizado e integrado.

Tradicionalmente a supervisão prudencial, entenda-se o acompanhamento e fiscalização das instituições de crédito, cabia na competência de cada Estado-Membro¹¹⁹.

Porém, atendendo à própria natureza global da atividade bancária, bem como aos seus potenciais efeitos globais e sistémicos que a crise de 2007/2008 pôs a descoberto, tornou-se evidente a necessidade de exigência de regras supranacionais.

Neste sentido, e no contexto da União Europeia, a crise económico-financeira tornou-se um fator decisivo, criando-se em 2010 um Sistema Europeu de Supervisão

¹¹⁵ Cf. GONÇALVES, Pedro Costa, *Textos sobre...*, 2015, pág.18.

¹¹⁶ Sobre este conceito *vide supra* Capítulo 1, ponto 2, pp. 12-17 deste trabalho.

¹¹⁷ Sobre o tema *vide* SALVADOR ARMENDÁRIZ, María A., “El riesgo sistémico en la regulación bancaria: respuestas tras la crisis”, coord. MARTINEZ J. M. de la Cuétara, LOPEZ-MUÑIZ J.L. Martínez, *in Derecho Administrativo y regulación económica*. Liber Amicorum Gaspar Ariño Ortiz, Madrid, La Ley, 2011, pág. 1357 e segs.

¹¹⁸ Cit. GONÇALVES, *Textos sobre...*, pág. 18

¹¹⁹ Para uma análise mais detalhada sobre os sistemas de supervisão europeus *vide* FIGUEIREDO, Luís Paulo, *Os sistemas de Supervisão Prudencial na União Europeia*, Almedina, 2003; CLEYNENBREUGEL, Pieter van, *Market Supervision in the European Union: Integrated Administration in Constitutional Context*, reimp., Martinus Nijhoff Publishers, 2014; ARNULL, Anthony, CHALMERS, Damian, *The Oxford Handbook of European Union*, Oxford Books, OUP Oxford, 2015, pág. 587 e segs.

Financeira, cujo objetivo principal é assegurar a adequada aplicação e cumprimento das regras destinadas ao setor financeiro, por forma a manter a estabilidade financeira, garantir a confiança no sistema financeiro e proteger os consumidores dos serviços financeiros¹²⁰.

O SESF¹²¹ criou novas entidades europeias: a Autoridade Bancária Europeia, o Comité Europeu do Risco Sistémico – ambas ligadas ao setor bancário-, a Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma, a Autoridade Europeia dos Valores e dos Mobiliários, e o Comité Conjunto das Autoridades de Supervisão.

A estas entidades alia-se igualmente a participação das autoridades de supervisão competentes dos Estados-Membros.

O SESF marcou um ponto de viragem no que diz respeito à europeização da supervisão financeira, em especial a bancária¹²², ainda que *per si* não constitua uma instituição de supervisão europeia do setor bancário. Trata-se antes de uma “*estrutura de cooperação em rede*”¹²³, baseada num modelo de “*coordenação supervisora*”¹²⁴, segundo o qual as responsabilidades de supervisão bancária mantiveram-se nas competências de supervisão das autoridades nacionais, tendo estas que cooperar com os organismos europeus, no âmbito de um quadro jurídico harmonizado e comum, estabelecido pelo Direito da União Europeia.

¹²⁰ Sobre o modelo de supervisão portuguesa *vide* SANTOS, Luís Máximo dos, *Regulação e Supervisão Bancária*, in *Regulação em Portugal: novos termos, novo modelo?*, Coimbra, Almedina, 2009.

Sobre o controlo da supervisão *vide* MELO, António Moreira Barbosa de, *O controlo jurisdicional da supervisão financeira na União Europeia*, 2012, policopiado, proferido numa palestra de um seminário organizado pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra em julho de 2011.

¹²¹ Para maior desenvolvimento sobre o SESF, *vide* FERRARINI, Guido, HOPT, K.J, WYMEERSCH E., (org.), *Rethinking financial regulation and supervision in times of crisis*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

¹²² Neste sentido cf. GOMES, *ob. cit.*, pp. 78-80; Sobre o tema com maior desenvolvimento *vide* GONÇALVES, *Direito Administrativo da Regulação*, Sep. de: Estudos em homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano no centenário do seu nascimento, 2006, pág. 550 e segs; OTERO, Paulo, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, Almedina, novembro, 2013, pág. 522 e segs.

¹²³ Cf. TROIANO, Vincenzo, “Interactions between EU and national Authorities in the new structure of EU Financial System Supervision”, in *Law and Economics Yearly Review*, 2012, vol. I., Parte 1, pág. 104 e segs; GONALVES, *Textos sobre...*, 2015, pp.21-22.

¹²⁴ *Vide* QUELHAS, *Dos objetivos...*, 2012a, pág.278; TROIANO, Vincenzo, *Intereactions between EU and national Authorities in the new structure of EU Financial System Supervision*, *Law and Economics Yearly Review*, vol. I, Parte 1, 2012, pág. 104 e segs.

Tal como preconizado anteriormente, o SESF distingue as funções de regulação das funções de supervisão¹²⁵: a primeira reclama a definição de regras, medidas harmonizadas de supervisão bancária, em toda a UE, sendo da responsabilidade de instituições europeias; a segunda incide sobre a aplicação dessa disciplina harmonizada, e está a cargo dos próprios EM e das respetivas autoridades de supervisão¹²⁶. Em suma, defrontamo-nos com um modelo que concilia esforços nacionais e europeus.

Cumpre-nos esclarecer que a manutenção da supervisão no âmbito das competências dos EM levou a uma efetiva fragmentação da supervisão bancária, uma vez que as suas disciplinas legais eram distintas: por um lado, temos estratégias de supervisão enfraquecida, branda, conhecidas como «*light touch supervision*»¹²⁷, enquanto por outro lado, observamos EM que demonstram uma competência ímpia na definição e execução das suas estratégias de supervisão. Por conseguinte, é fácil percebermos que os resultados obtidos por cada um divergem¹²⁸.

Todavia, importa retermos que as consequências de uns refletem-se nos restantes, pois estamos num contexto de mercado único e de moeda única, o que não se compadece com visões e práticas diferentes sobre a supervisão bancária.

Assim, terminamos associando ao SESF uma nota de insuficiência, agravada com a continuação da crise, e as falências sistémicas dos bancos¹²⁹, não logrando assim os seus objetivos primordiais.

¹²⁵ Neste sentido, cf. MANCINI, Marco, “Dalla vigilanza nazionale armonizzata alla Banking Union”, in *Ricerca Giuridica della Consulenza Legale*, n.º 73, Banca d’Italia, 2013.

¹²⁶ Destaque-se que em Portugal o Banco de Portugal acumulou as funções de banco central e de autoridade nacional de supervisão bancária. Sobre este tema vide AMORIM, João Pacheco de, *Os poderes normativos do Banco de Portugal*, I Congresso de Direito Bancário, (coord.) L. VASCONCELOS, Miguel Pestana de, Coimbra, Almedina, abril, 2015.

¹²⁷ Vide WOOD, Geoffrey, “Too much regulation”, in *Journal of Financial Regulation and Compliance*, vol. 9, 2001, n.º 4, pág. 350 e segs; GONÇALVES, *Textos sobre...*, pág. 23

¹²⁸ Cf. WYMEERSCH, *ob. cit.*, pág.5 e segs.

¹²⁹ SHOENMAKER, Dirk, *The financial trilemma*, *Economic Letters*, 111, 2011, pág. 57 e segs.

CAPÍTULO III - O MECANISMO ÚNICO DE SUPERVISÃO

1. Considerações Gerais

“Com esta nova missão, o BCE deixará de ser apenas “banco central” e assumirá funções operacionais, de administração efetiva, no âmbito da supervisão de instituições de crédito. Neste novo papel, o BCE surgirá, efetivamente como um sujeito da Administração Pública (europeia), que toma decisões de natureza administrativa destinadas às instituições de crédito supervisionadas, bem como a pessoas singulares, as quais, umas e outras, assumem, portanto, o estatuto de “administrados” no quadro de relações jurídico-administrativas com o BCE.”¹³⁰

Chegámos ao cerne do nosso trabalho, o Mecanismo Único de Supervisão.

Faremos uma análise aprofundada sobre várias temáticas inerentes ao MUS, que sucintamente são: o enquadramento da sua criação e os objetivos delineados, a sua estrutura interna, o seu funcionamento, o feedback do seu primeiro ano de atuação, perspetivas futuras e fragilidades.

O MUS é, desde logo, o primeiro pilar concretizado da União Bancária.

Tem competências de supervisão direta dos bancos, funções de aplicação das normas prudenciais de forma rigorosa e imparcial, e de supervisão sobre os mercados bancários transfronteiriços. Visa assegurar uma supervisão bancária harmonizada e homogeneizada em toda a zona euro, através de normas comuns com um elevado nível.

Destarte, o Mecanismo Único de Supervisão ambiciona restabelecer a confiança no sistema bancário e no euro, reafirmar o processo de integração económica e orçamental, e garantir a estabilidade do sistema bancário, para que o mercado interno funcione regularmente.

Assim, pretendemos explorar o MUS em todos os seus aspetos, para que no fim possamos refletir sobre o panorama existente na Europa antes do MUS e o cenário que vigora atualmente com o MUS.

¹³⁰ Cit. GONÇALVES, *ob. cit.*, pág. 10.

2. Objetivos do Mecanismo Único de Supervisão

A crise financeira de 2007/2008 resultou do culminar de várias fragilidades e lacunas que o sistema bancário e o sistema de supervisão denotavam.

Em traços generalizados, podemos dividir e enquadrar essas fraquezas em três âmbitos: a debilidade do quadro de regulação, o comportamento dos bancos e a fragilidade do sistema de supervisão¹³¹.

No que concerne ao primeiro, enquadramos aqui a inadequação dos requisitos de capital e liquidez, a limitação dos poderes de supervisão e ainda um quadro regulamentar pobre.

Quanto ao segundo, referimo-nos às excessivas assunções de riscos, à otimização do capital e uma arbitrariedade regulatória e de supervisão.

Por último, sobre a fraca supervisão denotamos, por um lado uma conduta reativa ao invés de preventiva, e por outro lado, critérios distintos quanto aos mesmos bancos e/ou os mesmos riscos.

O Mecanismo Único de Supervisão leva à criação de um supervisor pan-europeu, único para o conjunto da Eurozona, que se compõe pelo BCE como organismo central e pelos supervisores nacionais dos países europeus¹³². No seu conjunto, procuram colmatar as insuficiências patentes.

No que diz respeito ao primeiro conjunto de problemas, o MUS exige níveis de capital e liquidez mais elevados, alarga o seu sistema de regras no que toca aos poderes de supervisão e adota novos instrumentos para lidar com os bancos em dificuldade.

¹³¹Cf. NOUY, Danièle, Presidente do Conselho de Supervisão do MUS, no «Speech by Danièle NOUY, Chair of the Supervisory Board of the Single Supervisory Mechanism, Banca d'Italia conference “Micro and macroprudential banking supervision in the euro area”, at the Università Cattolica» em Milão, a 24 de novembro de 2015, as equipas conjuntas de supervisão são constituídas dois terços por membros de uma autoridade nacional competente relevante e um terço pertence ao BCE, cf. <<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2015/html/se151124.en.html>>, última vez consultado a 5 de janeiro de 2016.

¹³² Neste sentido, NUNES, Rui José da Conceição, *Euro igual Neoliberalismo mais Socialismo*, Vida Económica Editorial, 2013, pp. 230-231.

Em relação ao segundo e terceiro grupos de fraquezas, verificamos uma atuação conjunta do MUS e da União Bancária, pois aquele *per si*, não seria suficiente¹³³.

Em termos concretos, observamos, desde logo, o destaque da independência da supervisão, que determina que esta tenha mais (e elevados) padrões de objetividade; por outro lado, temos uma amostra maior, o que nos permite fazer comparações no que se refere à aferição e identificação quer dos riscos quer das melhores práticas; a União Bancária caracteriza-se ainda pelo nível europeu de integração dos mercados financeiros.

Após a crise financeira, os regimes de supervisão existentes na Eurozona eram deveras diferentes. Isto permitia que a supervisão atuasse como fator competitivo entre bancos, isto é, muitas entidades de países de fora da União Europeia elegiam para o seu estabelecimento, os Estados onde o regime de supervisão era mais fraco, minimizando os seus custos de cumprimento. Estas diferenças são objeto de incidência do MUS que procura eliminá-las, através da harmonização e homogeneidade¹³⁴.

Por outro lado, os bancos com atividades transfronteiriças na Eurozona poderão ver reduzidos os seus custos de cumprimento, estando reduzidos a um número menor de autoridades envolvidas na supervisão prudencial.

A título de exemplo, até agora um banco espanhol com filiais em Portugal e França estava submetido à supervisão do Banco de Portugal e da Autoridade de Controlo Prudencial de França, todas estas autoridades com poderes supervisores e capacidade de decisão¹³⁵.

Com o MUS a assumir competências de supervisão prudencial sobre todas as instituições de crédito da zona euro (quer direta quer indiretamente como explicaremos adiante), o mesmo é dizer que a única autoridade com competência de decisão será o BCE, sem prejuízo do resto das autoridades participarem nas tarefas de supervisão¹³⁶.

Destarte, o MUS pauta-se pela eleição de um modelo único de supervisão, possibilitando que o Banco Central Europeu eleja as melhores práticas identificadas na

¹³³ Neste sentido *vide* MARISKOVA, Eva, *Averting future crisis: the European Banking Union's Single Supervisory Mechanism*, *Review of Banking and Financial Law*, 2014, vol. 33, n.º 2, pág. 525 e segs.

¹³⁴ Neste sentido cf. ALUERNE GONZÁLEZ, Carolina, *ob. cit.*, pág. 97.

¹³⁵ *Ibidem*, pág. 97.

¹³⁶ Isto pode culminar com o desaparecimento ou a redução do número de membros dos colégios de supervisores dos principais grupos transfronteiriços europeus, em alguns casos.

Europa, bem como incorporar a experiência acumulada pelas autoridades supervisoras dos distintos Estados-Membros.

Em suma, um dos grandes objetivos é a obtenção de uma base sólida e harmonizada da supervisão¹³⁷.

Paralelamente, outro objetivo é a rutura do ciclo vicioso entre os bancos e os Estados soberanos da Eurozona, relação que nestes últimos anos de crise testou a estabilidade monetária e económica.

Em consequência daquela, evidenciou-se a necessidade de alguns Estados-Membros abordarem os custos das insolvências que levantaram dúvidas quanto à solvência do Estado soberano¹³⁸, como nos casos de Portugal, Irlanda e Grécia.

Neste ponto falamos da inexistência de mecanismos de resolução bancária diferenciados dos regimes comuns de insolvência empresarial, que provocaram uma parte considerável dos custos de insolvências bancárias, tanto para a absorção de perdas como para a recapitalização posterior. Ambas foram assumidas pelos Estados e em última análise pelos contribuintes.

Noutros casos, o problema da solvência dos Estados dificultou a capacidade de financiamento das entidades durante o período de crise. Neste sentido, devemos entender o MUS como condição necessária, ainda que insuficiente, para a rutura deste ciclo vicioso entre a dependência da Banca e dos Estados¹³⁹.

Em quarto lugar, podemos verificar que o Mecanismo Único de Supervisão procura o aumento da resiliência do sistema bancário, nomeadamente através da identificação dos riscos relevantes, da avaliação sólida e justa dos mesmos, e de uma atuação atempada e consistente nos casos em que se identifiquem deficiências no sistema.

¹³⁷ Cf. ALUERNE GONZÁLEZ, Carolina, “Mus: su implementación e impacto para la banca española”, in *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, N.º 38, Madrid, 2014, ISSN 1578-956X, pág. 97.

¹³⁸ Com maior desenvolvimento sobre este e os restantes objetivos do MUS cf. LACKOFF, Klaus, *The Single Supervisory Mechanism: a practitioner’s guide*, C. H. Beck. Hart Nomos, 2015.

¹³⁹ Note-se que para este objetivo também são necessários o Mecanismo Único de Resolução, o Sistema Europeu de Garantia de Depósitos e o Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE), pois são os instrumentos com capacidade para recapitalizar as entidades bancárias em casos extremos, e são também as condições adicionais necessárias para romper com aquela dependência.

Por outras palavras, pretende uma forte supervisão das instituições de crédito, no contexto dos planos de futuro¹⁴⁰.

Por último, não poderíamos deixar de referir o objetivo da integração financeira, que se desdobra no desenvolvimento de metodologias e abordagens de supervisão harmonizadas, numa disciplinada aplicação do quadro regulamentar de supervisão sobre os países participantes, e na criação de um nível de supervisão europeu equitativo¹⁴¹.

3. Criação do Mecanismo Único de Supervisão

3.1. O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e o Mecanismo Único de Supervisão

Para compreendermos o MUS no seu todo, é necessário debruçarmo-nos sobre as várias normas do TFUE que formam a base normativa das atribuições do BCE, no âmbito do Mecanismo Único de Supervisão. De igual modo, temos que analisar a sua relação com os diplomas legais que regulamentam este sistema, nomeadamente o Regulamento do MUS e o Regulamento-Quadro.

Assim, principiamos pela análise da constituição do MUS, através do TFUE.

A competência do BCE no quadro do MUS tem por base o artigo 127º/6 do TFUE que prescreve uma cooperação mútua entre o BCE e as autoridades nacionais competentes pela supervisão¹⁴².

Podemos afirmar que esta mesma norma delimita significativamente a atuação do MUS, aqui concretamente através do BCE.

¹⁴⁰ *Ibidem*, pág. 97.

¹⁴¹ *Ibidem*, pág. 97.

¹⁴² Para uma análise mais profunda sobre este preceito *vide* WYMEERSCH, *The Single...*, pág. 17 e segs; CHALMERS, Damian, DAVIES, Gareth, MONTI, Giorgio, *European Union Law – Text and Materials*, 3º ed., Cambridge University Press, junho, 2014, pág. 733; TORREJÓN, Roberto, «El Mecanismo Único de supervisión Europeo», in *Actualidad Jurídica Uría Menendez*, n.º 36, 2014, pp. 11-12; CAPRIGLIONI, *ob. cit.*, pp. 50-54; FERRAN, Eilis, BABIS, Valia, *The European Single Supervision Mechanism*, Paper n.º 10/2013, Legal Studies Research Paper Series, University of Cambridge, março, 2013, pág. 2.

Desde logo enunciamos o limite geográfico derivado daquele preceito, pois a implementação do MUS tem como limite os Estados-Membros pertencentes à eurozona, que se vêem obrigados a aceitar este mecanismo.

Não obstante, os demais EM têm a possibilidade de aderir ao MUS, através da cooperação estreita. Este instituto foi aprovado pela Decisão do BCE n.º ECB/2014/5, de 31 de janeiro de 2014, estando ainda prevista no artigo 7º do Regulamento do MUS.

Outro limite proveniente do 127º/6 do TFUE, tem que ver com a própria letra deste artigo, que determina a sua aplicação a “(...) *instituições de crédito e outras instituições financeiras, com exceção das empresas de seguros*”.

Ora, está em causa a utilização de conceitos cujo significado pode divergir consoante os Estados-Membros¹⁴³, sempre que as respetivas leis nacionais classifiquem entidades como instituições de crédito¹⁴⁴, preenchendo o conceito de forma mais alargada que a prevista no Regulamento (UE) n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013.

Por outro lado, estamos perante uma exclusão expressa do âmbito subjetivo do MUS, ou pelo menos do âmbito de supervisão direta do BCE¹⁴⁵, entidades potencialmente indicadoras de dano sistémico, concretamente as seguradoras que são suscetíveis de causar

¹⁴³ A este propósito cumpre-nos esclarecer que, relativamente a Portugal este problema não se verifica, pois atendendo à identidade entre a definição prevista no primeiro parágrafo, do número 1, do artigo 4º do Regulamento (UE) n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, e à definição prevista no n.º 1 do artigo 2º do Regime Geral das Instituições de Crédito e das Sociedades Financeiras (“RGICSF”); sobre os problemas de conceitos utilizados, cf. WYMEERSCH, *The Single...*, pág. 12, pp. 27-29 e pp. 38-39.

¹⁴⁴ Excluem-se do âmbito do MUS certas instituições de crédito, indicadas na Diretiva 2013/36/UE; em Portugal as “Caixas Económicas” existentes a 1 de janeiro de 1986, exceto as que revestem a forma de sociedades anónimas e a “Caixa Montepio Geral”. Não obstante aquelas ficarem fora da supervisão do MUS, incluem-se na supervisão do BdP, sendo reguladas pelo Decreto-Lei n.º 136/79, de 18 de maio e respetivas alterações.

¹⁴⁵ Estas entidades podem no entanto ser supervisionadas no âmbito de uma supervisão complementar a um conglomerado financeiro, de acordo com o artigo 5º do Regulamento do MUS e do artigo 18º do Regulamento-Quadro. Isto é, o BCE exerce as suas funções de supervisão sobre instituições de crédito que se enquadrem num conglomerado financeiro.

Sobre a noção de «conglomerado financeiro» veja-se CALVÃO DA SILVA, João: *“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*”, Banca, Bolsa e Seguros, 4ª edição, Almedina, 2013, pág. 32.

grande impacto no sistema financeiro¹⁴⁶. De igual modo, exclui outras entidades relevantes como contrapartes centrais, entre as demais mencionadas no artigo 1º do Regulamento do MUS.

Perguntamo-nos então porque foi o artigo 127º o fundamento escolhido como base legal do MUS? Cremos que a resposta se prende com a crise financeira vivida, e com a vantagem de tirar proveito das precauções e receio resultantes dessa mesma crise, de forma a impor um mecanismo que trará alterações profundas em matéria de soberania nacional.

Há quem defenda que uma solução melhor teria sido a alteração do próprio TFUE, visando construir o MUS de forma mais integrada¹⁴⁷. Contudo é inegável que tal solução, seria morosa e de complexa negociação, sem garantias de que o MUS fosse alcançado, pelo que entendemos que não tenha sido esta a resposta adotada.

A este propósito, refira-se que o legislador europeu incentiva a esta revisão do TFUE, conforme se denota no Considerando 85, segundo o qual há a necessidade de o redesenhar, para que o MUS seja providenciado de um âmbito mais alargado.

No que concerne à relação entre o TFUE e o Regulamento-Quadro, importa atentar no artigo 132º do TFUE¹⁴⁸, segundo o qual o BCE pode:

- i) Adotar regulamentos necessários para implementar as suas atribuições específicas, em matéria de supervisão prudencial, ou seja, as delineadas no Regulamento do MUS;
- ii) Adotar as decisões relevantes para o desempenho das atribuições cometidas ao SEBC;
- iii) Formular recomendações e emitir pareceres.

Destarte, a redação deste artigo leva-nos a questionar a legitimidade do Banco Central Europeu para a prática de atos jurídicos ao abrigo do 132º do TFUE, dado que o artigo prevê expressamente a tomada desses atos no contexto do desempenho das

¹⁴⁶ A este propósito veja-se WYMEERSCH, *The Single...*, pp. 12-13 e pp. 28-29; TRÖGER, *ob. cit.*, pág. 12; FERRAN/BABIS, *ob. cit.*, pp. 5-6; FERRAN, *European Banking...*, pág. 6.

¹⁴⁷ Neste sentido cf. RAMALHO, Inês Palma, “O Mecanismo Único de Supervisão: uma breve análise sobre os desafios da sua implementação (Parte I)”, in *Revista de Direito das Sociedades*, n.º 2, 2015, *ob. cit.*, pp. 411-412; CARMASSI/NOIA/MICOSSI, *Banking Union...*, pp. 1-2.

¹⁴⁸ Transcrito no artigo 34º do Protocolo n.º 4 do TFUE, relativo aos estatutos do SEBC e do BCE.

atribuições designadas ao SEBC, e não para desenvolver as atribuições do próprio BCE. Esta questão ganha relevância uma vez que o Mecanismo Único de Supervisão é encabeçado pelo BCE, envolvendo os países do euro e não os países representados no SEBC, pelo que não fica explícito que estejamos perante uma execução de atribuições concedidas àquele sistema. Neste sentido, coloca-se em causa a natureza vinculativa do Regulamento-Quadro, bem como das decisões do BCE, no que diz respeito à sua natureza formal, facilmente ultrapassável pela própria incidência do Regulamento do MUS.¹⁴⁹

Numa outra perspetiva, é conveniente atender ao facto do Regulamento-Quadro ter que se limitar, forçosamente, à sua função concretizadora do Regulamento do MUS, pois caso fossem conferidas mais atribuições de natureza prudencial ao BCE, essa decisão teria de ser objeto de um regulamento do Conselho, adotado por unanimidade e após consulta ao BCE e ao Parlamento Europeu - isto é-nos dito pelo artigo 127, número 6 do TFUE.

Uma vez que o Regulamento-Quadro não é um ato legislativo do Conselho, aprovado por unanimidade, antecedido por uma consulta prévia às entidades *supra* mencionadas, torna-se impossível conferir outras atribuições ao BCE, além das demais já concedidas no âmbito do Regulamento do MUS.

É igualmente possível alcançar a mesma conclusão perante a análise do artigo 132º do TFUE e do artigo 34º do Protocolo n.º 4 do TFUE, relativo aos estatutos do SEBC e do BCE, que determinam que os regulamentos a adotar têm como objetivo a implementação das atribuições específicas – referindo-se neste ponto ao BCE – em matéria de supervisão prudencial – remetendo neste excerto para o Regulamento do Mecanismo Único de Supervisão.

Em suma, defendemos que a atribuição de outras competências que o Regulamento-Quadro adicione, além das demais previstas do Regulamento do MUS, não podem vincular os Estados-Membros¹⁵⁰.

Em sentido distinto, concluímos que o Regulamento do MUS, por ser um regulamento do Conselho, é obrigatório em todos os seus elementos, tem carácter geral e é diretamente aplicável aos Estados-Membros, não precisando de transposição. Assim,

¹⁴⁹ Cf. RAMALHO, Inês Palma, *ob. cit.*, pág. 415.

¹⁵⁰ No mesmo sentido, *ibidem*, pág. 416.

Portugal e os restantes Estados-Membros, incluindo os não integrantes da eurozona, estão vinculados pelo disposto naquele diploma legal¹⁵¹.

Por último, cabe-nos referir que o artigo 4º, número 3 do TFUE identifica um dever de cooperação leal, que vemos integrado no número 2 do artigo 6º do Regulamento do MUS, bem como no artigo 20º do Regulamento-Quadro. Estando aquele dever consagrado no TFUE não seria necessário que o mesmo fosse adotado nos diplomas legais que regulamentam o MUS. Não obstante, entende-se o reforço que estas normas trazem quanto à atuação do BCE no desempenho das suas funções enquanto supervisor, nomeadamente no que diz respeito à articulação precisa e coesa com os intervenientes no MUS, de modo a assegurar, em particular, uma relação benéfica com as ANC, sem hostilizar os EM.

3.2.Fase Preparatória do Mecanismo Único de Supervisão

O SESF revelou-se insuficiente perante as exigências necessárias e os objetivos a que se tinha proposto, pelo que se reclamou uma solução que atingisse de facto o reforço da supervisão bancária. Para tanto, a resposta que surgisse teria que superar a visão do sistema de supervisão nacional através de um novo modelo integrado europeu.

A crise económico-financeira despoletou a necessidade de reformas políticas europeias, de um novo quadro de intervenções, desta vez convergentes num sentido, nomeadamente na eurozona, que já partilhava uma União Monetária e Económica.

A Comissão Europeia defendeu na sua comunicação «*Ação para a Estabilidade, o Crescimento e o Emprego*»¹⁵² uma atuação neste sentido, isto é, a necessidade de reconstruir uma União Europeia que proporcionasse confiança aos cidadãos. Para tanto, a esta altura a Comissão Europeia tentou criar espaço para uma união bancária que incluísse uma supervisão financeira integrada, paralelas ao Sistema Europeu de Garantia de Depósitos.

¹⁵¹ Neste sentido cf. WYMEERSCH, *The Single...*, pp. 23-24.

¹⁵² Comunicação de 30 de maio de 2012; sob o n.º COM (2012) 299, pp.5-6, disponível em <http://77ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/eccomm2012_pt.pdf>, última vez consultado a 18 de janeiro de 2016.

Não obstante, a verdade é que só a 12 de setembro de 2013 é que o Parlamento Europeu aprovou formalmente a implementação do novo modelo de supervisão bancária prudencial comum aos Estados-Membros da eurozona¹⁵³, sem prejuízo da participação dos restantes países membros da União Europeia.

Nasce a ideia de agregar as responsabilidades inerentes à supervisão bancária na eurozona numa só autoridade, para assim alcançar uma aplicação homogénea e harmonizada da regulação de supervisão prudencial, bem como retirar a possibilidade de escolha de regimes mais ou menos favoráveis¹⁵⁴.

A decorrência deste processo consistiu numa *desnacionalização* e posteriormente numa *europeização* da supervisão das instituições de crédito, ou seja, a UE assume a responsabilidade pública da execução das tarefas que cabiam anteriormente às autoridades nacionais¹⁵⁵.

Na prática, estas novas realidades exigiram um novo sujeito/mecanismo, que efetivamente garantisse (eficazmente) a aplicação uniforme das regras a nível europeu, em todos os Estados-Membros¹⁵⁶.

Este novo mecanismo europeu pretende restaurar a confiança pública no sistema financeiro e bancário, reforçar o mercado interno e romper/fazer a distinção entre a dívida privada e a dívida soberana, sublinhando a importância deste último objetivo perante a facilidade com que a dívida privada/dos bancos se torna dívida assumida pelo Estado, e consequentemente pelos contribuintes, acentuando a descrença no sistema bancário e financeiro¹⁵⁷.

¹⁵³ Cf. Comunicado de imprensa do Banco Central Europeu, disponível em <<https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2013/html/pr130912.pt.html>>, última vez consultado a 18 de janeiro de 2016.

¹⁵⁴ Cf. WYMEERSCH, *The Single...*, pág. 9; GONÇALVES, *Textos sobre...*, pág. 25.

