



UNIVERSIDADE D  
COIMBRA

Bruno Miguel da Fonseca Amarelo

**SIGILO FISCAL E A SUPERVISÃO BANCÁRIA**  
UNIÃO BANCÁRIA E O MECANISMO ÚNICO DE SUPERVISÃO

**Relatório de estágio no âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Administração  
Público-Privada orientada pelo Professor Doutor João Nuno Cruz Matos  
Calvão da Silva e apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de  
Coimbra**

outubro de 2020



Bruno Miguel da Fonseca Amarelo

**Sigilo Fiscal e a Supervisão Bancária: a União Bancária e o Mecanismo Único de Supervisão**

Fiscal Secrecy and Banking Supervision: The Banking Union and the Single Supervisory Mechanism

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

**Orientador:** Professor Doutor João Nuno Cruz Matos Calvão da Silva

**Coimbra, 2020**

## AGRADECIMENTOS

O presente relatório constitui um marco indispensável na minha vida, a vida académica. Assim, as primeiras palavras escritas são de gratidão a todos os que me apoiaram e, que de algum modo, me acompanharam nesta etapa.

Primeiramente, e sem dúvida, agradecer à minha querida mãe, pelo esforço redobrado que sempre fez, e pelo apoio incondicional. Às minhas irmãs, pela confiança que depositam em mim. E ao meu querido pai, com eterna saudade.

Ao professor doutor João Nuno Calvão da Silva, com muita admiração, por ter aceitado ser o meu orientador, e por ser uma referência académica.

À Helena, um agradecimento especial, pelas palavras certas, pelos ensinamentos da vida e pela paciência.

Aos meus amigos, pilares essenciais na hora da descontração, pelo apoio e confiança.

Agradecer à Direção de Finanças de Coimbra, que tão prontamente nos nortearam, pelos ensinamentos partilhados e por no auxiliar em todos momentos. Do mesmo modo, aos meus colegas de estágio pelo trabalho de equipa e pelo espírito de entreatajuda.

Por fim, mas não menos importante, a todos os professores e colegas do associativismo, pelas lições e interações que partilhámos nos últimos anos.

## RESUMO

O relatório de estágio assenta, maioritariamente, no dever de confidencialidade, ainda que tenha um capítulo sobre União Bancária. As relações entre a administração pública e contribuinte têm cada vez mais impacto na sociedade, por isso, torna-se imperioso aplicar novos mecanismo de proteção, de modo a favorecer, tanto o contribuinte como a Administração Tributária.

Em contexto de prestação tributária, os contribuintes estão obrigados a cumprir elementos de gestão fiscal, e ficam sujeitos a facultar, à AT, dados e informações que serão relevantes para procedimentos fiscais. O sigilo fiscal garante um laço de confiança entre a AT e o contribuinte, pois impede que haja transmissão de dados, que não tenham um propósito, a terceiros.

Deste modo, os dados pessoais sobre a vida íntima e privada, encontram-se sob proteção, ao abrigo do direito fundamental à reserva da vida privada. Com o reforço da Lei Geral Tributária, o dever de confidencialidade coadjuvado por várias legislações. A legislação trouxe pequenos momentos em que é possível restringir o dever de confidencialidade, com base legal.

A crise financeira de 2007/2008 que devastou a economia americana, estendeu-se para a Europa. Para evitar um efeito contágio, a evolução da dívida soberana e a evolução da dívida bancária, e as preocupações com as carteiras de obrigações soberanas, é necessária uma supervisão para a harmonização e impedir que os mercados financeiros se fragmentem. A União Bancária surge como resposta e assenta em três pilares, o Mecanismo Único de Supervisão, o Mecanismo Único de Resolução e o Sistema Europeu de Garantia de Depósitos. Tomando, o BCE, as competências de supervisão, assegura as práticas de supervisão bancária na zona euro e fortalece o sistema financeiro.