¹⁵⁵ Sobre estes conceitos *vide* GONÇALVES, *Textos sobre*, pág. 25; Para maior desenvolvimento *vide* GOMES, Manuel José Barbosa, *Mecanismo Único de Supervisão: A Desnacionalização da Supervisão na Zona Euro*, Dissertação em Ciências Jurídico-Políticas - Menção em Direito Administrativo, Coimbra, Universidade de Coimbra, 2015, pág. 79 e segs.

¹⁵⁶ Para maior desenvolvimento sobre esta reforma, cf. GUARRACINO, Francesco, “Il meccanismo unico di vigilanza sugli enti creditizi tra diritto primario e riforma dei trattati”, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'economia*, 2013, n.º3, pág. 175.

¹⁵⁷ Cf. WYMEERSCH, *The Single...*, pág.12.

Assim, o Mecanismo Único de Supervisão (*Single Supervisory Mechanism/SSM*) foi criado pelo Regulamento (UE) n.º 1024/2013 do Conselho, de 15 de outubro de 2013 (doravante Regulamento do MUS)¹⁵⁸.

Sumariamente, o Regulamento do Mecanismo Único de Supervisão confere atribuições específicas ao BCE, relativamente às políticas de supervisão prudencial das instituições de crédito, tendo entrado em vigor a 3 de novembro de 2013 e determinando que a 4 de novembro de 2014 o Banco Central Europeu assumiria as referidas atribuições, em pleno direito.

Para que à data da sua tomada de posse fosse conhecido o verdadeiro estado do sistema bancário europeu, o Banco Central Europeu determinou a realização de uma avaliação completa – *comprehensive assessment*¹⁵⁹ – dos bancos que sabia (ou previa) que iria supervisionar diretamente, no âmbito das suas novas competências atribuídas pelo Mecanismo Único de Supervisão.

Esta avaliação foi efetuada ao abrigo do artigo 33º, número 4 do Regulamento do MUS e tinha uma duração prevista de 12 meses, terminando em outubro de 2014, precisamente um mês antes do início da sua atuação.

Destarte, o BCE teve acesso a um diagnóstico real da situação das entidades de crédito, o que lhe permitiu principiar pela determinação de medidas concretas para mitigar e/ou eliminar riscos detetados, enquanto restabelecia a confiança no mercado bancário.

O sucesso da avaliação implicou a sua divisão em três fases: *a)* avaliação do risco – *risk assessment*-, de modo a determinarem em que medida as carteiras e os ativos de cada instituição bancária estão sujeitos a riscos de liquidez, reputacional, crédito, alavancagem, entre outros; *b)* segue-se a avaliação da qualidade dos ativos de cada instituição de crédito e da valorização que lhes foi atribuída – *asset quality review*-, e ainda em que medida esses ativos se relacionam e são adequados para suportar adequadamente os riscos; *c)* por último,

¹⁵⁸ Para uma análise profunda sobre o Regulamento do MUS *vide* CIRAIOLO, Francesco, “Il Regolamento UE N.º 1024/2013 sul meccanismo unico di vigilanza e l’unione bancaria europea. Prime riflessioni”, *in Amministrazione in Cammino, Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell’economia e di scienza dell’amministrazione*.

¹⁵⁹ Para mais informações sobre os objetivos e metodologia utilizada pelo BCE na realização do *Comprehensive Assessment*, veja-se ECB *SSM Press Briefing, Frankfurt am Main, 23 October 2013*, disponível em <<https://www.ecb.europa.eu/ssm/>>, última vez consultado a 18 de janeiro de 2016; cf. RAMALHO, “O Mecanismo Único de Supervisão: uma breve análise sobre os desafios da sua implementação (Parte I)”, *in Revista de Direito das Sociedades*, n.º 2, 2015, pág. 406.

um teste de esforço – *stress test*-, que revela, se o banco conseguiria manter-se num cenário adverso.

Assim, no dia 4 de fevereiro de 2014, o Banco Central Europeu emitiu a Decisão ECB/2014/3¹⁶⁰, que identificou as 128 instituições bancárias que seriam inspecionadas no âmbito do *Comprehensive Assessment*. Aquela decisão esclarecia ainda que era o BCE o responsável pela avaliação, não obstante a colaboração das autoridades de supervisão nacionais, durante a recolha e receção de informação, tal como durante a verificação da adequação dessa informação à avaliação.

Quanto à lista dos alvos do *Comprehensive Assessment*, o BCE alicerçou-se no artigo 6º, número 4 do Regulamento do MUS para obtê-la, e determinou que incluiria:

- i) Instituições de crédito, companhias financeiras, companhias financeiras mistas e sucursais de instituições de crédito estabelecidas num EM participante, consideradas «*significativas*»; todas as que excedam os 27 mil milhões de euros¹⁶¹;
- ii) As três instituições mais relevantes em cada EM participante, independentemente da sua dimensão em termos de ativos¹⁶².

Desde o início da avaliação completa, o Banco Central Europeu emitiu vários relatórios de avaliação¹⁶³, de entre os quais destacamos:

- 1) O de outubro de 2013, que apresentou este processo, a metodologia a adotar durante o exercício, a lista de instituições que seriam abrangidas;
- 2) O de fevereiro de 2014, que revelou os progressos alcançados no contexto desta análise, nomeadamente no que concerne à conclusão da primeira fase – *risk assessment*;

¹⁶⁰ Disponível em <<https://www.europa.eu/ecb/legal/ssm/framework/>>, última vez consultado a 18 de janeiro de 2016.

¹⁶¹ Desta forma, a lista do BCE abrangeu *todas instituições de crédito significativas e algumas menos significativas*, ou seja, todas as que seriam englobadas pelo MUS, e aquelas que seriam grandes o suficiente para quase o ser.

¹⁶² A este propósito, referimos que de entre as instituições portuguesas foram aqui incluídas o Banco Comercial Português, S.A., a Caixa Geral de Depósitos, S.A. e a Espírito Santo Financial Group, S.A.

¹⁶³ Todos disponíveis para leitura em <<https://www.ecb.eu/ssm/assessment/html/index.pt.htm>>, última vez consultado a 18 de janeiro de 2016.

- 3) O de abril de 2014, que deu nota do progresso da segunda fase - *asset quality review*, e apresentou algumas particularidades em matéria de contratação de entidades terceiras para participarem nesta avaliação, e em matéria de confidencialidade;
- 4) O de julho de 2014, que indicou que a segunda fase estaria terminada em agosto de 2014, devendo estes resultados e os obtidos na última fase ser conjugados e divulgados também em agosto;
- 5) O de agosto de 2014, que reportou a metodologia e informações adicionais para a realização dos testes de esforço.

Paralelamente ao *Comprehensive Assessment*, foram preparados e aprovados diversos instrumentos complementares ao Regulamento do MUS.

Cumpre-nos destacar em primeiro lugar, os acordos celebrados com as instituições europeias que, atendendo ao vertido no artigo 20º, números 2 e 9 do Regulamento do MUS, reforçam a obrigação do Banco Central Europeu prestar contas. Neste âmbito, a 9 de outubro de 2013 foi outorgado um acordo com o Parlamento Europeu, reforçando a cooperação entre estas duas instituições europeias, e sublinhando a transparência do BCE¹⁶⁴, não obstante a confidencialidade e o sigilo próprios da área financeira e resultantes do Direito Europeu e Nacional.

Na mesma linha de pensamento, a 4 de dezembro de 2013, o BCE celebrou um memorando de entendimento com um conteúdo semelhante àquele, desta feita com o Conselho da União Europeia¹⁶⁵.

Um outro instrumento, na nossa opinião mais significativo que os precedentes, surge em fevereiro de 2014, quando o Banco Central Europeu lançou uma consulta pública sobre a proposta de regulamento-quadro relativo ao MUS, visando concretizar vários aspetos do Regulamento do MUS, em particular determinar os termos de cooperação entre o BCE e as autoridades nacionais de supervisão, nomeadamente, quais os princípios norteadores da atuação do BCE no âmbito das atribuições do MUS, e qual o regime

¹⁶⁴ A consulta do acordo com o Parlamento europeu pode ser feita através do sítio <<http://www.europarl.europa.eu/>>, última vez consultado a 18 de janeiro de 2016.

¹⁶⁵ O memorando entre o BCE e o Conselho da União Europeia está disponível em <<https://www.ecb.europa.eu/ssm/establish/html/index.pt.html>>, última vez consultado a 18 de janeiro de 2016.

linguístico a utilizar. Este instrumento deu cumprimento ao disposto no artigo 6º, número 7 do Regulamento do MUS.

Em abril de 2014, o BCE publicou um documento que abarcava de forma crítica as respostas obtidas durante a consulta pública¹⁶⁶, e a 16 de abril de 2014, com o número 468/2014, referente à Decisão do BCE n.º BCE/2014/17, publicou a versão final deste Regulamento-Quadro¹⁶⁷.

Ao longo da implementação operacional do Mecanismo Único de Supervisão¹⁶⁸, o Banco Central Europeu prestou contas através de relatórios trimestrais¹⁶⁹, nos quais deu a conhecer os progressos na implementação do MUS, o modo de concretização da cooperação entre o BCE e as autoridades nacionais de supervisão e os obstáculos com que o BCE se deparou na fase preparatória do MUS.

É necessário reter que o MUS é o primeiro pilar da designada União Bancária, constituindo verdadeiramente um “marco decisivo”¹⁷⁰.

A este pilar juntam-se o Mecanismo Único de Resolução de instituições de crédito¹⁷¹ (MUR), já em vigor, e o Sistema Europeu de Garantia de Depósitos, que ainda não foi criado. Em última análise, estes três mecanismos ambicionam uma união bancária

¹⁶⁶ Vide “Feedback Statement: Response to the public consultation on a draft Regulation of the European Central Bank establishing the Framework for cooperation within the Single Supervisory Mechanism between the European Central Bank and national competent authorities and with national designated authorities (SSM Framework Regulation)”, publicado em <<https://www.ecb.europa.eu/ssm>>, última vez consultado a 18 de janeiro de 2016.

¹⁶⁷ Disponível para consulta em <<https://www.ecb.europa.eu/ssm/consultations/html/index.en.html>>, última vez consultado a 18 de janeiro de 2016.

¹⁶⁸ Para uma análise detalhada das diversas etapas do Mecanismo Único de Supervisão está disponível uma cronologia em <<https://ecb.europa.eu/ssm/establish/html/index.pt.html>>, última vez consultado a 18 de janeiro de 2016.

¹⁶⁹ Destacamos os primeiros três relatórios trimestrais, nos quais se refere a existência de um documento interno do BCE, denominado como Manual de Supervisão do MUS, que contém os princípios, processos e procedimentos gerais, a metodologia de supervisão das instituições. Assim, o Manual de Supervisão Concretiza o Regulamento do MUS e o Regulamento-Quadro.

¹⁷⁰ Cf. Wymeersch, *The Single...*, pág.2.

¹⁷¹ Instituído pelo Regulamento (UE) n.º806/2014 (regulamento do MUR), que estabelece regras e um procedimento homogéneo para a resolução de instituições de crédito e de certas empresas de investimento no quadro do MUR e de um Fundo Único de Resolução bancária.

Para maior desenvolvimento sobre este tema vide VÉRON, Nicolas, WOLFF, Guntram B., *From supervision to resolution: next steps on the road to European Banking Union*, Bruegel Policy Contribution, 2013/04.

global¹⁷², de modo a impedir o risco das instituições e o conseqüente risco sistémico. O princípio é a globalizar as ferramentas adequadas para que as instituições europeias possam, numa fase prévia do problema, mitigar e inclusive evitar uma nova crise europeia.

3.3. Dificuldades Operacionais da Implementação

A implementação de um sistema de supervisão prudencial de forma simultânea em todos os Estados-Membros da zona euro não foi/é tarefa fácil, pois trata-se de harmonizar e homogeneizar diversas práticas distintas, que coexistiram até 4 novembro de 2014, completamente enraizadas nos seus países.

Assim, cumpre-nos expor alguns desses problemas na operacionalização do MUS, focando-nos naqueles que nos parecem ser os mais imediatos: a língua oficial, os prazos e a conciliação da legislação europeia e nacional.

Principiamos pela dificuldade inerente à determinação da língua de trabalho.

Nos termos do artigo 24º do TFUE e do artigo 41º, número 4 da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, todas as pessoas têm o direito de comunicar com as instituições europeias numa das línguas constantes no Tratado e obter destas uma resposta na mesma língua.

Ora, no artigo 24º, números 1 e 2 do Regulamento-Quadro, está previsto que os documentos que sejam enviados ao BCE, por uma instituição supervisionada ou a outra pessoa singular ou coletiva que possa estar sujeita aos procedimentos de supervisão do BCE, podem ser redigidos em qualquer língua oficial da UE. Com efeito, a língua utilizada pode resultar da escolha da entidade supervisionada ou da pessoa, podendo as partes acordar a utilização exclusiva de determinada língua da UE nas suas comunicações escritas, bem como nas decisões de supervisão do BCE.

Podemos então conceber o seguinte exemplo: uma instituição de crédito supervisionada portuguesa pode submeter um pedido de autorização junto ao BdP (que é a nossa ANC) redigido em português e aguardar uma resposta também em português. Porém,

¹⁷² Sobre este tema *vide* BECK, Thorsten, coord., *Banking Union for Europe – Risks and Challenges*, Centre for Economic Policy Research (CEPR), 2012; RAMALHO, *O Mecanismo Único de Supervisão: uma breve análise sobre os desafios da sua implementação (Parte I)*, in *Revista de Direito das Sociedades*, n.º 2, 2015, pp. 403-433, pág. 405.

é de ressaltar que instituições podem optar por uma língua distinta da sua nativa, sem prejuízo da possibilidade de revogação no futuro¹⁷³.

Desta forma, o MUS assegura o cumprimento do disposto no TFUE quanto a esta questão, demonstrando flexibilidade no seu desenho.

No que concerne à comunicação entre o BCE e as ANC, vigora o artigo 23º do Regulamento-Quadro, segundo o qual deverão ser adotadas “*medidas relativas à comunicação*”, desde logo a língua de trabalho, não esclarecendo mais do que isto.

Assumindo que as instituições supervisionadas (e as pessoas singulares e coletivas que poderão participar num procedimento de supervisão do BCE/ANC) irão escolher a sua língua nativa, podemos antecipar o investimento que o BCE terá que fazer para a contratação e manutenção de serviços de tradução. Note-se que não está somente em causa a diversidade de idiomas, mas também a tecnicidade dos temas, que exige acuidade na tradução da versão original e na resposta, a par de uma certa rapidez para o devido exercício das funções supervisoras.

Inerente a esta questão, sem prejuízo de outras que a possam originar, levanta-se a problemática dos prazos. Torna-se desafiante articular os prazos que já vigoram nos ordenamentos nacionais em matéria de supervisão, com os que agora são introduzidos pelo MUS.

Num exemplo concreto de Portugal, se um acionista quiser adquirir uma participação qualificada numa instituição de crédito, o seu pedido tem que ser submetido junto de uma ANC, *in casu* o Banco de Portugal, que tem que analisar o pedido e apresentar um projeto de decisão ao BCE, num prazo de pelo menos 10 dias úteis antes do termo do prazo legal para a avaliação, dando assim cumprimento ao previsto no artigo 15º do Regulamento do MUS. Ora, nos termos do RGICSF, normalmente o BdP dispõe de apenas 30 dias para se decidir sobre o pedido apresentado¹⁷⁴. Desta forma, a introdução da exigência de apreciação do pedido e sua notificação ao BCE traduzir-se-iam na redução de, pelo menos, 10 dias úteis para o BdP enquanto ANC se pronunciar. Não há (grande)

¹⁷³ No caso de revogação deste acordo da língua a utilizar os seus efeitos só se produzirão nos atos do procedimento de supervisão que ainda não tenham sido praticados – cf. artigo 24º, número 2, 2º parágrafo do Regulamento-Quadro.

¹⁷⁴ Nos casos em que exista um pedido adicional de informações este prazo suspende-se, durante um período adicional de 60 dias no máximo, seguidos ou interpolados – cf. art.º 12º-A/2/3 do RGICSF.

margem para as ANC falharem, tudo tem que ser promovida com a máxima eficiência possível.

Assim, apercebemo-nos da dificuldade que pode advir da conjugação deste prazo com os prazos adicionais (e ainda mais curtos) da intervenção do Banco Central Europeu.

Por seu turno, o BCE deve pautar a sua atuação por uma conduta pró-ativa¹⁷⁵, por forma a evitar eventuais atrasos, incumprimentos ou deferimentos. Isto aplica-se quer às suas obrigações, quer às obrigações das ANC.

Fazemos aqui uma nota de ligação com a questão das línguas e das traduções, para destacar que aquelas acabam por diminuir ainda mais os prazos, como se poderá entender.

Voltamo-nos agora para a questão da articulação entre a lei nacional e a lei europeia, nas situações em que possam ser simultaneamente aplicáveis.

De acordo com o disposto no artigo 4º, número 3 do Regulamento do MUS, o BCE, no exercício das suas atribuições de supervisão prudencial, aplica toda a legislação aplicável da União Europeia e no caso de haver diretivas, ou regulamentos que concedam expressamente opções aos Estados-Membros, o BCE aplica ainda toda a legislação nacional que transpõe ou densifica o exercício dessas opções. Certamente que isto representa um desafio para o BCE, uma vez que este terá que ter um vasto e profundo conhecimento sobre a legislação nacional que cada Estado-Membro participante implementou, em consequência da legislação europeia¹⁷⁶.

Poderá ainda surgir um outro problema: caso o BCE receba um pedido¹⁷⁷ que, nos termos do Regulamento do MUS, deva ser analisado pela ANC tendo em consideração a legislação nacional, pode aquele, na sua análise posterior feita de acordo com a legislação europeia, vir a contrariar a posição manifestada pela ANC no seu projeto de decisão (isto se o Direito da União o permitir). Ou seja, teremos um confronto entre a posição da ANC com a sua legislação nacional e a posição do BCE com a legislação europeia. A

¹⁷⁵ Neste sentido veja-se RAMALHO, *ob. cit.*, pág. 427.

¹⁷⁶ WYMEERSCH, *The Single ...*, pp.7-8, 11-12 – o Autor refere-se a esta mesma dificuldade que o BCE enfrentará.

¹⁷⁷ A título de exemplo, poderá ser o caso de um pedido de autorização – artigo 14º do Regulamento do MUS –, ou de um pedido de avaliação de aquisição ou alienação de participações qualificadas – artigo 15º do regulamento do MUS.

problemática adensa-se quando concluímos que não existe uma linha clara entre o que é legislação europeia e o que é legislação nacional, uma vez que aquela se torna nacional em decorrência do artigo 8º, n.º 4 da CRP, e a legislação nacional que transpõe *ipsis verbis* a legislação europeia. Em última análise, é possível que existam casos em que a ANC vai analisar questões sobre as quais o BCE também se considera competente e vice-versa. No entanto, esperamos que as metodologias distintas alcancem a mesma conclusão.

Por último, mas ainda neste contexto, poderá a legislação nacional prever algo que, pese embora não contrarie o Direito da União, possa afetar a situação jurídica das instituições de crédito supervisionadas, ou das pessoas singulares ou coletivas sobre as quais o MUS incida.

Dando um exemplo, o artigo 105º, número 1 do RGICSF permite ao Banco de Portugal determinar a inibição de direitos de voto integrantes de uma participação qualificada, se o acionista tiver adquirido a participação contrariando a objeção do BdP a este respeito. Não há correspondência entre esta norma e o previsto no quadro normativo da Diretiva das Participações Qualificadas, ou noutro instrumento normativo europeu. Estamos perante uma “inovação” do legislador português, permitida pela legislação europeia, dado que esta não a prejudica nem impede¹⁷⁸.

Estes são os problemas que decidimos tratar, sem prejuízo de outros que surgirão ao longo da evolução do MUS¹⁷⁹.

3.4. Harmonização regulatória e das práticas de supervisão

Um passo fundamental no processo da construção da UBE e do Mecanismo Único de Supervisão é a garantia de harmonização das normas que regem o mercado financeiro e os seus intervenientes, em todo o espaço europeu¹⁸⁰.

¹⁷⁸ Cf. RAMALHO, *ob. cit.* pp. 27-28.

¹⁷⁹ Sobre este assunto *vide European Banking Union: Key Issues and Challenges, Report 7th, Report of Session 2012-13*, HOUSE OF LORDS, Paper 88, Session 2012-13, vol. 88 de HL, The Stationery Office, 2012.

¹⁸⁰ Para maior desenvolvimento *vide* LENET, Raffaele, RULLI, Edoardo, “The reforms of the European financial markets supervision. The difficult coordination between EU and Member States”, *in Law and Economics Yearly Review*, vol. 2, parte 1., pág. 99 e segs.

Destarte, torna-se incontornável que mencionemos o *EU Single Rulebook*, como o corolário da harmonização das normas que disciplinam as atividades financeira e bancária nacional e transfronteiriça. Aquele é composto pelo CRR, pela CRD IV e ainda pela BRRD e pela Diretiva, não se excluindo a possibilidade de serem criados outros instrumentos legais e regulamentares, de modo a fomentar o bom funcionamento do mercado bancário¹⁸¹.

Trata-se de um “pacote legislativo” que patenteia algumas lacunas, desde logo por apenas o CRR ser diretamente aplicável aos EM, mas também por ainda não terem sido transpostos para todos os ordenamentos jurídicos os restantes elementos do *Single Rulebook*.

Por outro lado, entendemos que a formulação daqueles componentes não é suficientemente exaustiva, por forma a evitar a transposição *ipsis verbis* das diretivas¹⁸², ou a densificação da norma genérica que aquele instrumento lhes fornece¹⁸³.

A maioria dos elementos do *EU Single Rulebook* são Diretivas que, no seu conteúdo permitem aos Estados-Membros tomar resoluções distintas entre eles, o que embarga a harmonização desejada. Este problema coloca-se igualmente com a utilização de regulamentos que concedam opções ao intérprete-aplicador, que determinará a solução adequada para o cumprimento da norma.

A este propósito, note-se que, ao abrigo do previsto no artigo 288º do TFUE, o Estado-Membro pode transpor as diretivas livremente quanto à forma e meios. Desta forma, poderemos enfrentar dois obstáculos: em primeiro lugar, e em conformidade com o exposto naquela norma, o legislador nacional pode permitir que sejam as próprias ANC a interpretar e implementar a solução que tenham como mais adequada, tendo sempre como

¹⁸¹ O *EU Single Rulebook* é então composto pela Regulamento (UE) n.º575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativo aos requisitos prudenciais para as instituições de créditos e as empresas de investimento (CRR), pela Diretiva n.º 2013/36/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento (CRD IV), bem como pela Diretiva n.º 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de maio, que estabelece um enquadramento para a recuperação e a resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento (BRRD), e ainda pela Diretiva n.º 2014/49/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativa aos sistemas de garantia de depósitos.

¹⁸² Cf. RAMALHO, *ob. cit.*, pág. 418.

¹⁸³ Sobre este assunto *vide* BABIS, Valia, *Single Rulebook for Prudential Supervision: Mission Accomplished?*, Legal Studies Research Paper Series, n.º 37/2014, University of Cambridge, julho, 2014, pp. 9-13.

limite o respeito pelo resultado que a diretiva em causa visa obter. Tal decisão poderá acarretar alguma tensão entre as ANC e o BCE¹⁸⁴.

Em segundo lugar, a legislação europeia desenhada para esta área poderá conduzir a algumas dificuldades na sua transposição por falta de adequação entre ela e o *know-how* da legislação nacional. Por conseguinte, o BCE poderá sentir-se aliciado em fazer-se substituir às ANC, em matéria de supervisão nacional, de modo a aplicar determinada opção da diretiva¹⁸⁵. No nosso entender tal não poderá acontecer, dado que, em última instância estaríamos perante a substituição de um Estado-Membro pelo BCE.

Voltado novamente à análise do *Single Rulebook*, este é ainda composto pelas regras emitidas pela *European Banking Authority* (EBA)¹⁸⁶, cujas regras não detêm sempre natureza vinculativa, podendo antes tratar-se de normas interpretativas ou recomendações (*soft law*). Estas são integradas no *Single Rulebook* sempre que visarem a promoção da convergência das diversas práticas e regras prudenciais.

Destarte, assistimos à necessidade da articulação entre várias entidades, nomeadamente, as ANC e o BCE e as Equipas Conjuntas de Supervisão (que exploraremos mais à frente neste trabalho), para obter uma harmonização na regulamentação sobre as práticas de supervisão. Todavia, o *Single Rulebook* não é *per se* incide suficiente num quadro de ampla harmonização legal, carecendo de ser complementado e aperfeiçoado para se tornar verdadeiramente transversal¹⁸⁷.

Chegados aqui, importa então olharmos como ser bem-sucedido na harmonização ao nível das práticas de supervisão.

É notória a discrepância no enquadramento legal dos vários Estados-Membros. Esta prende-se, desde logo, com a margem concedida às ANC para interpretar normas

¹⁸⁴ Vide RAMALHO, *ob. cit.* pág. 418.

¹⁸⁵ Sobre este assunto cf. WYMEERSCH, *The Single...*, pág. 15.

¹⁸⁶ As normas reguladoras da EBA foram alteradas com a criação do MUS, através do Regulamento (UE) n.º 1022/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, que alterou o Regulamento (UE) n.º 1093/2010, que criou a EBA. O novo regulamento reforçou os poderes da EBA em várias vertentes, desde logo a regulamentar.

Numa perspetiva crítica sobre estas alterações cf. WYMEERSCH, *The Single...*, pp.66-72 e TRÖGER, Tobias H., “The Single Supervisory Mechanism – Panacea or Quack Banking?”, in *SAFE Working Paper Series* n.º 27, European Business Organization Law Review, Forthcoming, Center for Financial Studies (CFS), Goethe University Frankfurt, outubro, 2013, pp. 26-27.

¹⁸⁷ Sobre as vantagens/desvantagens e objetivos do EU Single Rublebook, cf. BABIS, *ob. cit.*

jurídicas e conceitos, e também com a forma e modo como as ANC desempenham as suas atribuições de supervisão prudencial, no sistema bancário nacional.

Uma das críticas à criação do MUS é a distância entre o supervisor e as instituições de crédito supervisionadas, designadamente entre o BCE e as instituições significativas.

Esta questão é mitigada com a divisão entre instituições significativas e instituições menos significativas, que permite ao BCE reduzir as entidades sobre as quais exerce diretamente as suas competências de supervisão (sem prejuízo de poder exercer as suas atribuições sobre todas). Porém, para que esta solução funcione é indispensável a harmonização que temos vindo a falar, porquanto o BCE só está “liberto” da supervisão de todas as instituições graças à cooperação das autoridades nacionais competentes.

Ora, um dos pressupostos para a criação do MUS foi, precisamente, o facto das ANC não terem conseguido desempenhar as suas competências durante o período da crise financeira de 2007/2008. Neste sentido, o desenho do MUS buscou o aprofundamento das práticas de integração europeia¹⁸⁸ e a inversão das linhas definidas em consequência do Relatório *De Larosière* (2009)¹⁸⁹, que criou várias agências europeias com funções de supervisão.

Outro pressuposto na criação do MUS é atribuição das competências de supervisão ao BCE, acabando por revelar que este se mostra uma entidade mais eficaz do que as ANC.

Ou seja, deparamo-nos com um sistema delineado com base na ineficácia das autoridades nacionais competentes, mas que, para o seu correto funcionamento, depende da relação sólida e fiel entre o BCE e as ANC, quer quanto às instituições significativas, quer quanto às instituições menos significativas.

¹⁸⁸ Sobre este tema *vide* MOGHADAM, Reza, *El camino hacia la Integración europea*, Finanzas Desarrollo, março, 2014.

¹⁸⁹ Cf. A pedido da Comissão e sob a orientação de Jacques de Larosière, *The high-level Group on Financial Supervision in the EU*, disponível em <http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en_pdf>, última vez consultado a 24 de janeiro de 2016.

Subordinado ao tema *vide* HENNESSY, *Redesigning...*, pp. 155-159.

E é neste âmbito que devemos enquadrar a determinação do dever de cooperação leal¹⁹⁰ entre o Banco Central Europeu e as Autoridades Nacionais Competentes, previsto no número 2 do artigo 6º do Regulamento do MUS. Todos os intervenientes do MUS devem atuar em conformidade com aquele princípio, por forma a aplicar coerentemente o Direito Europeu.

Com efeito, cumpre-nos elucidar alguns momentos nos quais aquele princípio é determinante:

- i) Em matéria de troca de informações sobre as instituições de crédito – artigo 6º/2/5-c), art.º 10/3 do Regulamento do MUS e artigo 21º do Regulamento-Quadro;
- ii) Quanto ao cumprimento de regulamentos, orientações ou instruções gerais emitidas pelo BCE e dirigidas às ANC – artigos 6º/5-a) e 7º/4 do Regulamento do MUS;
- iii) Em caso de reporte de situações que o Regulamento do MUS identifique como geradoras de alterações na supervisão e que podem culminar com a intervenção do BCE – artigo 6º/5-c) do Regulamento do MUS;
- iv) Em matéria de legislação nacional aplicável, nomeadamente na receção de pedidos, preparação e elaboração de decisões – artigos 14º/2 e 15º/2 do Regulamento do MUS;
- v) Na transmissão de informações sobre a atividade de supervisão realizada pelas autoridades nacionais competentes, no contexto das suas competências ou do exercício das atribuições do Banco Central Europeu – artigo 6º/5-c) do Regulamento do MUS e artigos 99º e 100º do Regulamento-Quadro do MUS.

A contínua interação entre ANC e o BCE reforça a importância que aquelas detêm, pois é através delas que o MUS irá implementar as suas práticas de supervisão prudencial sobre a maioria das instituições de crédito, dado que prevalece uma supervisão indireta do BCE.

¹⁹⁰ Neste sentido *vide* RAMALHO, *ob. cit.* pág. 422.

Sobre o princípio de cooperação leal enunciado, cf. QUADROS, Fausto de, *Direito da União Europeia*, Almedina, 2004. pp. 510-513.

Outra aspeto pertinente no âmbito da harmonização das práticas de supervisão tem que ver com a multiplicidade de conceitos indeterminados existentes dos diversos instrumentos legais europeus. São exemplo destes o «*procedimento de supervisão material*» previsto no artigo 97º/1 do Regulamento-Quadro, ou a «*importância para a economia da União e/ou de um Estado-Membro participante*», prevista no artigo 6º/4, 1º parágrafo, al. ii). do Regulamento do MUS, ou ainda a «*importância das atividades transfronteiriças*» previsto na al. iii) do artigo anterior. A determinação destes conceitos é essencial para o cumprimento das obrigações de cooperação e outras que tenham relação direta com eles.

Todavia, não é só no plano europeu que proliferam estes conceitos. Na verdade, também no plano nacional dos Estados-Membros existem diversos exemplos daqueles conceitos, o que dificulta ainda mais o trabalho do Banco Central Europeu na superação destas questões que podem comprometer a eficiência do sistema¹⁹¹.

Destacamos outros dois pontos que têm que ver, quer com a articulação entre as especificidades do Direito nacional e o Direito Europeu, quer com a garantia do princípio da subsidiariedade – artigo 5º do TFUE-, que limita a intervenção do BCE, quando este não detenha competência exclusiva, aos casos em que os objetivos delineados não possam ser devidamente alcançados pelos EM, desde logo através das autoridades nacionais competentes. Este princípio assume especial relevância nos casos das instituições menos significativas, em que o BCE pode ver-se tentado a evocar a supervisão direta sobre estas, sob o “pretexto”, e em conformidade com o previsto na alínea b), do número 5 do artigo 6º do Regulamento do MUS, da “*aplicação coerente de elevados padrões de supervisão*”.

Quase no fim, sublinhamos novamente a importância da cooperação entre as ANC e o BCE quanto às práticas de supervisão, desta feita no âmbito das Equipas Conjuntas de Supervisão. As ECS são responsáveis pela supervisão de cada instituição de crédito no terreno. Serão compostas por funcionários do BCE e funcionários da ANC, cabendo-lhes solucionar as questões em matéria de cooperação, bem como selecionar os factos relevantes para a tomada de decisões de supervisão, detetar os problemas patentes nas instituições supervisionadas, obter e transmitir informações ao BCE e à ANC (relembre-se

¹⁹¹ Sobre este assunto, RAMALHO fala na relevância do *know-how* nacional, de que o BCE carece, cf. *ob. cit.*, pág. 423.

que o dever de cooperação pressupõe obrigações recíprocas, como é o caso da troca de informações).

Noutro ponto, recordamos que o MUS, em especial o BCE terão que se relacionar e coordenar com as agências europeias e outras entidades de supervisão relevantes a nível nacional como a EIOPA que opera na área dos seguros, a ESMA responsável pelo mercado de capitais e a EBA, que diz respeito à banca¹⁹².

Sem prejuízo do BCE deter vastas atribuições de supervisão prudencial, é também verdade que não possui poder regulatório¹⁹³, pelo que fica à mercê do legislador europeu mas também do legislador nacional e da EBA¹⁹⁴¹⁹⁵, porquanto só a harmonização conjunta das práticas europeias permite garantir a concretização da integração bancária.

Não poderíamos terminar a questão da harmonização das práticas de regulamentação e de supervisão sem tecer uma breve análise sobre o Guia de Supervisão Bancária¹⁹⁶. Este destaca-se no âmbito da regulamentação prudencial, sem prejuízo de não ser dotado de natureza vinculativa, pelo que em nenhum caso poderá derrogar os requisitos, princípios e normas previstos nos demais diplomas legais¹⁹⁷. O Guia incide sobre os princípios de supervisão do MUS, o seu funcionamento interno e o exercício das suas competências de supervisão.

Começamos por enunciar os princípios por ele aludidos, pois vêm ao encontro da questão da harmonização. Com efeito, este documento começa por mencionar o princípio da Utilização das melhores práticas, que engloba os objetivos, instrumentos e poderes utilizados. De facto, o MUS visa o apuramento das melhores práticas de supervisão, ao nível europeu, pelo que o Guia de Supervisão reconhece que é através desse processo, da

¹⁹² Para maior desenvolvimento sobre esta articulação *vide* WEISMANN, Paul, *ob. cit.*, pág. 81 e segs.

¹⁹³ Cf. WYMEERSCH, *The Single...*, pp. 12-13 e TRÖGER, *ob. cit.*, 2013, pp. 28-31.

¹⁹⁴ Para maior desenvolvimento sobre a articulação entre o BCE e a EBA *vide* MORRA, *ob. cit.*, 2014; GUARRACINO, Francesco, *Role and Powers of the ECB and the EBA in the Perspective of the Forthcoming Single Supervisory Mechanism*, Law and Economics Yearly Review, vol. 2, Part 1., agosto, 2013; WYMEERSCH, *ob. cit.*, pp. 23-27.

¹⁹⁵ Sobre o papel regulatório da EBA *vide* WYMEERSCH, *ob. cit.*, pág. 10; CAPRIGLIONI, *European...*, pág. 29, pp. 36-39 e pág. 68; FERRAN/BABIS, *ob. cit.*, pp. 23-27.

¹⁹⁶ Disponível em <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssmguidesbankingsupervision201411.pt.pdf?8367f4bde1700e9e1e4c68e36ccce387>, última vez consultado a 10 de junho de 2016.

¹⁹⁷ Sobre isto, o próprio Guia de Supervisão Bancária refere que em caso de conflito entre os requisitos legais previstos na legislação aplicável da União Europeia e o exposto nele, prevalecem os primeiros, pág. 2.

incorporação da experiência das autoridades de supervisão de todos os EM, e da sujeição de ambos a uma constante revisão, que se conseguirá determinar os aspetos que devem ser aperfeiçoados e, em última análise, que se alcançará uma maior segurança e solidez do setor bancário.

Parece-nos relevante mencionar ainda o Princípio da homogeneidade no quadro do MUS, segundo o qual, todos os princípios e procedimentos de supervisão são aplicados a todas as instituições de crédito de forma harmonizada, para garantir a coerência da supervisão, evitando a fragmentação e distorções de tratamento. Todavia, este Princípio deve ser considerado em conjunto com o Princípio da Proporcionalidade, que pretende aplicar práticas de supervisão proporcionais à importância sistémica e ao perfil de risco das instituições de crédito supervisionadas. É fácil entendermos este preceito, pois uma instituição bancária que comporte um baixo risco, ainda que teoricamente esteja sujeita ao mesmo padrão de supervisão do MUS, na prática a atuação deste será muito mais subtil, menos intensa¹⁹⁸.

O último princípio que enumeramos é o da coerência com o mercado único, que permite a conformidade da supervisão do MUS com o conjunto de regras da ABE e o desenvolvimento destas últimas, ao mesmo tempo que ambas melhoram a resposta ao risco sistémico na União Europeia¹⁹⁹.

4. Estrutura Interna do Mecanismo Único de Supervisão

Podemos afirmar que o artigo 127º, número 6 do TFUE foi essencial na criação do MUS, na medida em que determina a “comunhão de esforços”, entre o Banco Central Europeu e as várias entidades nacionais competentes, responsáveis pela supervisão prudencial das instituições.

Assim, o MUS é composto pelo BCE e pelas autoridades dos EM, o que consubstancia uma estrutura multinível, que articula o BCE e os organismos nacionais de

¹⁹⁸ *Ibidem*, pág. 5 e pág. 7.

¹⁹⁹ *Ibidem*. Pág. 7.

supervisão, e de divisão de competências de supervisão entre um nível europeu e um nível nacional²⁰⁰.

Dentro das autoridades competentes dos EM, nem todas têm igual natureza, podendo tratar-se de bancos centrais (como é o caso de Portugal, concretamente do Banco de Portugal) ou de autoridades de outro tipo.

Por *Estados-Membros participantes* entendem-se aqueles que pertencem à zona euro – estes são *obrigatoriamente* participantes²⁰¹, não lhes é concedida opção de saída ou de não participação. Os EM que não pertençam à moeda única podem vir a participar, mediante solicitação e posterior aceitação do BCE²⁰², enquadrando-se no âmbito da «*cooperação estreita*».

Ao contrário do que poderíamos pensar, a adesão destes Estados-Membros ao MUS não perfilhará do mesmo regime que aquele dos Estados-Membros com o euro como moeda oficial. Com efeito, os EM fora do âmbito obrigatório da eurozona podem aderir livremente, e de igual forma, poderão sair do MUS, decorridos três anos da sua adesão. Por outro lado, poderão ser excluídos caso não obedeçam uma decisão do BCE.

Já quanto à sua representação, uma vez que não aderiram ao euro, estes países não têm assento no órgão executivo do BCE, e por conseguinte vêm-se impedidos de participar no processo decisório final, que de certa forma controla o destino do MUS, apesar de, nos termos do artigo 26º do Regulamento do MUS ser o Conselho do BCE que toma materialmente as decisões de supervisão no âmbito do MUS, verifica-se que é o Conselho de Supervisão que, através do procedimento de não objeção²⁰³, que adota formalmente as decisões.

²⁰⁰ Sobre a divisão de poderes no âmbito do MUS *vide* GASPARD, Roger, *The National Financial Authorities and the Eurozone Single Supervisory Mechanism: Exploring the need for a Balanced Distribution of Powers*, 2013.

²⁰¹ *Vide* CRAVINHO, João, *A dívida pública portuguesa: o manifesto dos 74 e as alternativas europeias para reestruturar a dívida*, Leya, 2014, pp. 107-109 - o autor afirma que a os Estados-Membros devem ter a opção a renunciar ao direito de supervisão e de resgate de um banco em falência, devendo ser transferidas para o MEE as ações desse mesmo banco, num montante igual à injeção do capital que é considerado necessário. Posteriormente, o BCE e o MEE nomeariam um novo conselho de administração, que levasse a cabo uma auditoria completa ao banco, e propusesse um plano de ação ao MEE e ao BCE.

²⁰² Esta possibilidade designa-se o *opting in*; dos países que não pertencem à eurozona, o Reino Unido e a República Checa manifestaram o seu desacordo quanto a participarem no MUS; os outros EM demonstram dúvidas, nomeadamente a Polónia e a Suécia, mas não disseram um “não”.

²⁰³ Sobre este procedimento *vide infra* ponto «5.1. O Banco Central Europeu» deste trabalho, pág 47.

Ou seja, atendendo a que apenas os EM da eurozona têm assento no Conselho do BCE, podemos deparar-nos com uma decisão do Conselho de Supervisão alterada por meio de uma segunda decisão, na qual os demais EM não podem participar. No nosso entender, este é um ponto fulcral na hora de decidir sobre a adesão ao MUS²⁰⁴.

Deste modo, verifica-se na prática que o MUS não é um sistema de supervisão que substitui o SESF: enquanto o primeiro incide sobre a regulamentação especial da União Bancária, o segundo abrange a regulamentação geral, aplicável para todos os membros da UE, incluindo-se aqui a zona euro, já abarcada pelo MUS²⁰⁵.

Acrescente-se que, no âmbito do primeiro círculo de incidência inclui-se igualmente o MUR, e no contexto do segundo círculo toda a produção de regras técnicas com origem na Autoridade Bancária Europeia²⁰⁶.

Atendendo ao regulamento, o MUS é o “(...) *sistema de supervisão financeira composto pelo Banco Central Europeu e pelas autoridades nacionais competentes dos Estados-Membros participantes*” – art.º 9º, ponto 9.

Um aspeto a sublinhar é que se trata de um sistema e não uma instituição, porquanto assim se evitam a necessidade de uma delegação de poderes contornando igualmente a complicação do sistema de supervisão²⁰⁷.

²⁰⁴ No mesmo sentido *vide* WYMEERSCH, *The Single...*, pp. 48-55 e pp. 59-60; TRÖGER, *ob. cit.*, pp. 23-26 e pp. 33-34; FERRAN/BABIS, *The European...*, pág. 15.

²⁰⁵ Note-se no entanto, que as diretivas produzidas em matéria de regulamentação geral têm que ser transpostas para o direito interno dos Estados-Membros.

No caso da Diretiva 2013/36/UE (*infra* mencionada), veja-se a Lei n.º 46/2014, de 28 de julho e o Decreto-Lei n.º 157/2014, de 24 de outubro.

²⁰⁶ De entre a produção de regras técnicas da ABE incluem-se o Regulamento (UE) n.º 575/2013, relativo aos requisitos prudenciais para as instituições de crédito e para as empresas de investimento; a Diretiva 2013/36/UE, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento. Estes dois instrumentos são conhecidos pela sigla CRR/CRD IV, e procedem à implementação das regras de Basileia III, sobre a adequação dos fundos próprios.

Para maior desenvolvimento sobre o acordo BASELEIA III *vide* ATIK, Jeffery, “EU implementation of BASEL III in the shadow of euro crisis”, *in Review of Banking and Financial Law*, 2013, vol. 33, n.º 1, pág. 283 e segs; MAGALHÃES, Paulo, “A evolução do direito prudencial bancário no pós-crise: Basileia III e CRD IV”, *in O Novo Direito Bancário*, coord. CÂMARA, Paulo, MAGALHÃES, Paulo, Coimbra, Almedina, 2012.

Inclui-se também a Diretiva 2014/59UE, que estabelece um enquadramento para a recuperação e a resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento, e procede à alteração de vários diplomas.

Por último, abrange ainda a Diretiva 2014/49/UE, relativa aos sistemas de garantia de depósitos.

²⁰⁷ Sobre isto cf. WYMEERSCH, *ob. cit.* pág.12; Para uma leitura mais aprofundada, *vide* GONÇALVES, *Entidades Privadas com Poderes Públicos O Exercício de Poderes Públicos de Autoridade por Entidades*

Por último, destacamos que neste sistema de supervisão, há uma centralização das responsabilidades de supervisão - dos países da zona euro e dos restantes que participam em cooperação estreita - numa só autoridade²⁰⁸.

4.1. Enquadramento do Banco Central Europeu

O BCE é o banco central e o responsável no quadro do Sistema Europeu de Bancos Centrais, pela política monetária e pela manutenção da estabilidade dos preços – art.º 127º, número 1 do TFUE. Esta é a função primordial do BCE, atribuída pelo TFUE.

Na verdade, cumpre-nos esclarecer que este artigo prevê esta atribuição ao SEBC, composto pelo próprio BCE e pelos bancos centrais de todos os EM²⁰⁹. Todavia, visto que o SEBC é conduzido pelos órgãos do BCE (nos termos do artigo 129º do TFUE e do artigo 8º do seu Protocolo n.º 4), tal equivale a conferir estas atribuições ao próprio Banco Central Europeu.

Observamos aqui uma dicotomia²¹⁰, pois o próprio TFUE atribui ainda a possibilidade do BCE desenvolver atribuições específicas sobre as políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito e outras instituições financeiras – art.º 127º/6. Com efeito, foi no âmbito desta faculdade, mais concretamente com recurso ao processo legislativo especial aí previsto, que o MUS foi aprovado, consubstanciando assim as “atribuições específicas em matéria de supervisão prudencial do BCE”²¹¹.

Privadas com Funções Administrativas, Reimpressão da edição de outubro, Coimbra, Almedina, 2005, pág.84 e segs.

²⁰⁸ Neste sentido *vide* FABRINI, Frederico, *Economic Governance in Europe: Comparative Paradoxes and Constitutional Challenges*, Oxford Studies in European Law, Oxford University Press, 2016, pp. 2-21. A este propósito referimos ainda o Princípio da Integração e Descentralização previsto no Guia de supervisão bancária, segundo o qual, todos há uma centralização dos recursos e conhecimentos específicos que as ANC têm, e de forma simultânea há uma descentralização dos procedimentos do BCE e das suas orientações, cf. pág. 5 do mesmo.

²⁰⁹ Cf. Artigo 1º do Protocolo n.º 4 do TFUE, relativo aos estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais, e do Banco Central Europeu.

²¹⁰ Cf. QUELHAS, «Nótulas sobre a reforma do sector bancário da União Europeia após a crise financeira de 2007», in *Boletim de Ciências Económicas*, vol. LVI, 2013, pág.490.

²¹¹ Note-se que no âmbito desta mesma faculdade, já no «pacote legislativo de 2010», o BCE foi contemplado com atribuições específicas, no que se refere ao funcionamento do Comité Europeu sobre o Risco Sistémico [Regulamento (UE) n.º 109672010], sendo que estas apenas abrangiam o apoio analítico, estatístico, administrativo e logístico; cf. QUELHAS, *ob. cit.*, pág.491.

Trata-se de uma opção política, que permitiu construir um modelo de integração institucional²¹², agregando ao BCE as competências de supervisão. Esta integração visa alcançar uma colaboração e complementaridade, juntando na mesma entidade responsabilidades e funções interrelacionadas, traduzindo-se no aumento e diversificação das competências do BCE²¹³.

No que concerne à organização interna e da *governance* do BCE, as funções de supervisão e as funções de política monetária, obedecem ao princípio de separação funcional e orgânica, consagrado no artigo 25º do Regulamento do MUS, por forma a evitar os conflitos entre aquelas áreas²¹⁴.

Para tanto, o Regulamento do MUS estabelece que Conselho de Supervisão é o órgão específico para a supervisão, encarregue, em exclusivo, do planeamento e a execução das competências de supervisão do BCE²¹⁵. Os objetivos do BCE são, somente, os definidos pelo Regulamento do MUS, conforme dispõe o artigo 25º, número 1 deste diploma.

No mesmo sentido, o artigo 25º, nº2 do Regulamento do MUS dispõe que as atribuições conferidas ao BCE, pelo regulamento, não podem interferir com as suas atribuições no domínio da política monetária, nem ser determinadas por estas²¹⁶.

Já o Conselho do BCE dispõe de competência formal para a tomada de decisões de supervisão, no âmbito do procedimento administrativo especial- *non objection procedure* -, no qual intervém o Conselho de Supervisão.

A garantia de independência do BCE está consagrada no artigo 19º do Regulamento, estendendo-se igualmente às autoridades nacionais de supervisão. De acordo

212 Cf. GONÇALVES, *Textos sobre*, pág. 33.

Para maior desenvolvimento sobre as alternativas a este “modelo de integração” vide MASCIANDARO, Donato, NIETO, Maria J., *Governance of Single Supervision Mechanism: some reflections*, Baffi Center Research Paper No. 2014-149.

²¹³ DARVAS, Zsolte, MERLER, Silvia, identificam 12 tarefas principais, como a manutenção da estabilidade dos preços, o apoio às políticas económicas da UE, entre outras, *vide ob. cit.*, 2013/13.

²¹⁴ A propósito da divisão orgânica interna do BCE entre funções de supervisão e funções de política monetária, cf. WYMEERSCH, *The Single ...*, pp. 17-20 e pp. 25-27; HENNESSY, Alexandra, “*Redesigning financial supervision in the European Union (2009-2013)*”, in *Journal of European Public Policy*, vol. 21, n.º 2, 2014, pág. 162.

²¹⁵ Referindo-se a esta questão, cf. CALVÃO DA SILVA, *ob. cit.*, pág.84.

²¹⁶ Sobre este ponto, cf. Decisão do BCE de 17 de Setembro de 2014, relativa à implementação da separação entre as funções de política monetária e de supervisão do BCE.

com esta norma, os membros do Conselho de Supervisão agem de forma independente e objetiva, para prosseguir o interesse da UE. De igual modo, não devem procurar e/ou receber instruções das instituições ou órgãos da UE, do Governo de qualquer EM, ou de qualquer outro organismo público ou privado.

A par desta característica, vigora a responsabilidade democrática e a *accountability*, que se pautam pela obrigação de prestação de contas²¹⁷, na apresentação de relatórios ao Parlamento Europeu e ao Conselho²¹⁸, e ainda aos parlamentos nacionais²¹⁹. Note-se que o dever de prestação de contas decorre do impacto que as medidas de supervisão podem ter nas finanças públicas, nas instituições de crédito, nos seus clientes e empregados e nos mercados nacionais²²⁰.

Assim, foi necessário definir regras de articulação entre o BCE e as autoridades instituídas no âmbito do SESF²²¹, estabelecendo-se uma exigência de cooperação estreita²²².

De acordo com o artigo 6º, número 4 do Regulamento do MUS, o BCE exerce as atribuições que lhe são concedidas no âmbito do artigo 4º daquele diploma. Em concreto, o BCE exerce em *exclusivo* certas atribuições específicas relativamente à *totalidade* das instituições de crédito estabelecidas nos EM abrangidos pelo MUS – artigo 4º/1 -, enquanto, as autoridades nacionais são competentes para o exercício da supervisão em relação a algumas instituições de crédito – conforme disposto no artigo 6º/1 do regulamento.

A conjugação destes artigos, aparentemente contraditórios, é feita atendendo ao plasmado no número 5, al. c): o BCE é a instituição responsável pelo funcionamento

²¹⁷ A prestação de contas é feita através de audiências e respostas a questões.

²¹⁸ Neste contexto surgiram dois instrumentos jurídicos: o Acordo Interinstitucional entre o Parlamento Europeu e o BCE, sobre as modalidades práticas do exercício da responsabilidade democrática e do controlo sobre o exercício das atribuições conferidas ao BCE, no quadro do MUS [JO L321, de 30/11/2013]; bem como o Memorando de Entendimento entre o Conselho da UE e o BCE sobre a cooperação nos procedimentos relativos ao MUS, concluído em 12/12/2013.

²¹⁹ Conforme dispõe o artigo 21º.

²²⁰ Cf. Considerando n.º 56 do Regulamento do MUS.

²²¹ Criação do Regulamento (UE) n.º 1022/2013, que alterou o Regulamento que criou a Autoridade Bancária Europeia.

²²² Cf. Artigo 3º do Regulamento do MUS.

Refira-se ainda que o artigo 4º, número 3 menciona que o BCE está sujeito às normas técnicas vinculativas de regulamentação e de execução elaboradas pela Autoridade Bancária Europeia e adotadas pela Comissão.

coerente e eficaz do MUS, e para tanto tem que supervisionar esse sistema, quer direta (artigo 4º/1) quer indiretamente (artigo 6º/1)²²³.

A supervisão direta do BCE, de apenas algumas instituições de crédito dos EM da zona euro, demonstra um compromisso entre uma supervisão direta sobre o sistema bancário europeu no seu todo, e a escolha das instituições mais relevantes a nível europeu. Enquanto a primeira opção seria impossível em termos práticos, dada a dimensão do sistema bancário europeu, a segunda escolha determinaria a seleção de instituições de países com um sistema de grandes dimensões²²⁴.

É compreensível que questionemos as implicações dos conceitos de «instituição significativa» e «instituição menos significativa», atendendo a que a flexibilidade de ambos pode tornar-se um ponto de tensão entre o Banco Central Europeu e as autoridades nacionais competentes, sobretudo se aquele evocar para si a função de supervisão direta sobre uma instituição menos significativa.

De igual forma, cremos que estes conceitos podem criar tensão entre o BCE e o mercado, pela incerteza que aqueles implicam, no que diz respeito às regras e práticas de supervisão, a que as instituições tenham que atender.

4.1.1. Estrutura Operativa do Banco Central Europeu

A estrutura operativa da função de supervisão do BCE divide-se em quatro Direções Gerais especializadas, para exercer as atribuições de supervisão, em cooperação com as ANC, e uma Secretaria-geral²²⁵.

As Direções Gerais de Supervisão Microprudencial I e II estão encarregues da supervisão direta quotidiana das instituições significativas, sendo que a Direção I tem a seu cargo a supervisão operativa dos 30 maiores grupos bancários da Eurozona e a Direção II faz a supervisão dos restantes grupos significativos (cerca de 90).

²²³ Cf. GONÇALVES, *Textos sobre....* pág.36.

Sobre este tema *vide* HERTING, Gerard, LLEE, Ruben, MCCAHERY, Joseph, *Empowering the ECB to supervise banks: a choice-based approach*, European Company and Financial Law Review, 2010, n.º 2, pág. 171 e segs.

²²⁴ O que excluiria, desde logo Portugal. Neste sentido, *vide* RAMALHO, *ob. cit.*, p. 417.

Para uma visão crítica sobre esta solução cf. WYMEERSCH, *The single....*, pp. 12-13.

²²⁵ *Vide* ALUERNE GONZÁLEZ, *ob. cit.*, p.p.93-95.

Por seu turno, a Direção Geral III desenvolve funções de controlo e vigilância à distância das entidades menos significativas da Eurozona, com o objetivo de detetar possíveis vulnerabilidades das entidades supervisionadas pelas autoridades nacionais.

A direção Geral IV é mais complexa: está encarregue de garantir a consistência entre as políticas e práticas supervisoras, bem como complementar as restantes Direções com conhecimento especializado sobre aspetos técnicos, como por exemplo modelos internos, adequação de capital, riscos, entre outros. É ainda responsável pela elaboração de metodologias e normas comuns aplicáveis a todas as entidades supervisionadas. As metodologias são os desenvolvimentos dos regulamentos comunitários e normas da Autoridade Bancária Europeia que o BCE está obrigado a cumprir dentro do *single rulebook*²²⁶.

Por último, a Secretaria-geral tem funções de apoio ao Conselho de Supervisão no que diz respeito à preparação de reuniões e tomada de decisões, bem como quanto aos assuntos legais inerentes àquelas²²⁷.

4.2. Separação entre Regulação e Supervisão

O MUS consagra uma divisão entre as funções de regulação/regulamentação e de supervisão. Com efeito, o Regulamento do MUS não atribui ao BCE poderes para a emissão de regulamentos com regras prudenciais vinculativas para as instituições de crédito supervisionadas. No mesmo sentido, o TFUE, atribui-lhe um poder normativo para o exercício de determinadas funções, mas sem incluir aqui as funções de supervisão – 132º/1²²⁸.

Na prática, o BCE apenas não tem competência para emissão de regulamentos externos, com regras ou *standarts* prudenciais, como nos refere expressamente o artigo 3º, 2º parágrafo:

²²⁶ Para maior desenvolvimento *vide* MOLONEY, Niham, *EU Securities and Financial Markets Regulation*, Oxford University Press, 2014, pp. 382-383; SPENDZHAROVA, Aneta, *Regulation Banks in Central and Eastern Europe: Tough Crisis and Boom*, Palgrave Macmillan, 2014, pp. 121-124.

²²⁷ Cf. BCE, *Guia de Supervisão Bancária*, pág. 14.

²²⁸ Cf. MORRA, *ob. cit.* pág. 11.

“O BCE também pode adotar regulamentos, mas apenas na medida do necessário para organizar ou especificar as modalidades de exercício das atribuições que lhe são conferidas”.

Tal competência já foi usada pelo BCE, através do Regulamento (UE) n.º 468/2014, que estabelece o quadro de cooperação, no âmbito do MUS, entre o BCER e as autoridades nacionais competentes e com as autoridades nacionais designadas – Regulamento-Quadro do MUS²²⁹.

O Regulamento (UE) 1163/2014 do Banco Central, de 22 de outubro de 2014, relativo às taxas de supervisão²³⁰ é outra manifestação do poder regulamentar do BCE, desta feita na área tributária.

De acordo com o disposto no artigo 6º, número 5 do Regulamento, o BCE tem poderes para regulamentos interadministrativos, no âmbito das relações hierárquicas entre aquela instituição e as autoridades nacionais de supervisão.

Um outro poder, atribuído no contexto do artigo 4º, número 3, 2º parágrafo, é o de direção das orientações e recomendações às entidades de crédito por ele supervisionadas.

Podemos concluir que o BCE tem poderes para adotar regulamentos, nalguns casos destinados às entidades supervisionadas, mas não tem competência para a emissão de regulamentos com regras prudenciais obrigatórias para as entidades sob a sua supervisão. A função de regulação ou regulamentação cabe antes aos órgãos legislativos da UE, bem como à Autoridade Bancária Europeia e à Comissão, no âmbito do domínio técnico²³¹.

Não obstante, certo é que, a par da regulamentação produzida a nível europeu, o Regulamento do MUS permite igualmente a produção de legislação nacional de supervisão bancária, nomeadamente no contexto da transposição de diretivas. Note-se que a legislação

²²⁹ Com efeito, o BCE pode emitir regulamentos dirigidos às instituições supervisionadas, sobre as condições do exercício da supervisão, como é exemplo disso o Regulamento (UE) 2015/534 do BCE, relativo ao reporte de informação financeira para fins de supervisão.

²³⁰ Disponível em https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/legal/pdf/oj_jol_2014_311_r_0006_pt_txt.pdf, última vez consultado em 10 de maio de 2016.

²³¹ A este propósito WYMEERSCH refere uma centralização da supervisão e não da regulação, *ob. cit.*, pág.11.

nacional de transposição de diretivas vai vincular e enquadrar a atividade desenvolvida pelo BCE, no âmbito das suas competências de supervisão²³².

4.3. Atribuições do Banco Central Europeu e atribuições das Autoridades Nacionais Competentes

O MUS é constituído pelo BCE e pelas autoridades nacionais de supervisão competentes, tal como prescreve o artigo 6º, número 1 do regulamento, tendo cada um as suas atribuições.

O BCE tem *atribuições específicas* no que se refere à supervisão prudencial, englobando a supervisão microprudencial (art.º 4) e a supervisão macroprudencial (art.º 5). Estas atribuições são exercidas em exclusivo pelo BCE.

Por outro lado, as atribuições relativas à supervisão que decorram das regras do Direito da União Europeia ou do direito nacional, que não sejam expressamente atribuídas ao BCE, caberão às autoridades nacionais competentes. O mesmo é dizer que, não havendo uma atribuição expressa às ANC, essas competências cairão no âmbito de atuação do BCE.

Em relação às atribuições específicas de supervisão, o BCE não as exerce diretamente sobre todas as instituições de crédito supervisionadas²³³. Importa então distinguir dois conceitos: as «instituições de crédito mais significativas» e as «instituições de crédito menos significativas».

A distinção destas duas categorias de instituições é feita com base em indicadores objetivos estabelecidos no Regulamento do MUS, designadamente:

- i) Dimensão – artigo 50º e seguintes;
- ii) Importância para a economia da União Europeia ou de um Estado-Membro participante – artigo 56º e seguintes;

²³² A este propósito, GONÇALVES menciona uma inversão da situação comum de organismos nacionais procederem à aplicação de direito da União Europeia, pois desta feita, é o BCE, um organismo da UE que vai aplicar direito nacional: *Textos sobre...*, pp.38-39.

²³³ Sobre este tema *vide* LACKHOFF, Klaus, “Which credit institutions will be supervised by the Single Supervisory Mechanism?”, in *Journal of International Banking Law and Regulation*, 2014, n.º 1, pág. 454 e segs; do mesmo Autor *vide* “How will the Single Supervisory Mechanism (SSM) function? A brief overview”, in *Journal of International Banking Law and Regulation*, 2014, n.º 1 pág. 13 e segs.