Palavras-chave: Sigilo fiscal, confidencialidade, derrogação do sigilo fiscal, União Bancária, Mecanismo Único de Supervisão, Banco Central Europeu

## ABSTRACT

The internship report is mostly based on the duty of confidentiality, even though it has a chapter on Banking Union. The relationship between the public administration and the taxpayer has an increasing impact on society, therefore, it is imperative to apply new protection mechanisms, to support both the taxpayer and the Tax Administration.

In the context of tax provision, taxpayers are obliged to comply with tax management elements, and are subject to providing the Tax Authority with data and information that will be relevant for tax procedures. Fiscal secrecy guarantees a bond of trust between the AT and the taxpayer, as it prevents the transmission of data, which has no purpose, to third parties.

In this way, personal data on private and intimate life are under protection, under the fundamental right to reserve private life. With the strengthening of the General Tax Law, the duty of confidentiality was assisted by several laws. The legislation brought small moments when it is possible to restrict the duty of confidentiality, with a legal basis.

The 2007/2008 financial crisis that devastated the American economy, extended to Europe. To avoid a contagion effect, the evolution of sovereign debt and the evolution of bank debt, and concerns about sovereign bond portfolios, supervision for harmonization is necessary and to prevent financial markets from fragmenting. The Banking Union emerges as an answer and is based on three pillars, the Single Supervisory Mechanism, the Single Resolution Mechanism, and the European Deposit Guarantee System. Taking the ECB's supervisory powers, it ensures banking supervisory practices in the euro area and strengthens the financial system.

**Keywords:** Tax secrecy, confidentiality, derogation from tax secrecy, Banking Union, Single Supervisory Mechanism, European Central Bank

## **Lista de siglas e abreviaturas**

Art.(s) – Artigo(s)

Al. – alínea

AT – Autoridade Tributária e Aduaneira

ANC – Autoridade Nacional Competente

BCE – Banco Central Europeu

Cfr. – confira

Cit. – citação, citado

CAAT - Conselho de Administração da Autoridade Tributária e Aduaneira

CAE – Código de Atividade Económica

CRP – Constituição da República Portuguesa

CPPT - Código de Procedimento e de Processo Tributário

CPA – Código do Procedimento Administrativo

CERS - Comité Europeu de Risco Sistémico

DGCI - Direcção-Geral dos Impostos

DGAIEC - Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo

DGITA - Direcção-Geral da Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros

DFC – Direcção de Finanças de Coimbra

DTC – Divisão de Tributação e Cobrança

DPC – Divisão de Planeamento e Coordenação

DIT I – Divisão de Inspeção Tributária I

DIT II – Divisão de Inspeção Tributária II

DJT – Divisão de Justiça Tributária

DL – Decreto-Lei

Ed. – edição

EAIIT – Equipa de Análise Interna da Inspeção Tributária

EBA - Autoridade Bancária Europeia

ESMA - Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados

EIOPA - Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões de Reforma

Ibidem – da mesma obra

IT – Inspeção tributária

IVA – Imposto sobre o valor acrescentado

IMI - Imposto Municipal sobre Imóveis

IMT - Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis  
IRS – Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares  
IS - Imposto do Selo  
LGT – Lei Geral Tributária  
MUS – Mecanismo Único de Supervisão  
MUR – Mecanismo Único de Resolução  
Nº - Número  
NIF – Número de Identificação Fiscal  
Ob. cit. – obra citada  
PNAITA – Plano Nacional de Atividades de Inspeção Tributária e Aduaneira  
PRAITA – Plano Regional de Atividade de Inspeção Tributária e Aduaneira  
RCPITA - Regime Complementar do Procedimento de Inspeção Tributária e Aduaneira  
RGIT - Regime Geral das Infrações Tributárias  
RGPD – Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados  
Segs. – seguintes  
SEBC - Sistema Europeu de Bancos Centrais  
SATAC - Serviço de Apoio Técnico à Ação Criminal  
SAC - Serviço de Apoio ao Contribuinte  
SESF - Sistema Europeu de Supervisores Financeiros  
TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia  
UE – União Europeia  
UEM - União Económica e Monetária  
Vide – ver/consultar  
VPT - Valor Patrimonial Tributário