- iii) Importância das suas atividades transfronteiriças – artigo 59º e seguintes;
- iv) Pedido ou obtenção de assistência financeira pública do Fundo Europeu de Estabilidade Financeira ou o Mecanismo Europeu e Estabilidade – artigo 61º e seguintes;
- v) Ser uma das três instituições de crédito mais significativas num Estado-Membro participante – artigo 67º e seguintes.

Da aplicação destes critérios o BCE apenas assumiu a supervisão direta de 123 grupos bancários (existindo mais de 5000 bancos da eurozona), representativos de 85% dos ativos bancários da zona euro²³⁴.

Diferentemente, as «instituições de crédito menos significativas», ficaram sob responsabilidade das autoridades nacionais de supervisão, ou seja, o BCE manteve uma supervisão indireta, podendo porém assumir a supervisão direta destas entidades, ao abrigo do plasmado no artigo 6º do Regulamento, número 5, alínea b).

Contudo, o BCE pode ainda exercer uma supervisão direta sobre algumas das instituições de crédito menos significativas, cuja supervisão caberia antes a uma ANC, quando se depare com a passagem daquela para uma instituição significativa (isto é, quando passar a preencher *a posteriori* um dos critérios já elencados), e sempre que o BCE entender, por sua iniciativa ou na sequência de um pedido da autoridade nacional competente, que é necessário assumir diretamente a supervisão, de modo a assegurar os elevados padrões de supervisão, exigidos de acordo com o vertido nos artigos 6º/5-b e 67 a 69º do Regulamento do MUS e do Regulamento-Quadro, respetivamente.

A este propósito, referimos que o BCE atualmente está a levar a cabo nova «*comprehensive assessment*»²³⁵, sobre quatro bancos da Irlanda, Itália, Eslovénia e

²³⁴ O procedimento para a classificação das entidades supervisionadas como entidades supervisionadas significativas encontra-se no Regulamento-Quadro do MUS, artigos 43º e seguintes.

As listas em que figuram as entidades supervisionadas significativas e menos significativas já foram publicadas.

No que diz respeito a Portugal, ficam abrangidos pela supervisão direta do BCE o BPI S.A., o BCP S.A, a CGD S.A e o Novo Banco S.A.

²³⁵ Vide Comunicação do BCE intitulada “*ECB to conduct comprehensive assessment of four banques in 2016*”, de 10 de maio de 2016, disponível no seu sítio em <<https://www.bankingsupervision.europa.eu/home/html/index.en.html>>, última vez consultado em 10 de junho de 2016.

Letónia²³⁶, para averiguar se deve tomar a supervisão direta sobre estes bancos, por estes terem sido classificados recentemente como instituições de crédito significativas, ou por estarem na eventualidade de vir a assumir essa classificação.

O resultado desta avaliação será obtido em novembro de 2016.

Voltando ao tema principal, cumpre-nos destacar que o BCE tem quatro atribuições que exerce em relação à totalidade das instituições de crédito dos EM participantes: a concessão de autorização de acesso à atividade de instituições e crédito; a revogação de autorizações; a avaliação de aquisições e participações qualificadas; as decisões macroprudenciais, nos termos do artigo 5º do Regulamento do MUS.

Apesar do exposto, devemos ser cautelosos quando falamos da separação de competências entre BCE e autoridades nacionais competentes, pois esta não é tão clara e rígida como aparenta, dado que o MUS pressupõe a cooperação entre todas estas instituições. Na verdade, temos um novo modelo hierárquico, no qual há *“uma fortíssima restrição dos supervisores nacionais, que, além do mais, passam a estar enquadrados, em posição subalterna”*²³⁷. Por outras palavras, as ANC devem cumprir as orientações e recomendações proferidas pelo BCE no desempenho das suas atribuições de supervisão nacional sobre as entidades menos significativas, atentas ao facto de que o BCE mantém uma atenção cuidadosa sobre a orientação que é dada, não descurando da possibilidade de evocar para si essas competências²³⁸.

4.4. Funcionamento do Mecanismo Único de Supervisão

Podemos entender o processo de supervisão prudencial do MUS como um ciclo que se divide em quatro fases.

A primeira abarca a regulamentação e as políticas de supervisão. O quadro regulamentar da atividade bancária europeia obedece ao Acordo Basileia III, sendo harmonizado pelo conjunto de regras aplicáveis a todas as instituições financeiras no

²³⁶ Em concreto, referimo-nos às seguintes instituições de crédito: “Abanka d.d.” na Eslovénia; “Rietumu Banka” na Letónia; “Banca Mediolanum S.p.A.” em Itália e “Citibank Europe plc” na Irlanda.

²³⁷ Cit. GONÇALVES, *op cit.*, pág.42; No mesmo sentido *vide* TORCHIA, Luisa, “L’Union bancaria europea: un approccio contrattuale?”, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015, n.º 1, pág. 11 e segs.

²³⁸ *Vide* TROIANO, Vincenzo, *Interactions between EU and national Authorities in the new structure of EU Financial System Supervision*, Law and Economics Yearly Review, 2012, vol. 1, part. 1, pág. 104 e segs.

mercado único. Assim, o BCE criou uma divisão específica para o efeito, a Divisão de Políticas de Supervisão presta assistência na elaboração de regras prudenciais para todas as instituições de crédito (por exemplo práticas de gestão de risco, requisitos de fundos próprios), coordena as atividades de cooperação internacional do MUS (por exemplo, através da sua participação em fóruns europeus ou mundiais), auxilia o trabalho das ECS no âmbito dos colégios de autoridades de supervisão, mediante o estabelecimento e a atualização de acordos de cooperação, e coordena a cooperação com os EM não participantes e com países terceiros, desde logo através da celebração de memorandos de entendimento²³⁹.

O segundo passo prende-se com o desenvolvimento de metodologias e normas de supervisão, que permitam obter resultados coerentes e eficientes. Neste contexto releva o papel da Divisão de Desenvolvimento de Metodologias e Normas, que regularmente revê as normas e desenvolve metodologias de supervisão. Não obstante, também contribui para este trabalho a cooperação com organismos internacionais de normalização em matéria de harmonização da regulamentação da área financeira, e a cooperação com outras autoridades da União Europeia.

O BCE pode emitir regulamentos, orientações e instruções próprios quanto às normas e metodologias, tendo por base a evolução no domínio da regulamentação europeia e internacional.²⁴⁰

A terceira fase deste ciclo (a mais complexa), consubstancia-se num processo de análise e avaliação para fins de supervisão. Falamos do *Supervisory Review and Evaluation Process/SREP*. Trata-se de uma metodologia comum de avaliação, atendendo ao risco das instituições de crédito, aos mecanismos de governação e a sua situação em termos de capital e liquidez²⁴¹. Este procedimento permite conjugar a experiência e as melhores práticas das ANC, com o trabalho desenvolvido pelas ECS. Obedecendo ao Princípio da proporcionalidade, o SREP é aplicado de modo proporcional entre todas as instituições supervisionadas. Tem três elementos na sua composição: *o risk assessment*

²³⁹ *Ibidem*, pp. 18-21.

²⁴⁰ O fruto do trabalho desta Divisão incide sobre matérias como elementos do processo de análise e avaliação para fins de supervisão e procedimentos de notificação e pedido para entidades supervisionadas. Cf. *ibidem*, pp. 21-22.

²⁴¹ Os parâmetros avaliados são os seguintes: os riscos a que as instituições estão ou poderão estar expostas, os riscos que uma instituição acarreta para o sistema financeiro em geral e os riscos revelados por meio dos testes de esforço, considerando a natureza, escala e grau de complexidade das atividades de uma instituição.

*system*²⁴², uma análise aprofundada sobre os processos internos de avaliação e adequação dos fundos próprios e liquidez, das instituições, e uma metodologia de quantificação das reservas de capital e de liquidez que permite avaliar as necessidades de capital e de liquidez, em conformidade com os resultados obtidos na avaliação de risco²⁴³.

A última fase do ciclo de supervisão é a análise do risco, que compete à Divisão de Análise do Risco no âmbito do MUS.

Para que haja um correto enquadramento da avaliação dos riscos em que as instituições de crédito incorrem, é necessário atender ao contexto externo em que aquelas atuam. Como tal, a Divisão especializada tem em consideração os riscos sistémicos, a análise macroprudencial e as avaliações de risco (efetuadas pelas ECS), complementando-se. No mesmo sentido, as ANC e as respetivas unidades de comunicação de informação também fornecem os dados que tenham ao seu dispor.

Em suma, a Divisão de Análise do Risco faculta informações assentes em análises comparativas e de carácter contextual, aos responsáveis pela supervisão prudencial²⁴⁴.

No que concerne ao desempenho das atribuições de supervisão prudencial atribuídas no âmbito do MUS, o papel de destaque pertence indubitavelmente ao BCE. Este é o responsável pela supervisão sobre todas as entidades de crédito supervisionadas na eurozona, quer direta, quer indiretamente. Neste último caso, a posição de supervisor direto é assumida pelas autoridades nacionais competentes. Porém cabe ao BCE vigiar as soluções adotadas pelas autoridades nacionais, evocando para si a atuação sobre as instituições menos significativas se tal se revelar necessário.

4.4.1. Atribuições específicas do Banco Central Europeu

O Regulamento do MUS concede ao BCE atribuições específicas no âmbito da supervisão microprudencial e macroprudencial.

Com efeito, encontramos as atribuições que o BCE exerce, referidas ao longo do plasmado nos artigos 4º, 6º, 14º a 18º, todos do Regulamento do MUS.

²⁴² De que já nos pronunciamos *supra* ponto 3.2. pp. 52-54.

²⁴³ Neste sentido e para maior desenvolvimento *vide* BCE, *Guia de Supervisão Bancária*, pp. 22-25.

²⁴⁴ *Ibidem*, pp. 25-26.

No âmbito da supervisão microprudencial, importa enunciar as atribuições específicas conferidas ao BCE no número 1, do artigo 4º do Regulamento do MUS (e respetivas alíneas):

- a) Conceder e revogar a autorização a (novas) instituições de crédito;
- b) Autorizar o estabelecimento de sucursais ou a prestação de serviços transfronteiriços em Estados-Membros não participantes, por parte de uma instituição de crédito estabelecida num EM – substituindo-se assim à ANC que atuava originalmente – e exercer as atribuições que cabe à autoridade competente do EM de origem, nos termos da legislação aplicável da UE;
- c) Apreciar/autorizar/objetar as propostas de aquisição e alienação de participações qualificadas em instituições de crédito, exceto no caso da resolução bancária;
- d) Garantir o cumprimento do direito da União Europeia, direta ou indiretamente aplicável; no caso das diretivas, assegurar o cumprimento da legislação nacional de transposição que impõe requisitos prudenciais às instituições de crédito em matéria de requisitos de fundos próprios, titularização, limites aos grandes riscos, liquidez, alavancagem financeira, e divulgação pública de informações sobre essas matérias;
- e) Garantir o cumprimento da legislação europeia e, no caso de diretivas, da legislação nacional de transposição que impõem requisitos às instituições de crédito para implementarem disposições adequadas em matéria de governo das sociedades, incluindo requisitos de adequação e de idoneidade das pessoas responsáveis pela gestão de instituições de crédito, processos de gestão de riscos, mecanismos de controlo interno, políticas e práticas de remuneração, bem como processos internos eficazes de avaliação da adequação do capital, incluindo modelos baseados nas notações internas.
- f) Conduzir exercícios de avaliação e revisão pelo supervisor, incluindo, sempre que adequado em coordenação com a ABE, testes de esforço e a sua eventual divulgação, para determinar se os dispositivos, as estratégias, os processos e os mecanismos implementados pelas instituições de crédito e os fundos próprios asseguram uma boa gestão e cobertura dos seus riscos; posteriormente, e com base nesse processo de revisão, impor às instituições requisitos específicos de fundos próprios adicionais, requisitos específicos de divulgação de informações financeiras, requisitos específicos de liquidez, e outras medidas que à luz da legislação comunitária possam ser adotadas pelas autoridades competentes;

g) Exercer a supervisão em base consolidada das empresas-mãe das instituições de crédito estabelecidas num dos Estados-Membros participantes, inclusivamente das companhias financeiras e das companhias financeiras mistas, integrar colégios de supervisores, sem prejuízo da participação das autoridades nacionais competentes nesses colégios como observadores, no que diz respeito às empresas-mãe não estabelecidas num EM participante, e participar na supervisão de conglomerados financeiros em base consolidada, incluindo nos colégios de supervisores;

h) Participar na supervisão complementar de um conglomerado financeiro em relação às instituições de crédito que dele fazem parte e assumir as atribuições de coordenação quando o BCE for nomeado coordenador relativamente a um conglomerado financeiro, de acordo com os critérios estabelecidos na legislação aplicável da UE;

i) Exercer atribuições de supervisão no que respeita aos planos de recuperação e a uma intervenção precoce, quando uma instituição de crédito ou grupo de que o BCE seja responsável pela supervisão em base consolidada não satisfaz ou está em risco de incumprimento dos requisitos prudenciais aplicáveis; exercício das atribuições de supervisão nos casos expressamente previstos na legislação aplicável da UE, relativamente às autoridades competentes, no que respeita às mudanças estruturais exigidas às instituições de crédito para prevenir situações de tensão financeira ou incumprimento, excluindo quaisquer poderes de resolução;

Esta lista limita as atribuições do BCE, e por conseguinte, do MUS, enquanto sistema de supervisão financeira, composto pelo BCE e pelas autoridades nacionais de supervisão²⁴⁵.

Fora deste elenco ficam algumas áreas como a prevenção do branqueamento de capitais e financiamento ao terrorismo ou a proteção de consumidores e ainda certas competências exclusivas das ANC^{246 247}, nomeadamente aquelas que aparecem elencadas, sumariamente, no considerando 28 do Regulamento do MUS.

²⁴⁵ Neste sentido GONÇALVES, *Textos sobre*, pág. 46.

²⁴⁶ Encontram-se elencadas, de forma gera, no considerando 28 do Regulamento do MUS.

²⁴⁷ Cf. WYMEERSCH, *The Single...*, pp. 39-40; CAPRIGLIONI, *ob. cit.*, pág. 42.

No mesmo sentido, podemos igualmente considerar que ficam excluídas das competências do BCE, as demais atribuições das ANC que não se encontram listadas no artigo 4º do Regulamento do MUS.

Estas “exclusões” justificam-se pelo facto do conceito de «supervisão prudencial» não ser unânime a nível europeu, e como tal não permite perceber quais as competências que pode ou não englobar, bem como pelo facto das atribuições do BCE terem forçosamente que ser estabelecidas de forma clara, tendo em conta a posição que o MUS toma perante a soberania nacional e atendendo ao artigo 127º/6 do TFUE, segundo o qual só podem ser previstas “*atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial*”, cumprindo-se deste modo o princípio da especialidade²⁴⁸. Tal implica que o Regulamento do MUS apresente uma lista taxativa de atribuições, ao invés de um elenco exemplificativo²⁴⁹.

Todavia, encontramos incongruências com esta limitação, designadamente entre o previsto na alínea e) do número 1 do artigo 4º e na alínea l), do número 1 do artigo 16º, ambos do Regulamento do MUS, em que é patente a limitação à intervenção do Banco Central Europeu, *versus* o previsto no Regulamento-Quadro, nos seus artigos 93º e 94º, que ultrapassam notoriamente o intuito da sua fonte. Parece que estamos perante uma atribuição plena do BCE, mas na verdade não é esse o caso, somente uma extravasão do que o Regulamento do MUS estatui.

Nos termos do previsto no artigo 5º do Regulamento do MUS, cabe às autoridades nacionais competentes a determinação e eventual aplicação de instrumentos macroprudenciais, que posteriormente o Banco Central Europeu poderá reforçar.

²⁴⁸ Trata-se de um princípio europeu vertido no artigo 3º, n.º 6 e 4º n.º 1 do TFUE, a respeito das atribuições da Comissão Europeia; defende uma delimitação de competências que fundamentem e confirmem capacidade jurídica às instituições europeias, na prossecução de matérias que os Tratados e Regulamentos lhes atribuí. Sobre este assunto, cf. Fausto de QUADROS, *Direito da União Europeia*, Almedina, 2004, pp.1 94-195.

²⁴⁹ Neste sentido, *vide* TORREJÓN, “El Mecanismo Único de Supervisión Europeo”, *in Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.º 27, julio/diciembre, n.º 28, enero/junio, 2015, pág. 11.

4.4.1.1. Supervisão direta do Banco Central Europeu

Apesar de em relação às instituições de crédito menos significativas, o BCE exercer às suas atribuições de supervisão de forma indireta, conforme o disposto no artigo 6º do regulamento, existem casos excepcionais.

O primeiro diz respeito às atribuições referidas nas alíneas a) e c) do número 5 daquele artigo, que correspondem à concessão e revogação das autorizações, e à avaliação das aquisições de participações qualificadas; ambas situações cabem, sempre, ao BCE, no contexto dos “procedimentos comuns”.

O segundo caso refere-se às instituições de crédito menos significativas que tenham solicitado ou recebido indiretamente assistência financeira do FEEF ou do MEE. Desta forma, se o BCE considerar que a sua atuação é necessária para garantir a aplicação coerente de elevados padrões de supervisão, pode (e deve) exercer diretamente todos os poderes em relação a uma ou mais instituições de crédito, por iniciativa própria e após consulta às autoridades nacionais competentes, ou a pedido de uma destas.

As operações de supervisão são exercidas pelas equipas conjuntas, compostas por membros do pessoal do BCE e por membros do pessoal das autoridades nacionais²⁵⁰. Esta composição mista é uma concretização do princípio da cooperação (e troca de informações) no âmbito do MUS, conforme dispõe todo o Regulamento, e em concreto, o artigo 6º, número 2²⁵¹.

²⁵⁰ Os membros das autoridades nacionais são designados pelas próprias autoridades nacionais. Caso o BCE discorde das nomeações, pode requerer a sua alteração, cumprindo o disposto no artigo 31º do Regulamento do MUS e artigo 3º e seguintes do Regulamento-Quadro do MUS.

²⁵¹ Tratando-se um princípio de cooperação *recíproca*, é claro que as obrigações recaem para ambos lados, sendo certo que a maior responsabilidade é das autoridades nacionais; são exemplos disso o artigo 6º/3 e o 6º/2.

4.4.1.2. Supervisão das Autoridades Nacionais Competentes

As autoridades nacionais de supervisão exercem as atribuições previstas no artigo 4º, número 1 (salvo no caso das alíneas a),c) e h)), em relação às instituições de crédito menos significativas, mantendo, desta forma, as suas competências de supervisão²⁵².

O papel das autoridades nacionais configura uma “*administração indireta do BCE*”, no âmbito de uma “*delegação legal*”.²⁵³ O Regulamento do MUS parece transferir, para as autoridades nacionais de supervisão, o exercício de uma competência que pertence inicialmente ao BCE. Este entendimento vai ao encontro do modelo hierárquico *supra* mencionado, entre BCE e autoridades nacionais. De igual modo, também se explica a faculdade do BCE evocar para si as competências sobre as instituições de crédito menos significativas delegadas nas entidades nacionais competentes, se tal se revelar necessário.

De facto, no âmbito da supervisão indireta do BCE, a sua relação com as autoridades nacionais pauta-se por uma verdadeira relação jurídica com contornos hierárquicos²⁵⁴. Neste contexto, o BCE emite regulamentos, orientações ou instruções gerais dirigidos às autoridades nacionais competentes, de acordo com os quais as autoridades nacionais competentes exercem as suas atribuições e adotam as decisões de supervisão – artigo 6º/5-a). Por outras palavras, devemos concluir que recai sobre as ANC um especial ónus de cooperação com o BCE, ainda que originalmente se trate de um dever recíproco.

No mesmo sentido, o BCE pode, numa base *ad hoc*, ou de forma continuada, solicitar informações às autoridades nacionais competentes sobre o exercício das atribuições por elas exercidas no âmbito do MUS – art.º 6º/5-e). Independentemente deste poder, as autoridades nacionais competentes informam periodicamente o BCE sobre as atividades realizadas no âmbito do MUS – artigo 6º/6, 3º parágrafo.

O BCE pode solicitar às autoridades nacionais que instaurem um processo com vista a assegurar que seja possível aplicar sanções administrativas, nos casos em que o BCE não detém um poder próprio de aplicação de sanções – artigo 18º/5.

²⁵² Não nos esqueçamos que as atribuições não conferidas ao BCE continuam a ser da responsabilidade das autoridades nacionais, cf. considerando 28 do regulamento.

²⁵³ Cf. GONÇALVES, *Textos sobre...*, pág. 49.

²⁵⁴ *Ibidem*, pág. 49.

Por último, cabe ao BCE adotar e publicar o enquadramento legal sobre as modalidades práticas da cooperação com as autoridades nacionais; este enquadramento legal prevê os procedimentos e prazos aplicáveis à relação entre o BCE e as ANC, no que se refere à supervisão as instituições de crédito menos significativas e determinar que tais procedimentos devem requerer, designadamente, que as autoridades nacionais notifiquem o BCE sobre eventuais procedimentos de supervisão relevantes, avaliem novamente, aspetos específicos do procedimento (a pedido do BCE) e transmitam ao BCE os projetos de decisões relevantes de supervisão sobre os quais este pode pronunciar-se – artigos 96º a 100º do Regulamento-Quadro do MUS.

Todos estes poderes de direção demonstram a primazia do BCE face às autoridades nacionais. A par daqueles poderes, o BCE detém poderes de intervenção direta, no âmbito das atribuições especificamente exercidas pelas ANC²⁵⁵. Isto significa que, o BCE pode exercer os poderes previstos nos artigos 10º a 13º²⁵⁶ do Regulamento do MUS, sobre as instituições de crédito menos significativas, substituindo-se às autoridades nacionais - artigo 6º/5-d)..

Não é demais lembrar que, se/quando o BCE tiver por conveniente, pode exercer diretamente todos os poderes relevantes em relação a uma ou mais entidades de crédito, por forma a garantir a aplicação coerente de elevados padrões de supervisão²⁵⁷, a que se refere o artigo 4º, incluindo-se aqui o caso em que tenha sido solicitada ou recebida indiretamente assistência financeira do FEEF ou do MEE - artigo 6º/5-b)²⁵⁸.

4.4.1.3. Procedimentos Comuns

Cumpre-nos ainda esclarecer uma questão quanto à separação de competências entre o BCE e as autoridades nacionais de supervisão. Pese embora esta ser uma característica relevante na estrutura do MUS, é também verdade que essa cisão entre ambos intervenientes é mitigada pelo princípio da cooperação entre todas as entidades

²⁵⁵ *Ibidem*, pág. 51.

²⁵⁶ Os poderes aí previstos incidem sobre pedidos de informação às entidades supervisionadas, investigações e inspeções ao local, entre outros, cf. os artigos mencionados.

²⁵⁷ O procedimento para que o BCE evoque estes poderes pode derivar de sua própria iniciativa e após consulta das autoridades nacionais competentes, ou pode antes decorrer do pedido de uma destas autoridades.

²⁵⁸ *Ibidem*, pág. 51.

envolvidas²⁵⁹, repetido ao longo do diploma e em especial no número 2 do artigo 6º do Regulamento do MUS.

Um exemplo, fruto de uma verdadeira dinâmica de cooperação é o *procedimento comum*, ou *composto*, que se pauta pela participação simultânea do BCE e das autoridades nacionais competentes. Em consequência, as medidas adotadas no âmbito deste procedimento surgem de uma atuação conjunta.

Os procedimentos comuns previstos no Regulamento do MUS²⁶⁰ dizem respeito aos procedimentos de autorização para o acesso à atividade das instituições de crédito, aos procedimentos de revogação de autorizações e aos procedimentos de decisão sobre as aquisições de participações qualificadas²⁶¹ (que iremos estudar de seguida no ponto 5.5.2.1.).

4.4.2. Poderes de supervisão do Banco Central Europeu

O BCE detém a função de supervisão prudencial, direta e indireta. A supervisão é exercida de uma forma preventiva e contínua, para garantir que os bancos cumpram as regras que recaem sobre eles, bem como assegurar a gestão dos bancos seja realizada da melhor forma²⁶².

Para cumprir a sua missão o BCE é dotado de poderes instrumentais e poderes específicos: aqueles consubstanciam-se, sobretudo, em operações materiais de vigilância e acompanhamento, e em decisões com um carácter instrumental, que se relacionam com essas operações; estes concretizam-se na adoção de medidas ou decisões substanciais de supervisão, como medidas corretivas, autorizações, sanções.

²⁵⁹ Cf. FABRINI/BALLIN/SOMSEN, *ob. cit.* pág. 112.

²⁶⁰ E concretizados mais pormenorizadamente no Regulamento (UE) n.º 468/2014, do Banco Central Europeu, de 16 de abril de 2014.

²⁶¹ Com maior desenvolvimento *vide* BAGLIONI, Angelo, *The European Banking Union: A Critical Assessment*, *Palgrave Macmillan Studies in Banking and Financial Institutions*, Springer, 2016, pp. 49-50.

²⁶² Cf., WYMEERSCH, *ob. cit.*, pág.44.

4.4.2.1. Poderes específicos

Tal como já referimos, o BCE apenas dispõe de poderes para tomar orientações e recomendações todavia, que não são dotadas de efeitos jurídicos obrigatórios. Tratam-se portanto de instrumentos de *soft law*²⁶³ que servem antes para uma obter influência prática de orientação e dos comportamentos das instituições supervisionadas.

Os poderes específicos atribuídos ao BCE são cinco, nomeadamente: a concessão de autorizações de acesso à atividade, a revogação das autorizações, a avaliação das aquisições de participações qualificadas, a aplicação de poderes sancionatórios, e a utilização de poderes específicos de intervenção precoce.

Principiamos pelo poder de conceder autorização de acesso à atividade de instituições de crédito. Conforme dispõe o considerando 20 do Regulamento do MUS, a autorização prévia para o acesso à atividade das instituições de crédito é um requisito fundamental para se garantir que só exercem essa atividade os operadores com uma base de uma administração adequada e uma base económica sólida, capaz de lidar com os riscos específicos subjacentes à aceitação de depósitos e à concessão de crédito.

Ao BCE cabe autorizar as instituições de crédito estabelecidas num EM participante e revogar essa autorização.

O procedimento de concessão de autorização está regulado nos números 1 a 4 do artigo 14º do Regulamento do MUS e nos artigos 73º a 79º do Regulamento-Quadro do MUS. De acordo com este último diploma, e tal como referimos *supra*, trata-se de um procedimento comum, pois envolve a participação dos dois níveis de supervisão (europeia pelo BCE e nacional pelas ANC). Contudo, a participação simultânea de ambas partes pode não ter lugar uma vez que o procedimento inicia-se sempre com a intervenção da autoridade nacional, podendo em certos casos terminar sem a participação do BCE²⁶⁴.

A autorização de acesso à atividade de instituições de crédito implica desde logo o pedido de autorização, para o acesso à atividade de uma instituição de crédito que pretenda estabelecer-se num Estado-Membro é (sempre e somente) apresentado às autoridades

²⁶³ Neste sentido *vide* GONÇALVES, *ob. cit.*, pág.54.

²⁶⁴ Neste sentido *vide* GONÇALVES, *Textos sobre...*, pág. 54.

nacionais competentes do Estado-Membro em que essa instituição pretende iniciar atividade – artigo 73º do Regulamento-Quadro.

Seguidamente tem lugar a avaliação do pedido, protagonizada pela ANC, (que será aquela à qual é apresentado o pedido de autorização de acesso à atividade), que de acordo com o artigo 74º daquele diploma, irá avaliar se a instituição requerente cumpre os requisitos de autorização previstos na legislação nacional. Em caso positivo, a autoridade nacional emite uma pronúncia, no prazo estabelecido pela própria legislação nacional.

A pronúncia da autoridade de supervisão nacional pode ser de deferimento ou de indeferimento. Caso o pedido da instituição cumpra todas as condições exigidas pela legislação nacional, a autoridade nacional elabora um projeto de decisão (*draft decision*), propondo ao BCE que conceda a autorização para o acesso à atividade – artigo 76º do Regulamento-Quadro²⁶⁵.

Se, por outro lado, a autoridade nacional de supervisão considerar que o pedido da instituição requerente não cumpre os pressupostos previstos na legislação nacional, a autoridade nacional toma uma decisão final de indeferimento- artigo 74º. Assim, termina o procedimento, podendo, porém, o requerente usufruir da faculdade de impugnação do ato administrativo, e de condenação à adoção de uma conduta pela autoridade nacional, *in casu*, a elaboração do projeto de decisão²⁶⁶.

Quando a autoridade nacional de supervisão propõe um projeto de decisão de autorização, segue-se a fase da avaliação pelo Banco Central Europeu, que age nos termos do artigo 77º²⁶⁷

²⁶⁵ Note-se, o projeto de decisão não se reveste da forma de um ato administrativo, mas antes de um ato preparatório. Sendo um mero ato preparatório, não pode ser impugnado autonomamente, cf. GONÇALVES, *ob. cit.*, pág. 56.

²⁶⁶ A ANC age ao abrigo de um verdadeiro poder de decisão, sendo que o interessado (instituição de crédito) reage à decisão de indeferimento no plano do direito interno, uma vez que é neste âmbito que a decisão final é emitida – cf. MANCINI, *ob. cit.*, pág. 25; No mesmo sentido *vide* GONÇALVES, *ob. cit.*, pág.57.

A segunda nota diz respeito ao processo de impugnação da decisão: o interessado impugna e, ao mesmo tempo, pede a condenação da autoridade nacional à prática da emissão do projeto de decisão, e não à prática de um ato administrativo, como é típico no contexto do direito administrativo; cf. GONÇALVES, *ob. cit.*, pág. 56.

²⁶⁷ Podendo pedir a prorrogação do prazo de decisão se entender como necessária uma reunião prévia à tomada de decisão – cf. artigo 77º, número 2 e 78º, número 1.

O projeto de decisão é considerado adotado pelo BCE caso este, no prazo máximo de 10 dias úteis, não formule quaisquer objeções àquele – art.º 78º/3. Neste caso, fala-se em procedimento unifásico²⁶⁸, pois inicia-se e conclui-se na fase nacional.

Distinto é o caso do BCE considerar que não estão satisfeitas as condições de autorização estabelecidas na legislação aplicável da UE, pois se assim for, formula objeções ao projeto, no prazo de 10 dias úteis.

Se o BCE mantiver a sua intenção de indeferimento, indicará por escrito os motivos para o indeferimento ou de oposição ao projeto de decisão de autorização – artigo 78º, número 1.

Cumpre-nos esclarecer que todas as pronúncias e decisões tomadas no âmbito do procedimento de autorização, são notificadas ao interessado/requerente pela autoridade nacional de supervisão, conforme dispõe o artigo 88º do Regulamento-Quadro do MUS.

O segundo poder do Banco Central Europeu previsto é a revogação de autorizações, prevista nos artigos 14º, número 4 e 5 e 80º a 84º do Regulamento-Quadro, e tal como já referimos, trata-se de um procedimento comum, isto é, com intervenção simultânea do nível nacional e do nível europeu.

O BCE pode revogar a autorização de acesso à atividade nos casos previstos na legislação europeia e/ou nacional aplicável, sob proposta da ANC ou por sua própria iniciativa.

No nosso entendimento²⁶⁹, a proposta de revogação pode resultar da iniciativa de qualquer autoridade nacional de supervisão, independentemente de ter sido esta a apresentar a autorização de acesso à atividade ou não. O BCE decidirá, sem demora injustificada, tendo em conta a justificação apresentada pela autoridade nacional – artigo 81º.

²⁶⁸ Cf. GONÇALVES, *Textos sobre...*, pág. 57.

²⁶⁹ Seguimos GONÇALVES, *Textos sobre...*, pág. 58.

Quando a revogação parta da iniciativa do BCE, este poderá reunir consultar a ANC, devendo fazê-lo com a antecedência mínima de 25 dias úteis, a contar da data em que planeia tomar a sua decisão²⁷⁰.

O artigo 84º menciona ainda a possibilidade de as autoridades nacionais de resolução apresentarem objeção perante a pretensão do BCE em revogar uma autorização. Se assim for, o BCE acorda com essas autoridades um prazo durante o qual aquele se abstém de proceder à revogação, informando a ANC do mesmo. Este prazo poderá ser prorrogado, nos termos do número 6 do artigo 14º do Regulamento do MUS.

O terceiro poder do BCE de que iremos falar é a avaliação sobre as aquisições de participações qualificadas²⁷¹. Este é igualmente o terceiro procedimento comum, e encontra-se regulado pelo Regulamento do MUS, no artigo 15º, e pelo Regulamento-Quadro nos artigos 85º a 87º.

O pedido de aquisição de uma participação qualificada numa instituição de crédito estabelecida num Estado-Membro participante, e as informações relacionadas com esta, são apresentadas à autoridade nacional competente do Estado-Membro em que a instituição de crédito se encontra estabelecida, respeitando a legislação nacional e europeia aplicáveis.

A ANC que receba uma notificação com a intenção de aquisição de participação qualificada deve comunicar tal situação ao BCE, no prazo máximo de 5 dias úteis após a sua confirmação da receção²⁷², devendo ainda informar o BCE do prazo que este dispõe para tomar decisão de oposição ou de não oposição à aquisição, respeitando os termos da legislação europeia e nacional aplicáveis – artigo 85º do Regulamento-Quadro.

²⁷⁰ Em casos urgentes, o prazo de consulta pode ser reduzido para cinco dias úteis- cf. artigo 82º, número 2.

²⁷¹ O conceito de participação qualificada é definido como a “*participação direta ou indireta numa empresa (instituição de crédito) que represente percentagem não inferior a 10% do capital ou dos direitos de voto ou que permita exercer uma influência significativa na gestão dessa empresa (instituições de crédito)*”, cf. ponto 36, artigo 4º do Regulamento (EU) n.º 575/2013, por remissão do ponto 8, artigo 2º do Regulamento do MUS.

²⁷² Nos termos do previsto no artigo 22º, número 2 da Diretiva 2013/36/UE.

Sem prejuízo daquela comunicação, a ANC deve também apresentar um projeto de decisão²⁷³ de oposição ou de não oposição à aquisição²⁷⁴, no prazo de 15 dias úteis, antes do fim do prazo para avaliação dessa aquisição, definido na legislação nacional – artigo 84º daquele diploma.

O BCE decide emitindo uma decisão de oposição ou de não oposição à aquisição, fundamentando-se no projeto de decisão da autoridade nacional competente e nos critérios de avaliação estabelecidos na legislação comunitária aplicável^{275 276}.

O quarto poder do BCE referido no Regulamento do MUS, tem que ver com a faculdade de aquele recorrer a medidas corretivas, caso detete situações irregulares, e de modo a corrigi-las, conforme previsto no seu artigo 16º, número 2.

Se assim for, poderá (lista exemplificativa)²⁷⁷:

- i) Exigir que as instituições detenham fundos próprios, mais elevados do que o previsto nos atos relacionados com os elementos dos riscos e os não riscos cobertos pelos atos aplicáveis da UE, mencionados pelo artigo 4º/3, 1º parágrafo, do Regulamento;
- ii) Exigir o reforço das disposições, processos, mecanismos e estratégias;
- iii) Exigir que as instituições de crédito elaborem um plano que reponha a conformidade com os requisitos de supervisão (por força dos atos a que se refere o artigo 4º/3, 1º parágrafo), e que fixem um prazo para a execução desse projeto;

²⁷³ Existe uma diferença de terminologia entre o Regulamento do MUS que se refere a “proposta”, enquanto o Regulamento-Quadro do MUS se refere a “projeto de decisão”.

²⁷⁴ A proposta baseia-se nos critérios definidos na legislação europeia e na legislação nacional de transposição de diretivas. Cf. Artigo 23º da Diretiva 2013/36/UE.

²⁷⁵ Poderá haver lugar à audiência, nos termos previstos no artigo 31º - cf. artigo 87º, *in fine* (ambos do Regulamento-Quadro).

²⁷⁶ Este é o poder que o BCE tem para avaliar e decidir sobre a aquisição de uma participação qualificada, e não se confunde com o poder exclusivo das autoridades nacionais de decidir se os projetos de aquisição consubstanciam uma aquisição de participação qualificada.

A apreciação dos projetos de decisão que aumentam a participação qualificada, em 20%, 30% ou em 50% rege-se pela Diretiva 2013/36/UE.

²⁷⁷ Para maior desenvolvimento cf. GONÇALVES, *Textos sobre...*, pp. 57-58; Cf. FABRINI/BALLIN/SOMSEN, *ob. cit.*, pp. 122 e segs.

- iv) Exigir que as instituições de crédito apliquem uma política específica de constituição de provisões ou de tratamento de ativos no que concerne aos requisitos de fundos próprios;
- v) Exigir a diminuição do risco subjacente às atividades, produtos e sistemas das instituições;
- vi) Exigir a limitação da remuneração variável, em termos de percentagem dos lucros líquidos, quando essa remuneração não seja conforme à manutenção da solidez dos fundos próprios;
- vii) Exigir que as instituições de crédito usem os lucros líquidos como reforço à base de fundos próprios;
- viii) Impor requisitos de prestação de informação adicional, ou com maior frequência;
- ix) Impor requisitos de liquidez específicos, como restrições aos desfasamentos dos prazos de vencimento entre ativos e passivos;
- x) Exigir a divulgação de informações adicionais;
- xi) Destituir, a qualquer momento, os membros dos órgãos de administração das instituições de crédito que não cumpram os requisitos previstos nos atos a que se refere o artigo 4º/3, 1º parágrafo.

Entendemos que estas medidas corretivas devem atender ao disposto no Guia de Supervisão, nomeadamente no seu Princípio de medidas corretivas atempadas e eficazes, que nos diz que, atentos os objetivos primordiais do MUS em garantir a segurança e solidez de todas as instituições de crédito supervisionadas, e a estabilidade do sistema financeiro europeu (e por conseguinte dos Estados-Membros participantes), a atuação deste sistema deve ser proactiva, por forma a alcançar resultados mais viáveis no que diz respeito à redução o risco de falência dos bancos e risco sistémico nos Estados-Membros.

Como tal, é fácil percebermos que existe uma correlação entre a avaliação que o MUS faz sobre as instituições que supervisiona e a posterior ação corretiva. Assim, a atuação do BCE deverá pautar-se por uma celeridade na monitorização das instituições de crédito, quer numa primeira fase (em que supervisiona os bancos), quer numa fase

posterior em que atua para corrigir alguma inconsistência que encontre. Desta forma, a redução do risco sistémico e do risco de perda para os depositantes é substancial²⁷⁸.

Voltando à questão dos poderes de que o BCE dispõe, falemos agora da atribuição de poderes sancionatórios^{279 280}.

Destarte, o BCE pode aplicar sanções administrativas às entidades de crédito supervisionadas²⁸¹, nomeadamente:

- a) Sanções administrativas pecuniárias, previstas no artigo 18º/1 do Regulamento;
- b) Multas e sanções pecuniárias temporárias, nos termos do artigo 2º do Regulamento (CE) n.º 2532/98²⁸², relativa ao poder do BCE impor sanções, aplicadas nos termos do artigo 18º/7 do Regulamento do MUS.

A diretiva 2013/36/UE distingue sanções administrativas de “*outras medidas administrativas*” a aplicar em caso de incumprimento dos requisitos de acesso à concessão de autorização. No mesmo sentido, o Regulamento do MUS também refere as “*medidas administrativas*” no artigo 18º/5, 2º parágrafo.

Com efeito, não há uma clara definição da natureza destas outras medidas administrativas nem uma alusão ao critério de distinção entre estas e as sanções administrativas²⁸³.

²⁷⁸ Vide Guia de Supervisão Bancária, Banco Central Europeu, 2014, pp. 7-8.

²⁷⁹ Não se confundem portanto, poderes de supervisão com poderes sancionatórios, quer em termos substantivos, quer em termos funcionais; cf. Artigo 64º da Diretiva 2013/36/UE. Sobre os poderes sancionatórios *vide* PELLEGRINO, Diego, “La potestad sancionadora en el sector bancario. Aproximación jurisprudencial”, in *Regulación Bancaria: Transformaciones y Estado de Derecho*, dir., SALVADOR ARMENDÁRIZ, María Amparo, Universidad de Navarra, 2014.

A este propósito revela ainda a leitura da “Recomendação referente a um regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 2532/98, relativo ao poder do BCE de impor sanções” – BCE/2014/19, JO L 144 de 14.5.2014, pág. 2.

²⁸⁰ Sobre este tema *vide* LOOSVELD, Stefaan, “The ECB’s investigatory and sanctioning powers under the future single supervisory mechanism”, in *Journal of International Banking Law and Regulation*, 2013, n.º 10, pág. 422 e segs.

²⁸¹ Cf. D’AMBROSIO, Raffaele, “Due process and safeguards of the persons subject to SSM supervisory and sanctioning proceedings”, in *Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale*, n.º 74, Banca d’Italia, 2013, pág.14 – a supervisão prudencial engloba o poder de supervisão, bem como o poder de aplicação de sanções administrativas e outras medidas administrativas. No mesmo sentido *vide* GONÇALVES, *ob. cit.*, pág.62.

²⁸² Cf. O Regulamento (UE) 2015/159 do Conselho, de 27 de janeiro de 2015, que altera o Regulamento (CE) n.º 2532/98, relativo ao poder sancionatório do Banco Central Europeu.

Assim, seguimos Pedro Gonçalves:

*“Embora não surjam expressamente qualificadas como sanções, afigura-se-nos ser essa a natureza e, pelo menos, algumas medidas administrativas que o BCE pode aplicar, como sucede no caso paradigmático da revogação de autorizações: trata-se, parece-nos de sanções administrativas não pecuniárias”*²⁸⁴.

Ora, também a doutrina se tem debatido sobre o tema, defendendo uma posição mista, conjugando a natureza do banco com a natureza das regras violadas, e o disposto no considerando número 36 do Regulamento do MUS. De acordo com esta corrente doutrinal²⁸⁵, o BCE tem competência para aplicar sanções administrativas pecuniárias às instituições de crédito significativas, que tenham violado regras de direito europeu, e a todas as instituições de crédito, quando os regulamentos ou decisões aplicáveis do BCE lhes imponham obrigações perante o BCE.

Relativamente aos limites do poder do BCE quanto à aplicação de sanções administrativas, o Regulamento-Quadro do MUS não lhes faz qualquer referência; diferente é o caso das sanções pecuniárias temporárias, pois aqui o BCE só as poderá aplicar se verificar o incumprimento das obrigações previstas nos seus regulamentos ou decisões, que incidam sobre as entidades supervisionadas significativas, ou sobre as entidades menos significativas se aqueles diplomas legais impuserem obrigações a estas entidades, perante o BCE.

Por último, o Banco Central Europeu detém ainda poderes específicos de intervenção precoce²⁸⁶, necessários nas situações em que terá de atuar de modo preventivo, por forma a evitar complicações.

O Regulamento do MUS atribui ao BCE o poder de exigir às instituições de crédito que tomem as medidas necessárias para resolver problemas relevantes num dos seguintes contextos:

²⁸³ Sobre esta distinção, cf. D’AMBROSIO, *ob. cit.*, pág. 16, que recorre à jurisprudência do TJ para afirmar que as medidas administrativas servem *reparam os interesses violados* pelo infrator, enquanto as sanções administrativas o *punem*.

²⁸⁴ Cit. GONÇALVES, *Textos sobre...*, pág.63.

²⁸⁵ Cf. *Ibidem*, pág. 64; LOOSVELD, *ob. cit.* pág. 423; Cf, D’AMBROSIO, *ob. cit.*, pág.38.

²⁸⁶ Cf. MORRA, *ob. cit.* pág. 12; WYMEERSCH, *ob. cit.*, pág. 45.

- i) Quando a instituição de crédito não satisfaz os requisitos previstos nos atos a que se refere o artigo 4º/3, 1º parágrafo;
- ii) Quando o BCE detém provas de que a instituição de crédito está em risco de não cumprir nos 12 meses seguintes os requisitos previstos nos atos a que se refere o artigo *supra* mencionado;
- iii) Quando no quadro de um processo de supervisão realizado nos termos do disposto no artigo 4º/1-f), se determinou que os dispositivos, as estratégias, os processos e os mecanismos implementados pela instituição de crédito e os fundos próprios e liquidez por elas detidos não garantem a boa gestão e a cobertura dos riscos.

4.4.2.2. Poderes instrumentais

O BCE tem poderes instrumentais que lhe permitem exigir o acesso a informações das entidades supervisionadas – artigo 10º -, poderes de investigação – artigo 11º-, e poderes de inspeção ao local – artigo 11º e 12º²⁸⁷-. Estes poderes permitem-lhe cumprir as funções de acompanhamento e de vigilância contínua dos bancos que supervisiona^{288 289}.

No quadro destes poderes, o BCE pode ainda cobrar taxas de supervisão às instituições de crédito estabelecidas nos Estados-Membros participantes e às sucursais estabelecidas num EM participante por uma instituição de crédito estabelecida num EM não participante – artigo 30º/1. Estas taxas de supervisão do BCE oneram as instituições de crédito por ele supervisionadas, sem prejuízo, de as autoridades nacionais de supervisão poderem cobrar taxas de acordo com a legislação nacional, incidentes sobre os custos de cooperação com o BCE, de assistência ao BCE e de execução das suas instruções, além de poderem cobrar taxas aos bancos não sujeitos a supervisão do BCE – art.º 30º/5²⁹⁰.

²⁸⁷ Seguimos GONÇALVES, Pedro Costa, que considera a epígrafe a secção 1 do Regulamento “poderes de investigação” como redutora, cf. *ibidem.*, pp.52-53.

²⁸⁸ Com maior profundidade sobre o tema *vide* LINDE PANIAGUA, Enrique, “La Supervisión como conjunto variable de Potestades. Una Nueva Frontera del Derecho Administrativo”, in *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 2014, n.º 27, julio/diciembre, 2015, n.º 28, enero/junio.

²⁸⁹ Caso se mostre necessário e adequado, o BCE poderá ser considerado como a autoridade nacional competente dos EM participantes, de acordo com a legislação da UE – artigo 9º/1 do Regulamento do MUS.

²⁹⁰ Considerando o Regulamento (UE) n.º 1163º/2014 do Banco Central Europeu, de 22 de outubro de 2014, relativo às taxas de supervisão, todas as entidades supervisionadas (significativas e menos significativas) são

Estas taxas são classificadas como “*contribuições especiais com objetivos de financiamento da regulação*”, e pretendem cobrir as despesas suportadas no exercício das atribuições de supervisão do BCE – artigo 30º, número 1 *in fine*.

Note-se que está expressamente previsto que as taxas não poderão exceder as despesas relativas a estas atribuições. Cabe ao BCE definir o montante concreto das taxas, devendo para isso, observar os critérios e procedimentos estabelecidos, para a fixação dos montantes que permitirão ao BCE autofinanciar-se no âmbito da supervisão prudencial²⁹¹.

Importa ainda referir também neste poder se encontra uma manifestação do dever de cooperação, uma vez que o artigo 30º, número 3, segundo parágrafo, prevê que o BCE colabora com a ANC, antes de tomar uma decisão final sobre o montante final. Neste mesmo excerto, é referido que o BCE quando determina os custos deve nortear-se por uma aplicação razoável e eficiente da supervisão.

Ainda neste excerto, *in fine*, é-nos dito que incumbe ao BCE a comunicação para a instituição de crédito, sobre a taxa de supervisão que sobre ela recai²⁹².

4.4.3. Processo de Decisão

Os poderes de supervisão atribuídos ao BCE consubstanciam-se em decisões de supervisão, isto é,

“(…) *ato jurídico adotado pelo BCE, no exercício das atribuições e competências que lhe são conferidas pelo Regulamento do MUS, que assuma a forma de decisão do*

sujeitas à taxa de supervisão a cobrar pelo BCE. No caso das menos significativas em razão de custos com a supervisão indireta.

²⁹¹ Para maior desenvolvimento sobre esta matéria *vide* GOMES, *ob. cit.* pp. 65-67.

²⁹² Veja-se ainda a página do sítio da internet do BCE <<https://www.bankingsupervision.europa.eu/organisation/fees/html/index.en.html>>, (última vez consultada em 31 de maio de 2016) onde é possível verificar quais as datas determinadas para o pagamento das taxas de supervisão. Assim, a data limite para nomear um devedor (apenas relativamente a grupos bancários), para apresentar os detalhes de contacto do mesmo e para submeter os fatores a ser considerados na aplicação das taxas é até 1 de julho de 2016. A emissão do aviso de taxa tem como data limite outubro de 2016. Por fim, o data máxima para o pagamento é até novembro de 2016.

BCE, cujos destinatários sejam uma ou mais entidades ou grupos supervisionados, ou um ou mais terceiros, e que não constitua um ato jurídico de aplicação geral”²⁹³.

Seguimos Pedro Gonçalves, que entende que o conceito de decisão de supervisão engloba todas as decisões adotadas pelo BCE,

“(…) no exercício de poderes específicos de supervisão, abrangendo assim as decisões de autorização, de revogação de autorização, de avaliação (ou de oposição às) aquisições de participações qualificadas, de imposição de medidas corretivas, de aplicação de sanções e de decisões no âmbito da intervenção precoce”²⁹⁴.

Excluem-se deste conceito as decisões tomadas no decorrer do uso dos poderes instrumentais, que atendendo ao disposto no artigo 31º/1 do Regulamento-Quadro do MUS exclui a secção 1 do capítulo III da regra da audiência, do Regulamento do MUS²⁹⁵.

No que concerne ao à competência para a tomada de decisões, relembramos que a estrutura de organização interna do BCE imposta pelo MUS separa as funções de política monetária das funções de supervisão, assim dispõe o artigo 25º do Regulamento do MUS.

De facto, um dos principais riscos na atribuição das competências de supervisão ao BCE é a possibilidade de conflito de interesses com as decisões políticas monetárias. Várias áreas previram que as decisões sobre as condições monetárias da Eurozona poderiam ver-se restringidas pela possível debilidade das entidades bancárias supervisionadas pelo próprio BCE, ou que a possível insolvência de entidades supervisionadas pelo BCE pudesse danificar a sua credibilidade como autoridade monetária.

Para a mitigação destes conflitos de interesses, construiu-se uma estrutura que permite a adoção separada das decisões correspondentes a cada uma das diversas áreas.

Não obstante, conforme já foi referido a separação entre as funções de política monetária e de supervisão, não se consubstanciou um modelo de repartição horizontal de

²⁹³ Cit. GONÇALVES, *Textos sobre...*, pág. 65.

²⁹⁴ Cit. GONÇALVES, *Textos sobre...*, pág.66; Em sentido contrário, vide D’AMBROSIO, *ob. cit.*, pág.12 e segs, que faz esta distinção no quadro particular de análise das competências e regras procedimentais aplicáveis.

²⁹⁵ Em sentido contrário vide GONÇALVES, *ob. cit.*, pág.66.

competências, mas antes na criação de novos centros de poder e de decisão no âmbito da UE, um órgão autónomo em relação ao Conselho de Supervisão.

Em resultado, o MUS elegeu um modelo de distribuição de competências entre o Conselho do BCE e o Conselho de Supervisão, através do procedimento de não objeção («*non objection procedure*»).

Dentro do BCE as decisões de supervisão bancária são preparadas pelo Conselho de Supervisão – artigo 28º/1, Regulamento do MUS -, formado pelo Presidente, vice-presidente e quatro representantes do BCE, sem responsabilidades em política monetária, e um alto representante de cada uma das entidades supervisoras dos EM participantes.

Para desempenhar essas funções de planeamento e execução das atribuições conferidas ao BCE em matéria de supervisão, o Conselho de Supervisão efetua trabalhos preparatórios, referentes às competências de supervisão do BCE. Estes trabalhos apresentados assentam em informação exaustiva, objetiva e transparente, que prossegue o interesse da União Europeia, no seu conjunto²⁹⁶.

Note-se que o modo de funcionamento do Conselho de Supervisão constitui uma garantia da sua independência.

De seguida, aquele órgão propõe ao Conselho do BCE os projetos de decisão completos, para a adoção por este último, nos termos de um procedimento a estabelecer pelo BCE²⁹⁷.

O Conselho do BCE tem o prazo máximo de 10 dias úteis para formular objeções, indicando por escrito os seus fundamentos, em especial as preocupações de política monetária, caso que consubstancia uma atenuação da regra de separação das funções de política monetária e de supervisão. Se não o fizer, os projetos de decisão serão considerados adotados.

Por forma a assegurar a dirimir as divergências emergentes entre as autoridades nacionais competentes em relação a uma objeção do BCE sobre um projeto de decisão do

²⁹⁶ Cf. Guia de Supervisão Bancária, BCE, pp. 11-12.

²⁹⁷ É o caso do procedimento adotado na Decisão do BCE, de 22 de janeiro de 2014 - cf. JO L 95/56, de 29/03/2014: os projetos de decisão são transferidos simultaneamente às autoridades de supervisão nacionais dos Estados-Membros em questão.

Conselho de Supervisão, o Regulamento do MUS prevê a criação de um Painel de Mediação. Cremos também que desta forma se facilita o processo de negociação entre estes intervenientes.

Este órgão permite e reforça ainda a separação entre as funções de política monetária e de supervisão prudencial, conforme podemos ver no número 5, do artigo 25º do Regulamento do MUS²⁹⁸. A sua criação é igualmente tratada no considerando 73º, daquele diploma legal, e mencionada no Guia de Supervisão Bancária²⁹⁹.

O Regulamento do MUS não esclarece algumas questões, designadamente, se o Conselho pode tomar, imediatamente, uma decisão de supervisão contra o projeto de decisão do Conselho de Supervisão³⁰⁰. Todavia, cremos que quando o número 8, do artigo 28º do Regulamento, menciona que “(...) *se o Conselho do BCE formular objeções a um projeto de decisão, indica por escrito os seus motivos em especial as preocupações de política monetária*”, acrescentando “(...) *se a decisão for alterada na sequência de uma objeção do Conselho do BCE*”, podemos concluir que a alteração é levada a cabo por outro órgão, que não o Conselho do BCE, e consequentemente, será o Conselho de Supervisão a realizar esta alteração.³⁰¹

4.5. Garantias Processuais

O Regulamento do MUS estabelece certas garantias processuais, perante a adoção de decisões de supervisão, numa fase prévia à tomada de decisão – artigo 22º do Regulamento.

²⁹⁸ Esta norma dispõe ainda sobre o modo de funcionamento e composição do Painel de Mediação. De acordo com aquela, este órgão é composto por um membro por cada Estado-Membro participante, escolhido por cada EM de entre os membros do Conselho do BCE e do Conselho de Supervisão. No que diz respeito ao procedimento de decisão, o Painel de Mediação delibera por maioria simples, sendo que cada membro dispõe de um voto.

O BCE adota e publica o regulamento que institui este órgão e o seu regulamento interno. *In casu*, vigora o Regulamento (UE) n.º 673/2014 do BCE, de 2 de junho de 2014, que institui um Painel de Mediação e adota o seu Regulamento Interno (BCE/2014/26, JO L 179 de 2.6.2014, pág. 72).

²⁹⁹ Cf. pp. 14-15 do mesmo.

³⁰⁰ A Decisão do Banco Central Europeu estabelece, no que diz respeito à supervisão macroprudencial, que o Conselho do BCE pode aprovar, objetar ou alterar as propostas do Conselho de Supervisão.

³⁰¹ Cf. GONÇALVES, *ob. cit.*, pág. 68. De acordo com o Autor, esta conclusão é também passível de se retirar de acordo com uma interpretação que procura responder baseia-se no conceito de “formulação de objeções”, que indica tratar-se de uma pronúncia do BCE dirigida ao Conselho de Supervisão.

Essas garantias são o direito de audiência e o dever de fundamentação das decisões do BCE, e demonstram a característica de “administrados” que as instituições supervisionadas tomam, pelo que nessa qualidade, não poderão deixar de usufruir de regras que garantam os valores fundamentais do Direito Administrativo Europeu³⁰².

No que concerne ao direito de audiência, pauta-se pela possibilidade que o BCE concede aos interessados, de estes apresentarem, por escrito, os factos, objeções e fundamentos jurídicos que considere relevantes para a tomada de decisão do BCE. Esta faculdade tem lugar antes (e porque) de o BCE tomar uma decisão suscetível de afetar adversamente os direitos dos interessados.

Se assim o entender, poderá conceder aos interessados a oportunidade de comentarem numa reunião³⁰³, os factos, objeções e fundamentos jurídicos que considere importar na adoção da decisão. A notificação através da qual o BCE concede esta faculdade mencionará o conteúdo material da proposta de decisão de supervisão do BCE, bem como os factos, objeções e fundamentos jurídicos que o BCE considera relevantes para tomar a sua decisão.

Sublinhe-se que as decisões resultantes de poderes instrumentais não são abrangidas por esta garantia processual de audiência das partes, mesmo que estas vejam as suas pretensões afetadas negativamente. Esta regra justifica-se com o caráter de urgência de que se revestem certas decisões, para que se evitem graves danos que poderão surgir no sistema financeiro – artigo 22º/1, segundo parágrafo. Perante esta natureza excecional de urgência, o BCE concede obrigatoriamente (assim o dispõe o Regulamento) a oportunidade

³⁰² Neste sentido *vide* GONÇALVES *ibidem*, pág. 69; Para maior desenvolvimento sobre este tema cf. HARLOW, Carol, RAWLINGS, Richard, *Law and Administration, Law in context*, Cambridge University Press, 2009, pp.616-626; ainda dos mesmos Autores *Process and Procedure in EU Administration*, Bloomsbury Publishing, 2014; FAIRHURST, John, *Law of the European Union*, FI Series, Foundation studies in law series, Pearson Education, 2006; *Values in Global Administrative Law*, ed. ANTHONY, Gordon, AUBY, Jean-Bernard, MORISON, John, ZWART, Tom, Bloomsbury Publishing, 2011, pp. 215-238.

³⁰³ A reunião terá lugar ainda que uma das partes não compareça, exceto se esta apresentar justificação e nessa sequência, o BCE considere adiar a reunião ou facultar a oportunidade de essa parte se pronunciar por escrito, quanto aos elementos *supra* referidos.

Procedendo-se à reunião, o BCE elabora durante a mesma uma ata escrita, que tem que ser assinada pelas partes, que receberão uma cópia desta.

das partes comentarem por escrito os elementos relevantes para a decisão de supervisão³⁰⁴. Estamos perante uma audiência-pós-decisória³⁰⁵.

Perante os comentários das partes, o BCE analisa os termos apresentados, podendo confirmar a sua decisão, confirmá-la, alterá-la ou revogá-la e substituí-la por nova decisão.

Outra garantia processual consubstancia-se no direito de consulta do processo. Atento o disposto no artigo 22º, número 2 do Regulamento do MUS e artigo 32º do Regulamento-Quadro, as partes têm o direito de consultar o processo em poder do BCE, com fundamento na reserva do interesse legítimo da proteção dos seus segredos comerciais, por parte de pessoas singulares ou coletivas, que não a parte em causa³⁰⁶.

Estas devem remeter ao BCE os pedidos que recebam para consulta dos processos de supervisão, incluindo-se todos os documentos obtidos, produzidos ou reunidos pelo BCE durante o procedimento de supervisão, independentemente do suporte em que estejam.

O BCE determina se o processo é facultado por meio de CD-ROM(s) ou outro suporte eletrónico de armazenamento de dados³⁰⁷, através de cópias em papel da parte acessível do processo enviadas às partes por correio, ou através da consulta nas instalações do BCE. A forma de consulta terá em consideração às capacidades técnicas das partes – conforme dispõe o número 4 do artigo 32º do Regulamento-Quadro.

Outra garantia tem que ver com a decisão de supervisão do BCE que é acompanhada da respetiva fundamentação, dando cumprimento ao disposto no artigo 33º do Regulamento-Quadro e artigo 22º, número 2, segundo parágrafo do Regulamento do MUS.

³⁰⁴ A parte terá o prazo de duas semanas, a contar da receção da decisão de supervisão do BCE para emitir o seu comentário escrito. Se as partes o requererem, o BCE poderá prolongar o prazo, com o limite máximo de seis meses.