## ÍNDICE

<b>AGRADECIMENTOS</b> .....	3
<b>RESUMO</b> .....	4
<b>ABSTRACT</b> .....	5
<b>Lista de siglas e abreviaturas</b> .....	6
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>Capítulo I – Direção de Finanças de Coimbra</b> .....	12
<b>1. Orgânica do Sistema Fiscal Português</b> .....	12
<b>1.1. Autoridade Tributária</b> .....	12
<b>1.2. Direção de Finanças</b> .....	12
<b>1.3. Missão, atribuições e valores</b> .....	13
<b>1.4. Princípios Estruturantes do Estado de Direito em matéria fiscal – Enquadramento com a LGT</b> .....	14
<b>1.5. Direção de Finanças de Coimbra</b> .....	21
<b>1.6. Plano de Trabalhos</b> .....	22
<b>1. Enquadramento legislativo da Proteção de dados e Confidencialidade Fiscal</b> .....	27
<b>2. No âmbito da Lei Geral Tributária – o artigo 64º</b> .....	32
<b>2.1. Breve resumo sobre a LGT</b> .....	32
<b>2.2. Artigo 64º - Confidencialidade</b> .....	33
<b>2.2.1. Dever de Sigilo ou Segredo Fiscal</b> .....	35
<b>2.2.2. Dados sobre a situação tributária</b> .....	37
<b>2.3. Derrogação do dever de sigilo fiscal</b> .....	40
<b>2.3.1. Autorização do contribuinte para a revelação da sua tributação tributária</b> .....	41
<b>2.3.2. Cooperação legal da AT com outras entidades públicas</b> .....	42
<b>2.3.3. Colaboração com a justiça</b> .....	43
<b>2.3.3.1. No âmbito do Processo Penal</b> .....	44



2.3.3.2. No âmbito do Processo Civil.....	45
<b>Capítulo III – União Bancária .....</b>	<b>47</b>
<b>1. Considerações gerais .....</b>	<b>47</b>
<b>2. Breves considerações sobre a necessidade de uma União Bancária .....</b>	<b>47</b>
<b>3. Supervisão bancária na União Europeia: da supervisão nacional para supervisão europeia centralizada .....</b>	<b>51</b>
<b>3.1. Sistema Europeu de Supervisores Financeiros .....</b>	<b>51</b>
<b>3.2. A criação do Mecanismo Único de Supervisão .....</b>	<b>52</b>
<b>3.3. Estrutura do Mecanismo Único de Supervisão.....</b>	<b>54</b>
<b>3.3.1. Banco Central Europeu e a organização interna .....</b>	<b>54</b>
<b>3.3.2. Regulação vs. Supervisão.....</b>	<b>57</b>
<b>3.3.3. Poderes de Supervisão do BCE.....</b>	<b>58</b>
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>60</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>62</b>

## INTRODUÇÃO

O presente relatório retrata o percurso alcançado no decorrer do mestrado, assim como a realização do estágio curricular, acolhido pela Direção de Finanças de Coimbra. Todas as lições aprendidas nos corredores da faculdade, despertaram a curiosidade em aprofundar os temas debatidos ao longo do relatório. Em contato direto, na Direção de Finanças, com o dever de respeitar os dados facultados pelos contribuintes e o profissionalismo com que é tratado o assunto do sigilo fiscal, estava enraizado o motor de arranque para a criação do tema do presente relatório. Todavia, não só do estágio é composto o presente relatório, por conseguinte é tratado, do mesmo modo, a supervisão bancária com o aprofundamento no mecanismo de supervisão agregado à União Bancária.

Naturalmente, o relatório é repartido por três capítulos, organizado numa parte prática relacionado com o estágio e numa parte teórica, no qual, de maneira breve, mas esclarecedora, debatemos o tema da União bancária.