³⁰⁵ Cf. GONÇALVES, *ibidem*, pág. 70

³⁰⁶ Este direito esgota-se neste fundamento, não se estendendo às informações confidenciais, como documentos internos do BCE e das autoridades nacionais competentes.

³⁰⁷ Está prevista a consulta através de suporte eletrónico que possa vir a existir.

Deverão ser expostos os factos materiais e as razões jurídicas que serviram de fundamento à decisão adotada - número 2 do artigo 33º do Regulamento-Quadro. Note-se que o BCE toma a sua decisão baseada “*apenas em factos e objeções relativamente aos quais as partes tenham tido a possibilidade de apresentar as suas observações*” – número 3 da mesma norma. Verificamos aqui uma limitação ao poder de decisão do BCE³⁰⁸.

Ainda quanto às decisões do BCE³⁰⁹, estas implicam a sua notificação, mediante comunicação processual ou entrega em mão de um exemplar da decisão, por carta registada com aviso de receção, por serviço de correio expresso, por telecópia, ou via eletrónica – artigo 35º do Regulamento-Quadro.

4.5.1. Revisão Administrativa

A revisão das decisões de supervisão está ao encargo da Comissão de Reexame, que é um órgão administrativo especificamente vocacionado para esta função.

Este órgão encontra-se previsto no 24º do Regulamento do MUS, e é responsável (unicamente) pela revisão administrativa interna das decisões tomadas pelo Conselho do BCE, no exercício dos poderes de supervisão (somente estas).

O seu objetivo é a verificação da conformidade procedimental e material da decisão tomada perante os requisitos estabelecidos pelo Regulamento.

As regras aplicáveis ao funcionamento da Comissão e ao procedimento de reexame foram objeto da Decisão BCE/2014/16, de 14 de abril de 2014, relativa à instituição de uma Comissão de Reexame e respetivas Regras de Funcionamento.³¹⁰

A apresentação do pedido de revisão pode ser feita por pessoa singular ou coletiva, destinatária da decisão de supervisão do BCE³¹¹, ao abrigo do Regulamento, ou de uma decisão que lhe importe direta e individualmente. Deve ser feito por escrito, e conter a respetiva fundamentação – números 5 e 6 do artigo 24º do Regulamento do MUS.

³⁰⁸ No mesmo sentido GONÇALVES, *ob. cit.* pág. 74.

³⁰⁹ Estas decisões podem ser verbais, não dispensando a sua notificação nos moldes *supra* descritos.

³¹⁰ Disponível para consulta em <https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/oj-jol_2014_175_r_0017-pt-txt.pdf>, última vez consultado a 18 de junho de 2016, ou em JO L 175/47, de 14/6/2014.

³¹¹ O Regulamento não esclarece se as autoridades nacionais competentes podem apresentar pedido de revisão. Atendendo à matriz do MUS, GONÇALVES considera que não – cf. *Textos sobre.*, pág.72.

O pedido de reexame deve ser remetido ao BCE no prazo de um mês, a contar da data da notificação da decisão ao interessado que o requer; se não houver notificação, o prazo conta-se a partir da data em que aquele teve conhecimento.

A revisão não tem efeito suspensivo, podendo, no entanto, o BCE suspender a aplicação da decisão contestada, sob proposta da Comissão de Reexame – número 8 do artigo 24º do Regulamento do MUS.

Após pronúncia da admissibilidade do pedido de revisão, a Comissão de Reexame elabora um parecer, no prazo máximo de dois meses a contar da receção do pedido, e posteriormente, envia-o para o Conselho de Supervisão, que elabora novo projeto de decisão.

Seguidamente, o Conselho de Supervisão considera o parecer da Comissão de Reexame e apresenta o novo projeto de decisão³¹² ao Conselho do BCE – número 9 daquela norma. Este novo projeto de decisão pode propor a revogação da decisão inicial, a alteração da decisão inicial por outra distinta, ou a substituição da decisão por outra idêntica no seu conteúdo.

Por fim, observando o disposto em relação ao procedimento de não objeção, se o Conselho de BCE não se pronunciar, no prazo máximo de dez dias úteis, o novo projeto considera-se adotado. A nova decisão do Banco Central Europeu não é suscetível de revisão³¹³.

4.5.2. Proteção jurisdicional

Sem prejuízo do pedido de revisão da decisão de supervisão do BCE, o artigo 24º/11 concede ainda a possibilidade de interposição de recurso para o TJUE, nos termos dos Tratados. Por outras palavras, a faculdade do pedido de revisão pode não ser utilizada, ou ser usada simultaneamente com o recurso no TJUE. Podemos retirar o mesmo sentido aquando da leitura no Guia de Supervisão Bancária (que ainda que não tenha natureza vinculativa permite a concretização da interpretação das normas), que refere

³¹² *Novo* no sentido em que a decisão cuja revisão foi pedida é também antecedida de um projeto de revisão, nos termos do artigo 26º/8 do Regulamento.

³¹³ Neste sentido GONÇALVES, *ob. cit.* pág. 75.

expressamente que a apresentação de um pedido de revisão de uma decisão do BCE, pela Comissão de Reexame, não afeta o direito dos seus interessados recorrerem ao Tribunal de Justiça da União Europeia³¹⁴.

No que diz respeito á tramitação processual deste recurso, obedece ao previsto no artigo 263º do TFUE, segundo o qual o TJUE fiscaliza a legalidade dos atos do BCE (distintos de recomendações ou pareceres, que produzam efeitos jurídicos em relação terceiros).

Podemos concluir que, em última análise, o recurso do TJUE pode ter como objeto qualquer decisão de supervisão do BCE³¹⁵.

5. Responsabilidade no âmbito do Mecanismo Único de Supervisão

5.1. Responsabilidade pela atuação do Banco Central Europeu

Relativamente a esta questão, o artigo 20º do Regulamento do MUS prevê a obrigação de prestação de contas e a apresentação de relatórios anuais do BCE perante o Parlamento Europeu, o Conselho, a Comissão e o Eurogrupo.

Estas obrigações encontram-se densificadas no 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)³¹⁶.

Nos termos deste, é o Presidente do Conselho de Supervisão que apresenta o relatório anual sobre a execução das funções de supervisão do BCE, perante o Parlamento Europeu e o Eurogrupo³¹⁷. De entre os elementos que devem constar naquele documento

³¹⁴ CF. BCE, *Guia de Supervisão Bancária*, pág. 13.

³¹⁵ Vide GONÇALVES *ob. cit.*, pág. 75.

³¹⁶ Disponível para consulta em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:320:0001:0006:PT:PDF>, última vez consultado a 31 de maio de 2016.

³¹⁷ Caso estes coloquem questões ao BCE, este terá que se pronunciar, tendo que o fazer por escrito face ao Parlamento Europeu, e podendo optar por responder oralmente perante o Eurogrupo.

destacamos os procedimentos no exercício das funções de supervisão, a distribuição/partilha de funções com as ANC, o (in)cumprimento da separação entre as funções de política monetária e de supervisão³¹⁸, a evolução da estrutura de supervisão e recursos humanos, entre outros³¹⁹. É ainda necessário que o relatório seja disponibilizado antes da sua apresentação, numa das línguas oficiais da UE³²⁰.

Por outro lado, o Presidente do Conselho de Supervisão tem que participar em duas audições públicas anuais e ordinárias que incidem sobre o exercício das funções de supervisão no Mecanismo Único de Supervisão, às quais podem acrescer outras audições, desta feita “informais”, que o Acordo Interinstitucional classifica de “*trocas de pontos de vista ad hoc*”.

Sem prejuízo destas, o Presidente do Conselho de Supervisão poderá ter que apresentar-se em reuniões confidenciais com o Presidente e Vice-Presidente da comissão competente do Parlamento Europeu, se estes as convocarem.

De igual modo, de acordo com o artigo 226º do TFUE, o BCE pode ser alvo de uma investigação levada a cabo por comissões de inquérito temporárias do Parlamento Europeu, cujo intuito é averiguar a (in)existência de infrações e/ou de má administração na aplicação do Direito Europeu, devendo o BCE cooperar em toda o processo de investigação.

Torna-se claro que o Parlamento Europeu tem um papel indubitável no controlo democrático e político sobre o MUS³²¹.

O processo de responsabilização do BCE perante o Parlamento Europeu no âmbito do MUS garante a legitimação do BCE e do sistema em si, dado que o Parlamento Europeu representa diretamente os cidadãos europeus. O BCE no MUS concilia a sua

³¹⁸ Sobre este tema *vide* ANTONIAZZI, Sandra, *La Banca Cebtrale Europea tra política monetaria e vigilanza bancaria*, Torino, Giappichelli, 2013.

³¹⁹ Ainda neste âmbito, referimos a cooperação com as demais entidades europeias e nacionais, a aplicação do código de conduta, os montantes apurados através das taxas de supervisão, as infrações e orçamento das funções de supervisão.

³²⁰ Após a sua apresentação pública o relatório anual será traduzido nas restantes línguas da União Europeia. De igual modo, o relatório anual será publicado no sítio web do MUS, onde podemos já encontrar o do ano de 2015, <<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/annrep/ar2015pt.pdf?621c7eaa8650421bb6d1e1a75c6a9059>>, última vez consultado a 31 de maio de 2016.

³²¹ Neste sentido cf. WYMEERSCH, *The Single...*, pp. 58-59.

legitimidade técnica com uma certa legitimidade democrática, reforçando a sua credibilidade no exercício das suas atribuições de supervisão³²².

Paralelamente, o BCE também tem obrigações para com os Parlamentos Nacionais³²³. Com efeito, decorrer do artigo 21º do Regulamento do MUS a obrigação de envio do já mencionado relatório anual diretamente aos parlamentos nacionais dos Estados-Membros participantes, fazendo-o ao mesmo tempo para todos os destinatários – artigo 21º, 1º parágrafo. Os seus destinatários poderão tecer observações fundamentadas sobre o relatório e questionar o BCE sobre o desempenho das suas atribuições de supervisão prudencial, cujas respostas terão que ser por escrito – cf. artigos 21º, número 1, 2º parágrafo, e número 2.

Se o tiver por conveniente, pode um Parlamento Nacional de um EM participante convidar o Presidente ou outro membro do Conselho de Supervisão e um representante da ANC, a participar numa “troca de impressões” acerca da supervisão das instituições de crédito desse EM – artigo 21º, número 3. Assim, configura-se um cenário de aproximação entre o BCE no âmbito do MUS, os Parlamentos Nacionais dos Estados-Membros participantes, as ANC, que facilita a determinação de medidas mais precisas para uma atuação forte e coerente no/do sistema bancário.

Creemos que os artigos 20º e 21º do Regulamento do MUS dispõem sobre uma «*accountability*» política do BCE perante as instituições mais importantes ao nível político europeu e nacional. Note-se, que para efeitos de responsabilidade do BCE estamos a referir-nos também ao *Governing Council*, dado que todas as decisões do BCE que resultem na sua responsabilidade, são decisões do *Governing Council* (não do *Supervisory Board*).

Todavia, não podemos associar a *accountability* a um juízo técnico de valor sobre a adequação das práticas de supervisão conduzidas pelo BCE, nem tampouco, à operacionalidade do MUS. De facto, não é esse o intuito dos acordos institucionais a

³²² Cf. GOMES, *ob. cit.*, pág. 69; Vide SARAIVA, Rute, *Direito dos Mercados Financeiros*, AAFDL, Março, 2013, pág. 135 e segs.

³²³ No mesmo sentido, já o Guia de Supervisão Bancária refere, aquando do Princípio de Independência e responsabilização, que a responsabilização das entidades dotadas de atribuições de supervisão, gozam de independência, sem prejuízo da sua sujeição a elevados padrões de responsabilização democrática, que será a um nível europeu como nacional. Com efeito, só assim se garante a confiança dos EM participantes no exercício destas funções – cf. pág. 6.

celebrar entre o Parlamento Europeu e o Banco Central Europeu, que vêm expressamente mencionados no artigo 20º, número 9 do Regulamento do MUS, mas sim o estabelecimento das modalidades práticas de responsabilização e de controlo democrático quanto ao exercício das atribuições conferidas ao BCE no âmbito da supervisão prudencial.

5.2. Responsabilidade pela atuação das Autoridades Nacionais Competentes e das Equipas Conjuntas de Supervisão

Após uma leitura do preceituado nos artigos 20º e 21º do Regulamento do MUS facilmente nos apercebemos de que este diploma legal não aborda de forma clara a matéria de responsabilidade pelos atos praticados no âmbito do MUS. Com efeito, o número 1 do artigo 6º refere que o “*BCE é responsável pelo funcionamento eficaz e coerente do MUS*“, ao que o número 3 acrescenta que,

“Sempre que adequado, e sem prejuízo da responsabilidade do BCE e da sua obrigação de responder pelo exercício das atribuições que lhe são conferidas pelo presente regulamento, incumbe às autoridades nacionais competentes coadjuvar o BCE, nas condições estabelecidas no n.º 7 do presente artigo, na preparação e aplicação de quaisquer atos relacionados com as atribuições referidas no artigo 4º em relação a todas as instituições de crédito, incluindo a coadjuvação em atividades de verificação. No exercício das atribuições a que se refere o artigo 4º, devem seguir as instruções dadas pelo BCE” – destaque nossos.

Do *supra* exposto, parece-nos que resulta um princípio geral de responsabilidade sobre o BCE, nomeadamente pelo funcionamento global do MUS. Por outro lado, a segunda parte do número 3 confirma que o BCE pode ainda responder pelos atos praticados ao abrigo do MUS, incluindo-se aqui os atos das autoridades nacionais competentes que sejam realizados na sequência das instruções emitidas pelo Banco Central Europeu.

Ademais, importa analisar o que dispõe o TFUE, no artigo 340º, no 2º e 3º parágrafos, respetivamente:

“Em matéria de responsabilidade extracontratual, a União deve indemnizar, de acordo com os princípios gerais comuns aos direitos dos Estados-Membros, os danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das suas funções.”

Em especial quanto ao Banco Central Europeu diz-nos que este

“ (...)deve indemnizar, de acordo com os princípios gerais comuns aos direitos dos Estados-membro, os danos causados por si próprio ou pelos seus agentes no exercício das suas funções.” – destaque nosso.

Assim, da conjugação entre o exposto no artigo 340º do TFUE e o vertido nos artigos do Regulamento do MUS, podemos retirar que há responsabilidade quando o ato é praticado pelo BCE, no âmbito das suas atribuições de supervisão conferidas pelo Regulamento do MUS, e/ou quando uma ANC exerce as suas funções sobre as instituições supervisionadas, resultantes da aplicação do MUS.

Quanto à responsabilidade por atos praticados pela ANC em cumprimento das instruções do BCE, o Regulamento é insuficiente e o TFUE fornece uma norma aberta, pelo que nos cabe fazer a devida articulação com aquilo que nos diz a nossa legislação nacional³²⁴.

De acordo com o artigo 22º da Constituição, o Estado e as demais entidades públicas, *in casu* o Banco de Portugal, são civilmente responsáveis, de forma solidária com os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, na decorrência de ações ou omissões, desde que praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício ocorra uma violação dos direitos, liberdades e garantias, ou prejuízo para outrem. Ademais, o artigo 271º da CRP permite-nos identificar quais os casos em que um funcionário deve ser responsabilizado ou exonerado de responsabilidade pelos atos ou omissões, no decorrer do exercício das suas funções.

Todavia, esta norma certamente que não foi desenhada para a situação em que a entidade pública atua sob ordens de outra instituição “hierarquicamente superior”, como é o caso do BCE, no âmbito do Regulamento do MUS.

Desta forma, face ao estipulado no artigo 22º da CRP, não sendo um ato da ANC um ato do BCE ou de um seus agentes, poderia equacionar-se a responsabilização do BdP

³²⁴ Seguimos RAMALHO, *ob. cit.* pp. 429-430.

pelos atos que pratique, mesmo que o faça seguindo as instruções ou orientações do BCE e estando vinculado ao seu cumprimento nos termos do Regulamento do MUS.

Contudo, não nos parece ser a posição mais defensável, uma vez que a ANC atua enquanto na qualidade de “executante” das instruções do BCE, sem margem de discricionariedade e com a possibilidade de vir a ser sancionada se não cumprir a orientação recebida. Para reforçar esta ideia, vejamos o Regulamento do MUS, no seu artigo 9º, número 1, primeiro parágrafo, que refere que o “(...) *o BCE pode, por meio de instrução, exigir que essas autoridades nacionais exerçam os seus poderes*” – realce nosso³²⁵. Por outras palavras, não nos parece forçoso concluir que a ANC (no nosso caso o BdP), no cumprimento das suas atribuições e durante o desempenho das orientações do BCE, não é a responsável pelos seus atos.

Em suma, poderemos deparar-nos com uma situação em que, numa primeira fase, o Banco Central Europeu e a autoridade nacional competente aparecem ambos como responsáveis, cada um no respetivo foro. Repare-se que a responsabilização do BCE não exclui a responsabilização das ANC, nem vice-versa³²⁶. Parece-nos que a imprecisão desta situação poderia ter sido evitada desde logo no Regulamento do MUS, e certamente que no futuro terá que ser repensada.

Por último, queremos ainda explorar a questão da responsabilidade que possa, eventualmente, ser imputada aos atos praticados por um membro de uma Equipa Conjunta de Supervisão.

Como já referimos, as ECS são compostas por um funcionário do BCE e funcionários da ANC relevante, tendo ao seu encargo as funções de supervisão direta sobre

³²⁵ *Ibidem*, pp. 430-431. A Autora refere que, uma vez que inexistente discricionariedade da ANC para alterar ou não cumprir as orientações emanadas pelo BCE, seria possível equacionar-se uma aplicação analógica do mecanismo de salvaguarda consagrado no artigo 271º/2 da CRP, que permite a um funcionário público, aqui substituído pelo próprio Banco de Portugal, deixar de ser responsável se atuar “no cumprimento de ordens ou instruções emanadas de legítimo superior hierárquico e em matéria de serviço, se previamente delas tiver reclamado ou tiver exigido a sua transmissão ou confirmação por escrito”. De seguida, a Autora reconhece que esta seria uma posição defensável apenas numa perspetiva inicial, pois esta analogia poderia pecar por falta de identidade dos diversos elementos que constroem a previsão da norma, esbarrando no princípio geral do artigo 22º da CRP, e podendo constituir um obstáculo ao efetivo acesso à justiça, conforme previsto no artigo 20º da CRP, não sendo um objetivo defensável.

³²⁶ *Vide* WYMEERSCH, *The Single...*, pp. 58-59.

as instituições significativas³²⁷. A atuação das ECS é chefiada pelo BCE, que é o responsável pelo estabelecimento e composição daquelas equipas – artigo 4º, número 1 do Regulamento-Quadro. Os seus membros têm que cumprir as instruções fornecidas pelo coordenador, sempre que estejam a atuar no âmbito das funções decorrentes do MUS. Se por um lado isto se justifica dado que o BCE é o responsável pelo funcionamento de todo o sistema do MUS, e como tal, carece de poder controlar quem executa as suas competências, por outro lado torna-se notório que esse domínio tem implicações diretas em matéria de responsabilidade.

Indo um pouco mais além, da análise às diversas normas que exploram o funcionamento das ECS, parece-nos claro que os membros das equipas, independentemente de terem um vínculo à sua ANC, ao BCE, ou a outra ANC, devem satisfazer integralmente as instruções recebidas pelo coordenador da ECS – artigo 6º/1 do Regulamento-Quadro - (que por seu turno, visam cumprir cabalmente as instruções do próprio BCE, de acordo com o artigo 31º/2 do Regulamento do MUS). Note-se que caso se tratem de instruções oriundas de um subcoordenador da ECS, estas não podem ir num sentido contrário às orientações do coordenador da ECS. Se assim fosse, estas últimas sobrepunham-se às primeiras, conforme resulta da interpretação do artigo 6º/2 do Regulamento-Quadro.

Em jeito de conclusão quanto a este ponto, defendemos que, tratando-se de uma atuação no estrito cumprimento das orientações fornecidas pelo Banco Central Europeu, é o equivalente a tratar-se de uma atuação do próprio BCE. Por conseguinte, este é responsável conforme *supra* mencionado, desde logo devido à falta de juízos de valor ou de discricionariedade na atuação das ANC ou dos funcionários nacionais membros da Equipa Conjunta de Supervisão.

Na hipótese da orientação do BCE ser genérica, ou de não ser suficientemente precisa, deixando à escolha do aplicador algum elemento do ato a realizar ou a emitir, já não será tão evidente a responsabilidade exclusiva do BCE, pois neste caso aquela instituição, apesar do seu papel preponderante no processo decisório, não foi a única que teve o seu domínio.

³²⁷ O artigo 4º, número 5 do Regulamento-Quadro, parece admitir que as ECS desempenham igualmente outras funções na própria ANC, o que poderá ser complexo, dado o grau de compromisso que participar numa ECS demanda.

Seguindo este raciocínio, poderá ser do interesse da ANC, ou dos membros da ECS em questão, reunir os esclarecimentos necessários para poder atuar unicamente como executante da instrução, limitando ou se possível eliminando a sua margem de discricionariedade. Se assim não for, aqueles intervenientes terão assumir a responsabilidade devida, bem como as suas consequências.

6. O primeiro ano do Mecanismo Único de Supervisão

A 30 de dezembro de 2015, o Banco Central Europeu emitiu um balanço do ano decorrido após a operacionalização do MUS, revelando o que alcançou ao longo do período 2014/2015, bem como, quais os objetivos delineados para os anos seguintes³²⁸, em consonância com os já iniciados/completados em 2015.

O primeiro aspeto que destacamos tem que ver com a organização do MUS, designadamente o aumento do número de instituições bancárias significativas que ficam sob supervisão direta do BCE, que passaram de 123 para 129³²⁹. Note-se que este aumento resulta do reconhecimento de oito novas instituições de crédito como significativas, mas também da “despromoção” de outras duas instituições anteriormente classificadas como tal, por estas já não se encontrarem entre as três instituições mais significativas no seu Estado-Membro.

Por outro lado, o Banco Central Europeu reviu os parâmetros que determinam se uma instituição de crédito ou um grupo preenche ou não os critérios definidos no artigo 6º, número 4 do Regulamento do MUS, e, por conseguinte, se ficam sob supervisão direta do BCE ou sob alçada das autoridades nacionais de supervisão competentes. Nessa sequência, no «*Annual assessment of significance brings number of banks directly supervised by the ECB to 129*», o Banco Central Europeu apresentou um novo parâmetro, baseado num

³²⁸ Vide “*Annual assessment of significance brings number of banks directly supervised by EBC to 129*”, publicado a 30 de dezembro de 2015, disponível em <<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2015/html/sr151230.en.htm>>1, última vez consultado a 5 de janeiro de 2016.

³²⁹ Para uma análise mais aprofundada sobre a atuação do Banco Central Europeu sobre as mais de 120 entidades bancárias europeias, durante o ano de 2014, bem como para uma perspetiva sobre a conjugação entre essa atuação e a União Bancária Europeia, vide FERRARINI, G., *European Banking Union*, Oxford University Press, USA, 2015.

sistema *ad-hoc*, que pondera outros fatores que possam ocorrer como por exemplo a fusão, venda de negócios, a revogação de uma licença. Tudo isto influencia o estatuto de significância de uma instituição bancária. Estes acontecimentos podem exigir alterações nas listas dos bancos significativos e menos significativos, por forma a mantê-las atualizadas³³⁰.

Um desafio ao longo do primeiro ano do MUS foi o recrutamento de pessoal qualificado, com diferentes experiências, algum inclusive que já trabalhara nas autoridades de supervisão nacionais e como tal, podiam contribuir com as suas práticas nacionais. A estes juntaram-se pessoas do BCE e outras do setor privado, formando-se assim as equipas conjuntas de supervisão³³¹, cada uma responsável pela sua instituição bancária significativa, e orientada pelo coordenador do BCE. Assim, podemos falar num objetivo bem-sucedido.

A par das equipas, foram criadas funções horizontais («*horizontal functions*»³³²), que se ocupam não só do banco, como também de temas destacados, como a análise do risco, autorizações, sanções, tendo sempre a preocupação de desenvolver metodologias comuns.

No que concerne à rentabilidade dos bancos, esta tem vindo a demonstrar sinais de uma recuperação: a percentagem de retorno de património dos bancos sob supervisão direta do BCE aumentou de 2,8% em 2014, para 4,5% em 2015, deixando para trás um contínuo de percentagens negativas ao longo dos anos anteriores³³³. Paralelamente, os

³³⁰ Cf. “Annual assessment...”- “(such as a business merger or sale or a licence withdrawal), which may necessitate changes to an entity’s status of significance. Such developments may lead to amendments to the lists of significant and less significant banks throughout the year”, disponível em <<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2015/html/sr151230.en.html>>, última vez consultado a 5 de janeiro de 2016.

³³¹ De acordo com NOUY, Presidente do Conselho de Supervisão, no «Speech by Danièle NOUY, Chair of the Supervisory Board of the Single Supervisory Mechanism, Banca d’Italia conference “Micro and macroprudential banking supervision in the euro area”, at the Università Cattolica» em Milão, a 24 de novembro de 2015, as equipas conjuntas de supervisão são constituídas dois terços por membros de uma autoridade nacional competente relevante e um terço pertence ao BCE, cf. <<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2015/html/se151124.en.html>>, última vez consultado a 5 de janeiro de 2016.

³³² *Ibidem*.

³³³ Neste sentido vide ANGELONI, Ignazio, “European banks and the banking union”, in *European American Economic Forum*, org. Euronext e Euroepan American Chamber of Commerce, Nova Iorque, 7 de junho, 2016, disponível em

níveis de capital nas instituições de crédito significativas alcançam os 13%, situando-se acima do mínimo exigido³³⁴.

Assim, podemos falar numa recuperação (demorada) do mercado financeiro (incluindo aqui os investidores e os depositantes), resultante de uma atuação incisiva do BCE³³⁵.

Falemos agora de um dos objetivos mais desafiantes: o estabelecimento de metodologias comuns para os Estados. Segundo Danièle Nouy, Presidente do Conselho de Supervisão,

*“Outra grande parte do nosso trabalho este primeiro ano tem sido o desenvolvimento de metodologias comuns. Isto não foi uma surpresa para nós. Quase tudo o que fizemos este primeiro ano foi feito pela primeira vez. E porque desde início queríamos assegurar consistência, reconhecemos a necessidade de desenvolver metodologias que pudéssemos usar novamente no futuro”*³³⁶.

Está em causa a harmonização de práticas nacionais de vários países, que englobam não só as entidades supervisoras nacionais mas também as entidades supervisionadas. Neste âmbito foi elaborado o Guia para a Supervisão Bancária³³⁷, como ferramenta de orientação com procedimentos e práticas comuns a todos os supervisores.

Tendo em vista este objetivo, decorreu o primeiro *Processo* de Revisão e Avaliação de Supervisão («*Supervisory Review and Evaluation Process*» / *SREP*³³⁸), no qual todas as instituições de crédito significativas foram alvo de uma avaliação com um

<<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2016/html/se160607.en.html>>, última vez consultado a 10 de junho de 2016.

³³⁴ Cf. NOUY, *First ordinary hearing in 2016 of the Chair of the ECB'S Supervisory Board at the European Parliament's Economic and Monetary Affairs Committee*, Introductory statement by Danièle Nouy, Chair of the Supervisory Board of the Single Supervisory Mechanism, Bruxelas, 13 de junho, 2016, disponível em <<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2016/html/se160613.en.html>>, última vez consultado em 14 de junho de 2016.

³³⁵ Cf. *Ibidem*.

³³⁶ Tradução livre da autora, cf. cit. *Speech by Danièle Nouy*..., - “Almost everything we did in this first year, we did for the first time. And because from the start we wanted to ensure consistency, we had to recognize the need to develop methodologies that we could use again in the future”.

³³⁷ Disponível

em

<<https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssmguidebankingsupervision201411.en.pdf>>, última vez consultado a 8 de janeiro de 2016.

³³⁸ Para maior desenvolvimento sobre este tema vide *The Financial and Economic Crises: an International Perspective*, ed. por GUP, Benton E., Edward Elgar Publishing, 2010, pp.95-99.

ponto de referência comum, permitindo obter análises transversais e comparações, considerando as especificidades das instituições. Visa-se alcançar a promoção plena dos objetivos da união bancária.

Nestes termos, para a preparação das decisões de capital do Pilar 2, os supervisores consideraram em primeiro lugar os habituais riscos que os bancos enfrentam devido às condições do mercado económico (como o crédito e o risco de liquidez), e de seguida prosseguiram com o objetivo de uma transição suave (pelos bancos) das atuais posições de capital para uma perspectiva de aplicação do Basileia III em 2019. Assim, podemos afirmar que o MUS contribuir para o estabelecimento de igualdade de condições no âmbito do MUS, dado que foi usada uma metodologia comum para a supervisão dos bancos, e que esta incidiu sobre todas as instituições de crédito significativas na zona do euro.

Em consequência do SREP, os requisitos de supervisão de capital para aqueles bancos aumentou, em média, em 30 pontos base, comparando com o ano de 2014. Além disso, a introdução dos “amortecedores” macroprudenciais também aumentou 20 pontos base, o que perfaz um aumento total de 50 pontos base (que devem ser atingidos gradualmente), o que vai ao encontro da transição gradual dos requisitos exigidos no Basileia III³³⁹.

Para esta avaliação dos bancos significativos da eurozona, o BCE contou com as contribuições das autoridades nacionais competentes e da Autoridade Bancária Europeia, na condução de testes de *stress* e na avaliação da qualidade dos ativos. Atendendo aos resultados obtidos, foi elaborada a estratégia para o primeiro ano de atuação do MUS, visando colmatar as lacunas e fraquezas encontradas nos balanços patrimoniais dos bancos³⁴⁰.

Assim, em termos de supervisão, um dos primeiros objetivos alcançados foi a efetiva implementação das conclusões da análise da qualidade dos ativos e o acompanhamento dos planos de capital das entidades de crédito, diagnosticadas com um défice de fundos próprios na avaliação completa, pois a adequada capitalização de todos os

³³⁹ Neste sentido cf. ANGELONI, *ob. cit.*

³⁴⁰ Questão já abordada *vide supra* Capítulo III, Ponto 3, pág. 36 e segs, deste trabalho.

bancos é tida como condição *sine qua non* para a estabilidade financeira da zona euro. Por outro lado, houve igualmente a preocupação de garantir que a gestão do risco era adequada ao controlo dos bancos e eficaz, de modo a que os bancos consigam prover a economia em geral com serviços financeiros.

Neste contexto, uma das situações mais complexas foi a da Grécia, devido ao tumulto político vivido no Estado-Membro. Tal situação refletiu-se de imediato nos bancos gregos, exigindo aos supervisores uma monitorização especialmente atenta. No acordo político alcançado em julho, o BCE abraçou um papel importante no que diz respeito à determinação das necessidades de recapitalização das instituições bancárias gregas significativas, executando uma avaliação minuciosa desses bancos³⁴¹, a fim de determinar as necessidades de recapitalização das instituições menos significativas gregas. Sem prejuízo do já alcançado, o BCE continua o seu trabalho minucioso na Grécia, por forma a garantir um sistema bancário sólido e resistente.

Quanto ao campo da regulação, apesar de o BCE no âmbito do MUS não deter poderes de regulação (que cabem à Comissão Europeia, ao Conselho Europeu e ao Parlamento Europeu, sem prejuízo da emissão da produção de *soft law* e *standarts* técnicos que podem ser emitidos pela EBA), o quadro legal bancário europeu é constituído por diversos elementos flexíveis, que conferem à autoridade de supervisão uma considerável margem de manobra, falamos concretamente das OND – *Options and National Discretions*. Este é um instrumento responsável pela criação de condições de concorrência desiguais, a par do modo como a legislação é transposta e interpretada no direito nacional³⁴². Desta forma, permanecia em aberto a possibilidade de fragmentação e de práticas arbitrárias que o MUS deveria cessar³⁴³.

³⁴¹ Os resultados desta avaliação exaustiva foram publicados a 31 de outubro.

³⁴² Neste contexto, acresce ainda outro fator preocupante, concretamente, a existência de algumas práticas de supervisão pré-MUS consagradas na legislação nacional, que limitam as opções dos supervisores na execução do seu trabalho.

³⁴³ A título de exemplo, considere-se o caso da implementação da Diretiva de Requisitos de Capital (DRC) nas leis nacionais, que culminou em diversas interpretações de elementos específicos da Diretiva, colocando um grande problema ao MUS, pois este depende da correta transposição das diretivas no direito nacional. Sem a aplicação uniforme das diretivas na legislação nacional fica em risco a igualdade dentro do MUS.

A DRC, o Regulamento dos Requisitos de Capital (RRC) e até alguns atos delegados, permitem que os Estados-Membros participantes decidam como aplicar um requisito específico - «*options and national discretions*» (OND). Estas opções podem ser tomadas pelos legisladores nacionais ou delegadas nas

Como tal, é imperativo harmonizar estas opções variáveis, por forma a garantir que os bancos atuarão em consonância com um quadro legal comum, quanto à supervisão e quanto à regulação. Neste âmbito, destacamos novamente o Guia de Supervisão Bancária, como elemento fulcral no quadro da harmonização regulamentar prudencial.

No mesmo sentido, cumpre-nos sublinhar a relevância do BCE na adoção e publicação, dos atos legais tomados por este e por outras instituições europeias, referentes à supervisão prudencial das instituições de crédito. Referimo-nos em concreto ao «*Legal Framework for Banking Supervision. Volume I*»³⁴⁴, «*Legal Framework for Banking Supervision. Volume II*»³⁴⁵ e «*Legal Framework for Banking Supervision. Volume III*»³⁴⁶
347.

No que diz respeito ao primeiro volume, apenas incide sobre o 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, ou seja, o Regulamento do MUS, e sobre o Regulamento (UE) n.º 468/2014 do BCE, 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 (que corresponde à Decisão BCE/2014/17), isto é o Regulamento-Quadro do MUS.

Por seu turno, o segundo volume é constituído por oito atos legais. Principia com a Decisão do BCE relativa à nomeação dos representantes do Banco Central Europeu no

autoridades de supervisão, e incidem sobre um vasto leque de questões, como por exemplo os sistemas de proteção institucional. Atualmente existem cerca de 150 OND, cf. Danièle NOUY, *Speech by (...)*.

³⁴⁴ Datado de dezembro de 2014, disponível para consulta em <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssmlegalframeworkforbankingsupervision_vol1.en.pdf?92312c6b252a4cfca1f28ebbf368b27>, última vez consultado em 18 de junho de 2016.

³⁴⁵ Datado de julho de 2015, disponível em <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssmlegalframeworkforbankingsupervision_vol2.en.pdf?148511bacf3aaea6ea3b41f7b5046075>, última vez consultado em 18 de junho de 2016.

³⁴⁶ Datado de novembro de 2015, disponível em <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssmlegalframeworkforbankingsupervision_vol2.en.pdf?148511bacf3aaea6ea3b41f7b5046075>, última vez consultado em 18 de junho de 2016.

³⁴⁷ Note-se que se trata somente da congregação dos diplomas legais ou outros atos que foram emanados no âmbito do MUS, que se abstém de quaisquer anotações, comentários ou análises, sem prejuízo do disposto nas respetivas Introduções de cada volume.

Conselho de Supervisão (BCE/2014/4)³⁴⁸, segue para a Decisão do BCE relativa à instituição de uma Comissão de Reexame e respetivas Regras de Funcionamento (BCE/2014/16), posteriormente temos o Regulamento (UE) n.º 673/2014 do BCE, que institui um Painel de Mediação e adota o seu Regulamento Interno (Decisão BCE/2014/26), e a Decisão do BCE que identifica as instituições de crédito sujeitas a avaliação completa (BCE/2014/3)³⁴⁹. Em quinto lugar surge a Decisão do BCE relativa à implementação da separação entre as funções de política monetária e de supervisão do Banco Central Europeu (BCE/2014/39)³⁵⁰, após a qual vem a Decisão do BCE relativa à cooperação estreita com as autoridades nacionais de Estados-Membros participantes cuja moeda não é o euro (BCE/2014/5)³⁵¹, de seguida surge o Acordo Interinstitucional entre o Parlamento Europeu e o BCE 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), e finalmente o Memorando de Entendimento entre o Conselho da União Europeia e o BCE sobre a cooperação nos procedimentos relacionados com o MUS³⁵².

Quanto ao terceiro volume que reúne os atos legais relevantes no âmbito do MUS, é igualmente constituído por oito elementos. O primeiro é o Código de Conduta dos membros do Conselho de Supervisão do Banco Central Europeu³⁵³, seguindo-se a Decisão (UE) 2014/433 do BCE relativa à criação de um Comité de Ética e respetivo Regulamento

³⁴⁸ Decisão de 6 de fevereiro de 2014, disponível em <https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/oj_jol_2014_196_r_0010_pt_txt.pdf>, última vez consultado em 18 de junho de 2016.

³⁴⁹ Datada de 4 de fevereiro de 2014, disponível em <https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/celex_32014d000301_pt_txt.pdf>, última vez consultada em 18 de junho de 2016.

³⁵⁰ Datada de 17 de setembro de 2014, disponível em <https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/oj_jol_2014_300_r_0012_pt_txt.pdf>, última vez consultada em 18 de junho de 2016.

³⁵¹ Datada de 31 de janeiro de 2014, disponível em <https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/celex_32014d000501_pt_txt.pdf>, última vez consultada em 18 de junho de 2016.

³⁵² Datado de 11 de dezembro de 2013, disponível em <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/legal/pdf/mou_between_eucouncil_ecb.pdf>, última vez consultado em 18 de junho de 2016.

³⁵³ Disponível em <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/legal/pdf/oj_joc_2015_093_r_0002_pt_txt.pdf>, última vez consultado a 18 de junho de 2016.

Interno (BCE/2014/59)³⁵⁴, a Orientação (UE) 2015/856 do BCE que estabelece os princípios do Código Deontológico do Mecanismo Único de Supervisão (BCE/2015/12)³⁵⁵, e a 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)³⁵⁶, seguindo-se esse mesmo regulamento³⁵⁷ Neste volume encontramos ainda o Regulamento (EU) n.º 1163/2014 do BCE, de 22 de outubro de 2014, relativo às taxas de supervisão (BCE/2014/41), a Decisão do BCE 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)³⁵⁸, e por fim, o Regulamento (UE) n.º 2015/534 do BCE relativo ao reporte de informação financeira para fins de supervisão (BCE/2015/13)³⁵⁹.

A par destes atos legais já discriminados, fazemos referência às decisões que incidiram sobre as instituições de crédito, e tomadas ao longo deste ano e meio de operacionalização do MUS.

Ao analisar a cronologia da atuação do Banco Central Europeu, vemos toda a panóplia de decisões, pareceres e orientações que aquele já tomou no âmbito das suas atribuições do MUS, desde novembro de 2014³⁶⁰. Com efeito, podemos verificar que os

³⁵⁴ Datada de 17 de dezembro de 2014, disponível em <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/legal/pdf/oj_jol_2015_070_r_0007_pt_txt.pdf>, última vez consultada em 18 de junho de 2016.

³⁵⁵ Datada de 12 de março de 2015, disponível em <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/legal/pdf/celex_32015o0012_pt_txt.pdf>, última vez consultada em 18 de junho de 2016.

³⁵⁶ Datada de 16 de abril de 2014, disponível em <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/legal/pdf/celex_52014hb0019_pt_txt.pdf>, última vez consultada em 18 de junho de 2016.

³⁵⁷ Datado de 23 de novembro de 1998, disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=URISERV:l25046&from=EN>>, última vez consultado em 18 de junho de 2016.

³⁵⁸ Datada de 11 de fevereiro de 2015, disponível em <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/legal/pdf/oj_jol_2015_084_r_0008_pt_txt.pdf>, última vez consultada em 18 de junho de 2016.

³⁵⁹ Datado de 17 de março de 2015, disponível em <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/legal/pdf/oj_jol_2015_086_r_0004_pt_txt.pdf>, última vez consultado em 18 de junho de 2016.

³⁶⁰ A qual não iremos explorar detalhadamente neste trabalho, sob pena de se tornar exaustivo. Todavia, iremos destacar algumas datas e respetivos atos aí tomados, que na nossa ótica devem ser ressaltados. Quanto aos demais, iremos fazer a devida remissão para o sítio da internet do BCE, por forma a permitir a sua consulta.

primeiros atos após a sua implementação datam logo de novembro de 2014³⁶¹, e trata-se da emissão de um parecer sobre a regulação bancária da Eslovénia, e de um parecer sobre a resolução das instituições de crédito e empresas de investimento da Hungria. Destacamos ainda um parecer sobre a produção de notas de euro por uma entidade de propósito especial em Espanha, um parecer sobre os requisitos de crédito na Estónia e um parecer sobre a divulgação de informações confidenciais perante um inquérito parlamentar nacional, na Irlanda. Foram igualmente emitidos pareceres sobre a Bulgária, Áustria e Roménia, já no mês de dezembro de 2014, respetivamente, sobre a divulgação de informações caso um banco esteja sujeito a resolução ou revogação de licença, a publicação de documentos e a utilização da reserva de pensões e a contribuição da Roménia para o Fundo Monetário Internacional para a Redução da Pobreza e Crescimento da Confiança. Já no que diz respeito atos legais, houve várias decisões e regulamentos, entre os quais as Decisão BCE/2014/53 de 24 de novembro relativa à aprovação do volume de emissão de moeda em 2015, o Regulamento (UE) n.º 1376/2014 de 10 de dezembro, sobre a aplicação das reservas mínimas. Por fim, sublinhamos a recomendação de 16 de dezembro ao Conselho da União Europeia, relativa à nomeação dos auditores externos do Lietuvos bankas (Lituânia). Assim, podemos verificar que nos primeiros meses houve uma preocupação com o apuramento das situações nos países e a consequente produção de diretrizes que permitam estabelecer um quadro regulamentar coeso e eficaz de atuação nas entidades supervisionadas.

De entre o decorrer do ano de 2015 destacamos as seguintes decisões: a Decisão BCE/2014/45 relativa à implementação do programa de compra de instrumentos de dívida titularizados; a Decisão BCE/2015/6, relativa à elegibilidade dos instrumentos de dívida transacionáveis emitidos ou integralmente garantidos pela República Helénica; a Decisão BCE/2014/61 relativa à realização do capital, à transferência de ativos de reserva e à contribuição para as reservas e provisões do BCE pelo Lietuvos bankas; a Decisão (UE) 2015/2331 do BCE de 4 de dezembro de 2015 relativa à aprovação do volume de emissão de moedas em 2016; a Decisão (UE) 2016/188 do BCE, relativa ao acesso do BCE e das ANC do MUS às aplicações, sistemas, plataformas e serviços eletrónicos deste e à sua

³⁶¹ No que concerne aos atos tomados no ano de 2014, inclusive os que de seguida se irão referenciar, bem como aqueles decididos antes da implementação do MUS, cf. <<https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/date/2014/html/index.en.html>>, última vez consultado em 18 de junho de 2016.

utilização; a Decisão (UE) 2015/2202 relativa à repartição dos proveitos monetários dos bancos centrais nacionais dos EM cuja moeda é o euro.

Por sua vez, no campo dos pareceres e recomendações sublinhamos: o parecer sobre a resolução bancária na Alemanha, o parecer sobre o esquema da garantia de depósitos na Holanda, o parecer sobre a produção de notas euro em Portugal³⁶², o parecer sobre as medidas de acompanhamento do MUS na Áustria, o parecer sobre o quadro institucional para a resolução de instituições na Bélgica, o parecer sobre as alterações aos Estatutos do Banca d'Italia (Itália) e o parecer sobre as reservas da Hungria. Ainda neste âmbito, referimos o parecer sobre o regime do mediador de crédito³⁶³ e o parecer sobre o novo regime jurídico das caixas económicas, ambos para Portugal³⁶⁴, a recomendação do BCE ao Conselho da UE sobre auditores externos no Latvijas Banka e a recomendação sobre as políticas de distribuição de dividendos.

³⁶² Este parecer surge na sequência de um pedido solicitado pelo Ministro das Finanças Português, sobre o projeto de decreto-lei que altera o regime jurídico nacional relativo à produção de papel-moeda, até então regido pelo DL n.º 400/99, de 14 de outubro de 1999.

Este novo projeto de decreto-lei visa permitir ao BdP, enquanto banco central do Eurogrupo com centro de fabrico de notas de erro próprio, participar em formas de cooperação mútua, para desenvolver a atividade de produção de matérias-primas, a de impressão de papel-moeda. Para tanto, o projeto elimina a necessidade de deter uma maioria qualificada do capital social de pessoas coletivas que produzam e imprimam papel-moeda.

No seu parecer o BCE entende que deveria ser efetuada uma referência mais específica às orientações do BCE, através da remissão geral para o regime jurídico do BCE aplicável, nomeadamente ao regime jurídico do Eurosistema relativo à produção e aquisição de notas euro, de modo a ter em conta quaisquer futuras alterações legislativas.

³⁶³ Este parecer surge na sequência de um pedido solicitado pelo Ministro das Finanças Português, sobre o projeto de decreto-lei que altera o regime jurídico do mediador de crédito, previsto no DL n.º 144/2009 de 17 de junho.

O novo projeto de decreto-lei visa promover a consciencialização do papel que o mediador pode ter na agilização dos processos de reestruturação de dívida financeira de empresas, quer ao nível de prazos, quer ao nível de coordenação entre as atividades envolvidas. Para tanto, o decreto-lei estende as funções do mediador.

Em resposta, o BCE ressalva, entre outras questões, a necessidade das autoridades portuguesas tomarem em consideração o impacto potencial dessas alterações, adotando medidas que garantam a manutenção da qualidade do serviço, e que evitem o recurso desnecessário ao mediador de crédito.

³⁶⁴ Este parecer surge na sequência de um pedido solicitado pelo Ministro das Finanças Português, sobre o projeto de decreto-lei que estabelece o novo regime jurídico para as caixas económicas, previsto no DL n.º 136/79 de 18 de maio de 1979.

O novo projeto de decreto-lei visa adaptar o regime atual, por forma a refletir o alargamento progressivo da atividade de algumas caixas económicas à atividade da banca universal, através da definição da natureza e relação das caixas económicas com as suas instituições titulares, do fortalecimento dos modelos de governação e dos moldes de desempenho da atividade bancária.

O parecer do BCE recomenda, entre outras, o esclarecimento do âmbito do novo regime.

Por último, mencionamos brevemente a publicação da lista das entidades supervisionadas significativas e menos significativas, a publicação do Relatório Anual do BCE de 2014 e a divulgação da lista das entidades supervisionadas (à data de 30 de dezembro de 2015)³⁶⁵.

Creemos que este ano se pautou sobretudo pela atenção aos bancos da Europa de Leste e Grécia.

Quanto à atuação do corrente ano³⁶⁶, principiou com a Decisão (UE) 2016/3 do BCE, que estabelece os princípios para a prestação de informação sobre o desempenho dos subcoordenadores das ANC nas ECS do MUS e com a Decisão (UE) 2016/21 do BCE, que estabelece o regime de contratação pública conjunta do Eurosistema. No mesmo sentido, o BCE emitiu ainda: a Decisão (UE) 2016/245, que estabelece as regras relativas ao regime de aquisições, a Decisão (UE) 2016/457, relativa à elegibilidade de instrumentos de dívida transacionáveis emitidos ou integralmente garantidos pela República do Chipre, a Decisão (UE) 2016/955, relativa ao procedimento de acreditação de qualidade dos fabricantes de notas de euro, e a última até agora, a Decisão ECB/2016/18, relativa à elegibilidade dos instrumentos de dívida emitidos ou integralmente garantidos pela República Helénica.

O ano de 2016 conta também com vários pareceres, de entre os quais, um sobre um imposto para determinadas instituições financeiras na Polónia, um parecer sobre a supervisão das atividades que operam com numerário e imposição de medidas e sanções administrativas na Lituânia, dois sobre o esquema de garantia de depósitos da Grécia e da Eslovénia, outro parecer sobre a recuperação e resolução das instituições de créditos e firmas de investimento do Chipre, um parecer sobre a hierarquia das instituições de crédito de França, entre muitos mais. De entre as instituições de crédito alvo destes pareceres contamos, até ao momento, com o Българска народна банка (Banco Nacional da Bulgária), a Hrvatska Narodna Banka (Croácia) e a Banka Slovenije's (Eslovénia).

Este ano destaca-se pelo grande número de orientações com que conta até agora (nove). No que respeita a estas, salientamos as seguintes: Orientação (UE) 2016/64 do

³⁶⁵ Para consulta da lista completa da atuação do BCE no ano de 2015 *vide* <<https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/date/2015/html/index.en.html>>, última vez consultado a 18 de junho de 2016.

³⁶⁶ Para consulta da lista completa da atuação do BCE no ano de 2016 *vide* <<https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/date/2016/html/index.en.html>>, última vez consultado a 18 de junho de 2016.

BCE, relativa ao enquadramento para a implementação da política monetária do Eurosistema, Orientação (UE) 2016/65 do BCE, relativa às margens de avaliação a aplicar na implementação da política monetária do Eurosistema, Orientação (UE) 2016/66 do BCE, relativa às exigências de informação estatística do Banco Central Europeu em matéria de contas financeiras trimestrais, e a Orientação (UE) 2016/256 do BCE, relativa à extensão das regras comuns e normas mínimas destinadas à proteção da confidencialidade da informação estatística compilada pelo Banco Central Europeu, com a assistência dos bancos centrais nacionais, às ANC de EM participantes e ao BCE no exercício das suas funções de supervisão.

Em jeito de conclusão no que se refere a esta síntese da atuação concreta do BCE no âmbito das suas atribuições prudenciais, referimos ainda as duas consultas públicas que o BCE levou a cabo neste ano, designadamente, o Projeto de Guia do BCE sobre a abordagem para o reconhecimento dos sistemas de proteção institucional para fins prudenciais³⁶⁷, e mais recentemente o Projeto de adenda ao Guia do BCE sobre as OND disponíveis no direito europeu³⁶⁸.

7. Próximas etapas

Permanecem muitos desafios e objetivos a alcançar no âmbito do Mecanismo Único de Supervisão, não só em termos da sua implementação, mas também da própria decorrência da sua atividade.

O objetivo que denota maior dificuldade em ser alcançado é a plena harmonização da supervisão bancária na zona euro. Enfrentamos a necessidade de construir rapidamente

³⁶⁷ Cujo período de consulta decorreu entre 19 de fevereiro e 15 de abril. Para mais informação cf. <https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/publiccons/html/institutional_protection.en.html>, última vez consultado a 21 de junho de 2016.

³⁶⁸ Cujo período de consulta decorreu entre 18 de maio e 21 de junho. Para mais informação cf. <https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/publiccons/html/reporting_options_part2.en.html>, última vez consultado a 21 de junho de 2016.

uma cultura supervisora única a partir de 17 países e suas respectivas culturas³⁶⁹, entenda-se aqui também os respetivos modelos de supervisão.

Com efeito, o BCE assumiu a supervisão de mais de 5000 entidades de crédito, que desenvolvem uma panóplia de negócios e atuam em mercados bancários segmentados a que estão inerentes a diversidade de práticas nacionais.

Neste sentido, Danièle Nouy, Presidente do Conselho de Supervisão diz que a solução para uma supervisão prudencial bancária forte e coerente passa pela cooperação entre legisladores europeus e nacionais, no âmbito da harmonização e regulamentação³⁷⁰ da supervisão. Para tanto, continua a ser necessário o desenvolvimento de um quadro legal comum, bem como de *standarts* e orientações técnicos que conciliem as melhores práticas de supervisão (a par dos instrumentos que já existem), essenciais para o nível elevado de supervisão que se pretende atingir.

Quanto aos bancos e os desafios que estes colocam, em linhas gerais têm que ver com a baixa rentabilidade e a contínua não realização de exposições dos seus balanços.

A rentabilidade dos bancos melhorou no primeiro semestre de 2015 e as posições de capital foram reforçadas. Contudo, o sistema bancário da área euro ainda denota uma baixa rentabilidade, e para muitos bancos, o retorno sobre o património fica abaixo do custo do capital próprio. Isto tem que ver com vários fatores, nomeadamente, os baixos níveis de crescimento económico³⁷¹ que implicam um crescimento de crédito moderado para os bancos, a contínua baixa da taxa de juros, os níveis elevados de provisões que os bancos estão a enfrentar.

Esta evolução forçará os bancos a repensar os seus modelos de negócio, e neste sentido, a atual conjuntura poderá incentivar a criação de novos modelos de negócio.

Outro desafio prudencial são as exposições inadimplentes, que se relacionam com as condições económicas gerais, grandes *stocks* de ativos problemáticos (sobretudo nos

³⁶⁹ Neste sentido, cf. TALANI, Leila Simona, *European Political Economy: Issues and Theories*, Ashgate Publishing, 2014, pp. 190-191.

³⁷⁰ Neste sentido, cf. *Speech by (...)*, “*For credible, unified and harmonized European prudential banking supervision... It is, however, up to both the European and national legislators to improve regulatory harmonization*” – “*Para uma supervisão prudencial bancária credível, unificada e harmonizada... No entanto, depende de ambos legisladores, Europeu e nacionais, melhorarem a harmonização regulatória*” (tradução livre da autora).

³⁷¹ Note-se que os níveis de crescimento além de baixos são desiguais, entre Estados-Membros.

países mais afetados pela crise financeira), e falhas nos quadros de recuperação de dívidas. Como resposta, o BCE e os bancos têm trabalhado na construção e implementação de planos de ação individuais e adequados à resolução destas questões.

No âmbito da supervisão, destacamos a necessidade de os bancos se manterem a par da transição para o Basileia III, e da implementação das novas exigências regulamentares³⁷².

Atendendo as estas condições económicas é essencial garantir que os bancos têm capital suficiente e de boa qualidade, nos seus balanços. Após a avaliação global feita em 2014, o BCE conseguiu identificar algumas lacunas de capital em algumas instituições bancárias. As avaliações do «SREP» levam em conta a persistência, o plano para a transição para os requisitos do Basileia III e os riscos de desenvolvimento enfrentados pelos bancos, devido às condições económicas e de mercado na eurozona.

As decisões do «SREP» de 2016 estão a ser ultimadas³⁷³, mas os requisitos de capital do Pilar 2 previstos para as instituições de crédito significativas são mais exigentes do que no ano precedente, numa média de 30 pontos base. Acresce ainda a exigência progressiva de mais 20 pontos base de capital nas reservas. Neste seguimento têm corrido reuniões com as instituições supervisionadas para determinar a *ratio* que têm de prover.

Quando os resultados forem determinados e conjugados com os aspetos mais importantes da metodologia do MUS, teremos uma indicação dos requisitos do Pilar 2 do MUS que deverão estar estáveis³⁷⁴.

³⁷² Sobre este assunto com mais desenvolvimento *vide supra* a nota de rodapé 174 e Autores aí mencionados.

³⁷³ Cf. NOUY, Danièle, *First ordinary hearing in 2016 of the Chair of the ECB'S Supervisory Board at the European Parliament's Economic and Monetary Affairs Committee*, Introductory statement by Danièle Nouy, Chair of the Supervisory Board of the Single Supervisory Mechanism, Bruxelas, 13 de junho, 2016.

³⁷⁴ Existem muitos críticos dos resultados do «SREP» que afirmam que o BCE é inconsistente, pois embora a política monetária vise lançar a economia através da flexibilização quantitativa, a supervisão bancária obriga os bancos a reter muito mais capital, devido ao «SREP». Como tal, os críticos argumentam que o requisito que fixa o capital acima do mínimo regulamentar sufoca o crescimento da economia real, i.e., aquele que o BCE está a tentar promover através da sua política monetária.

Em sentido diverso cf., NOUY, *ob cit.*: segundo esta, apenas numa perspectiva a curto prazo é que a fixação de requisitos mais exigentes parece comprimir o crescimento da economia real. Na verdade, a maioria dos bancos sob o MUS já têm amortecedores de capital mais elevados do que o mínimo, pelo que não se veem fortemente surpreendidos/afetados. Mesmo que ocorresse uma desalavancagem apenas diminuiria as suas atividades secundárias e a concessão de créditos não seria afetada.

Por outro lado, ter mais capital para amortecimento permite aliviar os custos de financiamento do banco, o que a longo prazo se refletirá num efeito positivo sobre os empréstimos para a economia real.

Caso os bancos não providenciem estas reservas amortecedoras de capital ficarão mais vulneráveis a eventos que ocorram a médio e longo prazo, e a incerteza conjuntamente com pouca confiança no setor bancário dificulta a recuperação económica. É preciso prever e prevenir situações desfavoráveis e nesse sentido, a exigência de reservas de capital maiores também demanda que sejam de boa qualidade. Na implementação do MUS há que se certificar que os bancos conseguem atingir por completo os requisitos de capital, atempadamente.

Sem prejuízo da importância do capital de boa qualidade, existem outros instrumentos que garantem a resiliência dos bancos perante os riscos que enfrentam, que também devem ser aprimorados. Neste sentido, o SREP avaliou, entre outros, o risco cibernético. Este tem que ver com a integridade dos dados e é uma área nova na supervisão, que requer conhecimentos e experiências diferentes do padrão normal.

Antes do MUS, eram os próprios bancos quem lidava com os riscos de falhas nos sistemas de tecnologias de informação, designadamente erros nas suas operações diárias, perdas operacionais e os danos causados à sua reputação.

Porém, hoje em dia os riscos são deveras mais evoluídos, falando-se de ataques cibernéticos, que são uma versão digital dos assaltos clássicos³⁷⁵, que podem resultar de indivíduos ou de organizações criminosas.

Neste sentido, em 2015 procedeu-se a uma avaliação da segurança cibernética que permitiu identificar quais os bancos que devem ver esta área trabalhada, desde logo através de inspeções no local.

O desafio decorrente das falhas nas tecnologias de informação reside na criação de um plano de ação que possibilite, em primeiro o acompanhamento dos incidentes significativos nesta área e, em segundo lugar, a perceção das tendências relativas a este risco.

Devem ainda ser considerados os riscos da terceirização de serviços (por parte dos bancos a terceiros) e a importância da alta administração e do conselho do banco receber informações fidedignas sobre o risco, pontos que serão desenvolvidos no corrente ano.

³⁷⁵ Cf. NOUY, *ibidem*, “*cyber risk also includes cyber attacks, the digital version of a classic bank robbery*”.

Estes riscos *supra* mencionados são exemplos de desafios que não se resolvem através do capital adicional.

Em suma, a exigência de mais capital não obsta ao desenvolvimento de uma perspetiva mais geral, que engloba outros riscos para a supervisão prudencial.

Outro desafio continua a ser o idioma utilizado para o exercício da supervisão e a necessidade de traduzir a multiplicidade de documentos, ou ainda a construção do corpo de inspetores do MUS, as relações com as outras instituições europeias, como a Autoridade Bancária Europeia ou o Mecanismo Único de Resolução³⁷⁶.

Não podemos deixar de mencionar o requisito/desafio fulcral que é a necessidade de ganhar credibilidade face ao mercado, que passa pela demonstração inequívoca da independência do BCE em relação às outras autoridades supervisoras nacionais que o compõem³⁷⁷.

Por último, os países que não pertençam à zona euro também poderão participar no MUS, e inclusive partilhar outros aspetos relacionados com a UBE, como o Mecanismo Único de Resolução³⁷⁸. A condição de participação destes países naquele mecanismo será que a autoridade nacional do país em questão cumpra as orientações e pedidos, bem como forneça as informações necessárias que o BCE possa requerer³⁷⁹. O desafio a que aqui nos referimos reside na elaboração de um plano de cooperação que conjugue também as realidades de supervisão e de regulação destes países.

É de referir que estes foram apenas alguns desafios que decidimos abordar, mas que tantos outros existem e muitos mais estarão por vir.

³⁷⁶ Com maior desenvolvimento sobre este assunto *vide supra* neste capítulo o ponto 3.2 e respetivas notas de rodapé, pp. 52-54.

³⁷⁷ Sobre esta questão e outras relacionadas *vide* FABRINI, Frederico, BALLIN, Ernst Hirsch, SOMSEN, Han, *What form of Government for the European Union and the Eurozone*, Bloomsbury Publishing, 2015.

³⁷⁸ Neste sentido *vide* CALCIANO, Filippo Luca, FIORDELISI, Franco, SCARANO, Giovanni, *The Restructuring of Banks and Financial Systems in the Euro Area and the Financing of SMEs*, Palgrave Macmillan, 2015, pp. 108-110.

³⁷⁹ ENOCH, Charles, *et al*, *From Fragmentation to Financial Integration in Europe*, International Monetary Fund, 2013, pág. 210.

CONCLUSÃO

É altura de terminarmos esta exposição, fazendo uma síntese conclusiva dos pontos apresentados.

Face à crise de 2007/2008, foi necessário um novo quadro de regulamentação sobre os sistemas financeiro e bancário, para combater os riscos sistémicos que a crise anunciava, garantindo ainda a obtenção de mecanismos de prevenção e controlo rápidos e eficazes na eventualidade de uma nova crise.

Nasce então a ideia de uma União Bancária Europeia. Em termos sucintos, esta visa o reforço da resiliência do sistema financeiro, a evitação do «efeito contágio», a destrição entre a evolução da dívida soberana e a evolução da dívida bancária, a contenção do financiamento público das operações de *bailout*; o progresso da coordenação supervisora para a harmonização decisória e o impedimento da fragmentação dos mercados financeiros.

A UBE tem na sua base três pilares, nomeadamente o Mecanismo Único de Resolução e o Sistema Europeu de Garantia de Depósitos e o Mecanismo Único de Supervisão. O primeiro já está em vigor desde janeiro de 2015, incidindo sobre a planificação e execução dos processos de resolução bancária dos bancos e cria um mecanismo de financiamento desses processos *ex ante*, financiado pela banca. Por seu turno, o segundo ainda não está em vigor, mas tem como objetivo o combate à fragmentação financeira, a maior garantia para os depositantes em caso de insolvência bancária, e o fortalecimento da confiança daqueles no sistema bancário dos Estados-Membros. A atuação conjunta destes três mecanismos permitirá o alcance de uma verdadeira união financeira global.

No que diz respeito à destrição entre regulação e supervisão, percebemos que a primeira é um conceito mais amplo, que abarca a intervenção pública sobre uma atividade privada que, por um lado, estabelece regras gerais e abstratas, que definem as condições normativas de desenvolvimento das atividades reguladas, e por outro lado, traduz-se na aplicação dessas regras e no seu contínuo acompanhamento e fiscalização das atividades reguladas, quanto ao cumprimento das regras definidas e aplicação de sanções, em caso de

infração. De forma diferente, a supervisão é um conceito mais restrito, que se identifica com a regulamentação do setor financeiro, em especial do setor bancário, e que se pauta por uma intervenção pública que aplica regras para orientar, condicionam os comportamentos das instituições reguladas, e, por outro lado, desenvolve uma atividade de acompanhamento, vigilância e sancionamento das instituições em que incide.

Fruto do novo quadro regulamentar acima enunciado, a União Europeia alterou o seu modelo de supervisão: em 2010 foi criado o SESF, cujo objetivo principal é assegurar a adequada aplicação e cumprimento das regras destinadas ao setor financeiro, por forma a manter a estabilidade financeira, garantir a confiança no sistema financeiro e proteger os consumidores dos serviços financeiros. Este sistema preconiza a distinção entre as funções de regulação das funções de supervisão: a primeira reclama a definição de regras, medidas harmonizadas de supervisão bancária, em toda a UE, sendo da responsabilidade de instituições europeias; a segunda incide sobre a aplicação dessa disciplina harmonizada, e está a cargo dos próprios EM e das respetivas autoridades de supervisão. Em suma, defrontamo-nos com um modelo que concilia esforços nacionais e europeus.

Relembre-se que a atividade bancária das instituições de crédito é um elemento fundamental para a economia de mercado, dado que é esta que impulsiona e promove o sentido do desenvolvimento económico dos EM, individual e comumente.

Foi no âmbito da supervisão financeira, que a 4 Novembro de 2014, se iniciou um novo processo para o sistema bancário europeu vigente na zona do euro: a implementação do Mecanismo Único de Supervisão. Este sistema pauta-se pela criação de um supervisor pan-europeu, único para o conjunto da Eurozona, possibilitando que o Banco Central Europeu eleja as melhores práticas de supervisão prudencial identificadas na Europa, e que se incorpore a experiência acumulada pelas autoridades supervisoras dos distintos Estados-Membros, para que se alcance uma integração financeira, plenamente harmonizada e homogeneizada, e o reforço da resiliência do sistema bancário.

A existência do BCE como elemento centralizador garante a homogeneidade e igualdade de tratamento por parte do supervisor para as entidades submetidas a supervisão, sendo que as autoridades nacionais competentes, como detentoras de conhecimentos sobre os mercados e bancos locais, estão encarregadas de garantir a adequada execução das decisões do BCE, cumprindo-se o princípio de cooperação entre os intervenientes do MUS.

Com efeito, foi efetuada uma divisão entre instituições de crédito significativas – que estão sob supervisão direta do BCE, num sentido de cooperação-, e as instituições de crédito menos significativas, que recaem sob a responsabilidade das autoridades nacionais, ainda que continue a existir um controlo do BCE, e por conseguinte mantém-se a sua responsabilidade sobre estas instituições. Há portanto uma divisão de atribuições entre o BCE e as ANC, sem prejuízo de aquele poder evocar o exercício da supervisão sobre as instituições menos significativas, se tal se revelar necessário.

Não obstante, denotam-se algumas fragilidades neste sistema, desde logo a sua base legal no TFUE que limita o alcance do MUS aos países da zona euro, e às instituições de crédito, a conciliação entre os prazos curtos e a complexidade dos procedimentos, que pode ser aguçada pela questão da língua, a harmonização das práticas regulatórias e de supervisão de todos os EM participantes, entre outras.

Após cerca de um ano e meio de atuação do MUS, destacam-se: a implementação da metodologia e enquadramento legal de supervisão, a operacionalização das ECS, a definição dos fatores de risco e prioridades, a realização do primeiro SREP, a definição da metodologia para a harmonização e uniformização de práticas. Sobretudo, destaca-se a colaboração com as autoridades nacionais competentes.

Fazendo uma análise retrospectiva da implementação deste sistema, conclui-se que foi um ano bem-sucedido, com a realização de alguns dos principais objetivos delineados, mas com outros tantos por alcançar.

O (in)sucesso do Mecanismo Único de Supervisão depende de todos os seus intervenientes, desde o Banco Central Europeu enquanto autoridade máxima da supervisão prudencial, até às autoridades nacionais competentes, passando ainda pelas próprias instituições supervisionadas. Aconteça o que acontecer, o MUS terá uma influência incontornável nos próximos passos da União Europeia.

BIBLIOGRAFIA

- AGHION, Philippe, BOLTON, Patrick, DEWATRIPONT, Mathias, “Contagious Bank Failures in a Free Banking System”, in *European Economic Review*, vol. 44, n. °4-6, 2000.
- ALUERNE GONZÁLEZ, Carolina, “Mus: su implementación e impacto para la banca española”, in *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, N. ° 38, Madrid, 2014, pp. 96-100.
- ALLEN, Franklin, SONG, Wei Ling, “Financial Integration and EMU”, in *European Financial Management*, vol. 11, n.° 1, 2005, pp.7-24.
- AMORIM, João Pacheco de, *Os poderes normativos do Banco de Portugal*, I Congresso de Direito Bancário, (coord.) VASCONCELOS, L. Miguel Pestana de, Coimbra, Almedina, abril, 2015.
- ANTHONY, Gordon, AUBY, Jean-Bernard, MORISON, John, ZWART, Tom, (ED.) *Values in Global Administrative Law*, Jean, Bloomsbury Publishing, 2011.
- ANTONIAZZI, Sandra, *La Banca Cebtrale Europea tra política monetaria e vigilanza bancaria*, Torino, Giappichelli, 2013.
- ARNULL, Anthony, CHALMERS, Damian, *The Oxford Hanbook of European Union*, Oxford Books, OUP Oxford, 2015.
- ATIK, Jeffery, “EU implementation of BASEL III in the shadow of euro crisis”, in *Review of Banking and Financial Law*, 2013, vol. 33, n.° 1.
- BABIS, Valia, *Single Rulebook for Prudential Supervision: Mission Accomplished?*, Legal Studies Research Paper Series, n.° 37/2014, University of Cambridge, julho, 2014.
- BAGLIONI, Angelo, *The European Banking Union: A Critical Assessment*, *Palgrave Macmillan Studies in Banking and Financial Institutions*, Springer, 2016.
- BANI, Elisabetta, *Regolazione strutturale contro regolazione prudenziale: gli insegnamenti delle crisi*, Torino, Giapichelli, 2012.
- BECK, Thorsten, (coord.), *Banking Union for Europe – Risks and Challenges*, Centre for Economic Policy Research (CEPR), 2012.

BIELING, Hans-Jürgen, “EMU, financial integration and global economic governance”, in *Review of International Political Economy*, vol. 13, n.º 3, 2006, pp. 420-448.

BLACK, Julia, “Restructuring global and EU financial regulation: character capacities and learning”, in WYMEERSCH, Eddy/HOPT, Klaus J./ FERRARINI, Guido, *Financial Regulation and Supervision (a post-crisis analysis)*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

BLANCHARD, Olivier Jean, “Crowding out”, in *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, Vol. 1, reimp. com correções, (org.) EATWELL, John, MILGATE, Murray, NEWMAN, Peter Basingstoke, Palgrave Publishers, 2002, pp. 728-730.

BOCCUZZI, Giuseppe, VALSECCHO, A., “Tutela della clientela e regolamentazione bancaria e finanziaria”, in BOCCUZZI, G. (org.), *I sistemi alternativi di risoluzione delle controversie nel settore bancario e finanziario: un'analisi comparata*, *Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale*, n.º 68, Banca d'Italia, 2010.

BORDO, Michael D., MILGATE, Bruce, SCHWARTZ, Anna J., “Under what circumstances, past and present, have international rescues of Countries in Financial distress been successful?”, in *Journal of International Money and Finance*, vol. 18, n.º 4, 1999, pp. 683-798.

CALCIANO, Filippo Luca, FIORDELISI, Franco, SCARANO, Giovanni, *The Restructuring of Banks and Financial Systems in the Euro Area and the Financing of SMEs*, Palgrave Macmillan, 2015.

CALVÃO DA SILVA, João, *Banca, Bolsa e Seguros*, 4ª edição, Almedina, 2013.

CAPRIGLIONI, Francesco, *European Banking Union. A Challenge for a more United People*, *Law and Economics Yearly Review*, 2013, vol. 2, parte 1.

CARDIM DE CARVALHO, Fernando, “Remarks on the Proposal to Create a Sovereign Bankruptcy Court”, comunicação apresentada in *Alternatives to Neoliberalism Conference* sponsored by the New Rules for Global Finance Coalition, Washington, 23 e 24 de maio, 2002, 4 pp.

CARMISSI, Jacopo, NOIA, Carmine di, MICOSSI, Stefano, *Banking Union; a deferral model for the European Union with prompt corrective action*, CEPS Policy Brief, n.º 282, agosto, 2012.

CHALMERS, Damian, DAVIES, Gareth, MONTI, Giorgio, *European Union Law – Text and Materials*, 3º ed., Cambridge University Press, junho, 2014.

CIRAIOLO, Francesco, “Il Regolamento UE N.º 1024/2013 sul meccanismo único di vigilanza e l’unione bancaria europea. Prime riflessioni”, in *Amministrazione in Cammino, Rivista eletrónica di diritto pubblico, di diritto dell’economia e di scienza dell’amministrazione*.

COMISSÃO EUROPEIA, *Proposta de Regulamento do Conselho que confere ao BCE atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito*, Bruxelas, 12.9.2012, COM(2012) 511final – 2012/0242 (CNS), 2012a.

___ *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: A tributação do sector financeiro*, Bruxelas, 07.10.2010, COM(2010) 549 final, 2010(b).

CORDEIRO, António Menezes, *Manual de Direito Bancário*, Almedina, 2008.

COSTA, Carlos, *A Economia Portuguesa na União Europeia – 1986-2010*, Leya, 2014.

CLEYNENBRUEGEL, Pieter van, *Market Supervision in the European Union: Integrated Administration in Constitutional Context*, reimpr., Martinus Nijhoff Publishers, 2014.

CRAVINHO, João, *A dívida pública portuguesa: o manifesto dos 74 e as alternativas europeias para reestruturar a dívida*, Leya, 2014.

D’AMBROSIO, Raffaele, “Due process and safeguards of the persons subject to SSM supervisory and sanctioning proceedings”, in *Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale*, n.º 74, Banca d’Italia, 2013.

DARVAS, Zsolte, MERLER, Silvia, *The European European Central Bank in the age of Banking Union*, Bruegel Policy Constitution, 2013/13.

ENOCH, Charles, et al, *From Fragmentation to Financial Integration in Europe*, International Monetary Fund, 2013.

FABRINI, Federico, *Economic Governance in Europe: Comparative Paradoxes and Constitutional Challenges*, Oxford Studies in European Law, Oxford University Press, 2016.

___ BALLIN, Ernst Hirsch, SOMSEN, Han, *What Form of Government for the European Union and the Eurozone*, Bloomsbury Publishing, 2015.

FAIRHURST, John, *Law of the European Union*, FI Series, Foundation studies in law series, Pearson Education, 2006.

FERRAN, Eilis, *European Banking Union: Imperfect, but it can work*, Paper n.º 30/2014, Legal Studies Research Paper Series, University of Cambridge, abril, 2014.

___ BABIS, Valia, *The European Single Supervision Mechanism*, Paper n.º 10/2013, Legal Studies Research Paper Series, University of Cambridge, março, 2013.

FERRANINI, Guido, HOPT, KJ., WYMEERSCH, E., (ORG.) *Rethinking financial regulation and supervision in times of crisis*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

___ *European Banking Union*, Oxford University Press, USA, 2015.

FIGUEIREDO, Luís Paulo, *Os sistemas de Supervisão Prudencial na União Europeia*, Almedina, 2003.

FLORES, Elena, DUIN, Kees van, “La Unión Económica y Monetaria europea y su evolución desde la crisis”, in *Revista CIBOD d’Afers Internacionals*, 2014, n.º 108, pp. 167-190.

FREIRE, André, LISI, Marco, VIEGAS, José Manuel Leite (org.), *Crise Económica, políticas de austeridade e representação política*, (org.), Assembleia da República - Divisão de Edições, Lisboa, 2015.

FREITAS, João, “Um mecanismo de resolução para a União Bancária: fundamentos e configuração”, in *Relatório de Estabilidade Financeira*, Banco de Portugal, maio, 2014, pp. 81-113.

GASPARD, Roger, *The National Financial Authorities and the Eurozone Single Supervisory Mechanism: Exploring the need for a Balanced Distribution of Powers*, 2013.

GOMES, Manuel José Barbosa, *Mecanismo Único de Supervisão: A Desnacionalização da Supervisão na Zona Euro*, Dissertação em Ciências Jurídico-Políticas - Menção em Direito Administrativo, Coimbra, Universidade de Coimbra, 2015.

GONÇALVES, Pedro Costa, *Textos sobre regulação pública*, Parte I, Coimbra, Coimbra Editora, 2015.

___ *Regulação, Electricidade e Telecomunicações – Estudos de Direito Administrativo da Regulação*, Coimbra, Coimbra Editora, 2008.

___ *Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante*, Coimbra, Coimbra Editora (Cedipre), 2013.

___ “Direito Administrativo da Regulação”, in *Sep. de: Estudos em homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano no centenário do seu nascimento*, 2006.

GREAT BRITAIN: PARLIAMENT, HOUSE OF COMMONS, EUROPEAN SCRUTINY COMMITTEE, *Economic and Monetary Union: twenty-fourth report of session 2012-13*, Documents considered by Committee on 12 December 2012, Report, Together with Formal Minutes, The Stationery Office, 2012.

GUARRACINO, Francesco, “Il meccanismo único di vigilanza sugli enti creditizi tra diritto primario e riforma dei trattati”, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell’economia*, 2013, n.º3.

___ *Role and Powers of the ECB and the EBA in the Perspective of the Forthcoming Single Supervisory Mechanism*, Law and Economics Yearly Review, vol. 2, Part 1., agosto, 2013.

GUP, Benton E. (ed.), *The Financial and Economic Crises: an International Perspective*, Edwards Elgar Publishing, 2010.

HARLOW, Carol, RAWLINGS, Richard, *Process and Procedure in EU Administration*, Bloomsbury Publishing, 2014.

___ *Law and Administration*, Law in context, Cambridge University Press, 2009.

HENNESSY, Alexandra, “Redesigning financial supervision in the European Union (2009-2013)”, in *Journal of European Public Policy*, vol. 21, n.º 2, 2014.

HERRING, Richard J., *Banking Regulation versus Securities Market Regulation*, Center for Financial Institutions Working Papers, n.º 01-29, julho, University of Pennsylvania, 2001.

HERTIG, Gerard, LEE, Ruben, MCCAHERY, Joseph A., *Empowering the ECB to supervise banks: a choice-based approach*, European Company and Financial Law Review, 2010, n.º 2.

HOUSE OF LORDS, *European Banking Union: Key Issues and Challenges*, Report 7th, Report of Session 2012-13, Paper 88, Session 2012-13, vol. 88de HL, The Stationery Office, 2012.

INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Global Financial Stability Report, October 2008: Financial Stress and Deleveraging Macroeconomic Implications and Policy*, International Monetary Fund, 2009.

KODRES, Laura, PRITSKER, Matthew, “A Rational Expectations Model of Financial Contagion”, in *The Journal of Finance*, vol. 57, n.º 2, abril, 2002, pp. 769-799.

KRUGMAN, Paul, “A Model of Balance-of-Payments Crises”, in *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 11, n.º 3, Agosto, pp. 311-325, 1979.

____ “Currency Crises”, in *International Capital Flows – A National Bureau of Economic Research Conference Report*, (org.) FELDMAN, Martin, Chicago, The University of Chicago Press, 1999, pp. 421- 440.

____ “Crisis: The Next Generation?”, in *Economic Policy in the International Economy: Essays in Honor of Assaf Razin*, (org.) HELPMAN, Elhanan, SADKA, Efraim, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 15-32.

LACKHOFF, Klaus, *The Single Supervisory Mechanism: a practitioner’s guide*, C. H. Beck. Hart Nomos, 2015.

____ “Which credit institutions will be supervised by the Single Supervisory Mechanism?”, in *Journal of International Banking Law and Regulation*, 2014, n.º 1.

____ “How will the Single Supervisory Mechanism (SSM) function? A brief overview”, in *Journal of International Banking Law and Regulation*, 2014, n.º 1.

LENET, Raffaele, RULLI, Edoardo, “The reforms of the European financial markets supervision. The difficult coordination between EU and Member States”, in *Law and Economics Yearly Review*, vo.l. 2, parte 1.

LIBERADZKI, Kamil, LIBERADZKI, Marcin, *Hybrid Securities: Structuring, Pricing and Risk Assessment*, Springer, 2016.

LIIKANEN, Erkki, *et al*, *High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector – final report*, Bruxelas, 2 de outubro, 2012.

- LINDE PANIAGUA, Enrique, “La Supervisión como conjunto variable de Potestades. Una Nueva Frontera del Derecho Administrativo”, in *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 2014, n.º 27, julio/diciembre, 2015, n.º 28, enero/junio.
- LOOSVELD, Stefaan, *The ECB’s investigatory and sanctioning powers under the future single supervisory mechanism*, *Journal of International Banking Law and Regulation*, n.º 10, 2013.
- LYNCH, David J.J., *When the Luck of the Irish Ran out: the World’s Most Resilient Country and Its Struggle to Rise Again*, Macmillan, 2010.
- LYNN, Matthew, *Bust: Greece, the Euro and the Sovereign Debt Crisis*, John Wiley & Sons, Bloomberg (UK), 2010.
- MACHADO, Pedro, “Artigo 123.º”, in *Tratado de Lisboa Anotado e Comentado*, (org.) PORTO, Manuel Lopes, ANASTÁCIO, Gonçalo, Coimbra, Almedina, 2012, pp. 571-582.
- MAGALHÃES, Paulo, “A evolução do direito prudencial bancário no pós-crise: Basileia III e CRD IV”, in *O Novo Direito Bancário*, (coord.) CÂMARA, Paulo, MAGALHÃES, Manuela, Coimbra, Almedina, 2012.
- MANCINI, Marco, “Dalla vigilanza nazionale armonizada alla Banking Union”, in *Ricerca Giuridica della Consulenza Legale*, n.º 73, Banca d’Italia, 2013.
- MARISKOVA, Eva, *Averting future crisis: the European Banking Union’s Single Supervisory Mechanism*, *Review of Banking and Financial Law*, 2014, vol. 33, n.º 2.
- MASCIANDARO, Donato, NIETO, *Governance of Single Supervision Mechanism: some reflections*, Baffi Center Research Paper No. 2014-149.
- MELO, António Moreira Barbosa de, *O controlo jurisdicional da supervisão financeira na União Europeia*, 2012, policopiado, proferido numa palestra de um seminário organizado pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra em julho de 2011.
- MICOSSI, Stefano, *Banking Union in the making*, *Law and Economics Yearly Review*, 2013, vol. 2, parte 1.
- MOGHADAM, Reza, *El camino hacia la Integración europea*, Finanzas Desarrollo, março, 2014.

MOLONEY, Niham, *EU Securities and Financial Markets Regulation*, Oxford University Press, 2014.

MORRA, Concetta Brescia, *From the Single Supervisory Mechanism to the Banking Union – The role of the ECB and the EBA*, Working Paper n.º 2/2014, LUISS-Academy – School of European Political Economy, junho, 2014.

MÜGGE, Daniel, *Europe and the Governance of Global Finance*, OUP Oxford, 2014.

NOUY, Danièle, «Speech by Danièle Nouy, Chair of the Supervisory Board of the Single Supervisory Mechanism, Banca d'Italia conference “Micro and macroprudential banking supervision in the euro area”, at the Università Cattolica» Milão, 2015.

NUNES, Rui José da Conceição, *Euro igual Neoliberalismo mais Socialismo*, Vida Económica Editorial, 2013.

OECD, *OECD Economic Surveys: Ireland 2009*, OECD Publishing, 2009.

OTTOW, Annetje, *Market and Competition Authorities: Good Agency Principles*, Oxford University Press, 2015.

PAZ, Eduardo, *União Económica e Monetária – Um guia de estudo, Quid Juris?*, Sociedade Editora, 1999.

PELLEGRINO, Diego, “La potestad sancionadora en el sector bancario. Aproximación jurisprudencial”, in *Regulación Bancaria: Transformaciones y Estado de Derecho*, SALVADOR ARMENDÁRIZ, María Amparo (directora), Universidad de Navarra, 2014.

OTERO, Paulo, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, Almedina, novembro, 2013.

QUELHAS, José, “Dos objetivos da União Bancária”, in *Boletim de Ciências Económicas*, vol. LV, (2012a), pp. 235-298.

___ *Sobre as crises financeiras, o risco sistémico e a incerteza sistemática*, Coimbra, Almedina, 2012b.

___ “Sobre a evolução recente do sistema financeiro (Novos «produtos financeiros»)”, in *Boletim de Ciências Económicas*, Vol. XXXIX, Coimbra, 1996.

___ “Sobre a evolução recente do sistema financeiro (Novos «produtos financeiros»)”, in *Boletim de Ciências Económicas*, Vol. XL, Coimbra, 1997.

___ “Nótulas sobre a reforma do sector bancário da União Europeia após a crise financeira de 2007”, in *Boletim de Ciências Económicas*, vol. 56, 2013.

___ “Sobre a criação do Comité Europeu de Risco Sistémico”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Aníbal Almeida*, org. AVELÃS NUNES, António José, CUNHA, Luís Pedro, MARTINS, Maria Inês de Oliveira, Coimbra, Boletim da Faculdade de Direito, *Studia Iuridica*, 107, Ad Honorem, 7, Coimbra Editora, 2012c., pp. 877-899.

QUADROS, Fausto de, *Direito da União Europeia*, Almedina, 2004.

UGENA TORREJÓN, Roberto, “El Mecanismo Único de Supervisión Europeo”, in *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.º 27, julio/diciembre, n.º 28, enero/junio, 2015.

RAMALHO, Inês Palma, “O Mecanismo Único de Supervisão: uma breve análise sobre os desafios da sua implementação (Parte I)”, in *Revista de Direito das Sociedades*, n.º 2, 2015, pp. 403-433.

RINGE, Wolf-Georg, HUBER, Pinter M., ED. “Legal Challenges in the Global Financial Crisis: Bail-outs, the Euro and Regulation”, in *Studies of the Oxford Institute of European and Comparative Law*, Bloomsbury Publishing, 2014.

ROTHENHÖFER, Markus, *Greek Debt Crisis: Background and Possible Improvements*, GRIN Verlag, 2011.

SALVADOR ARMENDÁRIZ, María A., “El riesgo sistémico en la regulación bancaria: respuestas tras la crisis”, MARTINÉZ, J. M. de la Cuétara/ LOPEZ-MUÑIZ, J.L. Martínez, (coord.), in *Derecho Administrativo y regulación económica*. Liber Amicorum Gaspar Ariño Ortiz, Madrid, La Ley, 2011.

SANCHÉZ CERBÁN, Antonio, “Directiva 2014/49/UE, de 16 de Abril, relativa a los sistemas de garantía de depósito”», in *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, n.º 38, Madrid, 2014, ISSN 1578-956X, pp. 157-160.

SANTOS, Isabel Cristina Moteiro dos, *A supervisão bancária em Portugal e na União Europeia: desafios e mudanças*, Dissertação do 2º ciclo de Estudos em Direito, Coimbra, Universidade de Coimbra, 2010.

SANTOS, Luís Máximo dos, *Regulação e Supervisão Bancária*, in *Regulação em Portugal: novos termos, novo modelo?*, Coimbra, Almedina, 2009.

- SARAIVA, Rute, *Direito dos Mercados Financeiros*, AAFDL, Março, 2013.
- SCOTT, Kenneth E., SCHULTZ, George P., TAYLOR, John B., *Ending Government Bailout as We Know Them*, Hoover Press, 2013.
- ___ TAYLOR, John B., *Bankruptcy Not Bailout: A Special, Part 14*, Hoover Press, 2013.
- SILVA, Joaquim Ramos Portugal, *a Europa e a Crise Económica e Financeira Internacional*, Almedina, Coimbra, 2012.
- SHOENMAKER, Dirk, *The financial trilemma*, *Economic Letters*, 111, 2011.
- SKIDELSKY, Robert, *Two stories of Investment: Risk versus Uncertainty*, Financial Crisis, (org.) The Social Market Foundation – The Centre for Post-Collektivist Studies, Londres, Profile Books, 2000.
- SPENDZHAROVA, Aneta, *Regulation Banks in Central and Eastern Europe: Tough Crisis and Boom*, Palgrave Macmillan, 2014.
- STEFANOVA, Boyka M., (ed.), *The European Union beyond the Crisis: Evolving Governance, Contested Policies, and Disenchanted Publics*, Lexington Books, 2014.
- TALANI, Leila Simona, *European Political Economy: Issues and Theories*, Ashgate Publishing, 2014.
- THEISSEN, Roel, *EU banking supervision*, Den Haag, Eleven International Publishing, 2013.
- TOCCI, Nathalie, *Imaging Europe towards a more united and effective EU*, vol. 15, Edizioni Nuova Cultura, 2014.
- TORREJÓN, Roberto, “El Mecanismo Único de supervisión Europeo”, in *Actualidad Jurídica Uría Menendez*, n.º 36, 2014.
- TORCHIA, Luisa “L’Union bancaria europea: un approccio contrattuale?”, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015, n.º 1.
- TROGER, Tobias H., *The Single Supervisory Mechanism – Panacea or Quack Banking Regulation?*, SAFE Working Paper Series, n.º 27, European Business Organization Law Review, Forthcoming, Center for Financial Studies (CFS), Goethe University Frankfurt, 2013.

TROIANO, Vincenzo, *Intereactions between EU and national Authorities in the new structure of EU Financial System Supervision*, Law and Economics Yearly Review, vol. I, Parte 1, 2012.

TUORI, Kaarlo, *European Constitutionalism*, Cambridge University Press, 2015.

UNITED STATES CONGRESS HOUSE - COMMITTEE ON FINANCIAL SERVICES, *The Effect of the Lehman Brothers Bankruptcy on State and Local Governments: Hearing Before the Committee on Financial Services*, U.S. House of Representatives, One Hundred Eleventh Congress, First Session, May 5, 2009, U.S. Government Printing Office, 2009, University of Michigan, 29 de abril, 2013.

___ Committee on Oversight and Government Reform, *The Causes and Effects of The Lehman Brothers Bankruptcy: Hearing Before the Committee on Oversight and Government Reform*, House of Representatives, One Hundred Tenth Congress, Second Session, October 6, 2008, U.S. Government Printing Office, 2010, University of Michigan, 23 de abril, 2013.

Vincenzo TROIANO, *Interactions between EU and national Authorities in the new structure of EU Financial System Supervision*, Law and Economics Yearly Review, 2012, vol. 1, part. 1.

VERÓN, Nicolas, *Europe's single supervisory mechanism and the long journey towards Banking Union*, Buregel Policy Contribution, 2012/16.

___ et al, *Banking Union and Single Banking Supervisory Mechanism: Monetary Dialogue*, European Parliament, 2012.

___ WOLF, Guntram B., *From supervision to resolution: next steps on the road to European Banking Union*, Bruegel Policy Contribution, 2013/04.

WEISMANN, Paul, *European Agencies and Risk Governance in EU Financial Market Law*, Routledge Research in EU Law, Routledge, 2016.

WELLERDT, Alexander, *Organization of Banking Regulation*, Springer, 2015.

WOOD, Geoffrey, "Too much regulation", in *Journal of Financial Regulation and Compliance*, vol. 9, 2001, n.º 4.

WYMEERSCH, Eddy, *The Single Supervisory Mechanism or 'SSM', Part one of the Banking Union*, ECGI Working Paper Series in Law, Working Paper N°. 240/2014, fevereiro, 2014.

YUAN, Kathy, "Asymmetric Price Movements and Borrowing Constraints: A Rational Expectations Equilibrium Model of Crisis Contagion, and Confusion", in *The Journal of Finance*, vol. LX, n.º 1, fevereiro, 2005, pp. 379-411.