Num primeiro momento, será abordada a questão da proteção de dados e as garantias dos contribuintes. Trata-se de um assunto sensível, pois incide sobre a vida privada e o direito à reserva da mesma. O dever de confidencialidade está em constante evolução, devendo estar sob tutela os dados pessoais recolhidos por um procedimento, e quem fica encarregue de proteger os dados está obrigado a um dever de sigilo profissional, que deve exercer com o maior afinco. A Lei nº 58/2019, que assegura a execução do Regulamento Geral de Proteção de Dados, é a pedra angular no caminho para a proteção dos contribuintes. Executado com boa-fé e ética, o tratamento de dados é alicerçado por vários princípios.

Num segundo momento, é necessário estudar a legislação que eleva o dever da confidencialidade, de modo a percebermos quais os meios legislativos foram criados para garantir a tutela dos dados, e entender como é possível que entidades tenham capacidade legal para aceder a dados. A AT cumpre eficazmente as suas atividades com sucesso, devendo pautar pela transparência, não privilegiando ninguém. Na esteira da administração fiscal, a AT participa no reforço da modernização administrativa ao praticar o dever de confidencialidade, tomando com base o artigo 64º da Lei Geral Tributária, que será o foco do nosso trabalho.

O último capítulo do nosso trabalho foca-se nas soluções criadas após a crise de 2007/2008, a maior crise financeira com a queda de grandes instituições bancárias, como o caso da queda do banco de investimentos norte-americano – Lehman Brothers. Com a

chegada da crise à Europa, a UE sentiu a necessidade de criar mecanismos de supervisão bancária. O objetivo deste último capítulo é dar um contributo, ainda que modesto e breve, sobre os mecanismos adotados pela UE. Tentar perceber como é criada a União Bancária, e o que motiva os legisladores a aplicar as regras de modo a defender o sistema bancário europeu. A União Bancária assenta em três pilares, o Mecanismo Único de Supervisão, o Mecanismo Único de Resolução e o Sistema Europeu de Garantia de Depósitos. O nosso foco incidirá apenas no MUS, na sua criação e a estrutura que o desempenha.

## Capítulo I – Direção de Finanças de Coimbra

### 1. Orgânica do Sistema Fiscal Português

#### 1.1. Autoridade Tributária

A Autoridade Tributária e Aduaneira é aprovada pelo Decreto-Lei n.º 118/2011<sup>1</sup>, de 15 de dezembro, no sentido de tornar eficiente os recursos públicos e otimizar os objetivos de redução de despesa pública. É dado assim o início da reforma da Administração Pública racionalizando todos os esforços e recursos para dar continuidade ao processo de modernização. Geralmente tem a designação de AT<sup>2</sup>, é um serviço da administração do Estado e é composto por direções de finanças e alfândegas, assim como pelos serviços de finanças, em âmbito local. A Autoridade Tributária e Aduaneira advém da fusão de três entidades<sup>3</sup>: Direção-Geral dos Impostos (DGCI), à Direção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC) e à Direção-Geral da Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA).<sup>4</sup>

Com a criação da supramencionada, pretende-se assegurar uma *“maior coordenação na execução das políticas fiscais, e garantir uma alocação eficiente dos recursos”* e a nível orçamental, uma *“redução de custos mediante a simplificação da estrutura central, o reforço do investimento em sistemas de informação e a racionalização da estrutura de serviços regionais e locais”*. Por consequência, adotou-se um novo paradigma entre os contribuintes e a AT, assim como todos os operadores económicos.<sup>5</sup>

A AT dispõe, ao abrigo do n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 118/2011, de *“unidades orgânicas desconcentradas de âmbito regional, designadas por direções de finanças”*.

#### 1.2. Direção de Finanças

As estruturas dos serviços desconcentrados da AT são definidas por portaria do membro do Governo responsável pelas finanças<sup>6</sup>. A Portaria n.º 320-A/2011 de 30 de

---

<sup>1</sup> Versão mais recente com a alteração do seguinte diploma: Lei n.º 89/2017, de 21 de agosto

<sup>2</sup> Decreto-Lei n.º 118/2011, n.º 1 do art. 1.º

<sup>3</sup> Decreto-Lei n.º 117/2011

<sup>4</sup> Vide José Casalta Nabais (2015), “Direito Fiscal”, págs 283 e segs.

<sup>5</sup> Cfr. Decreto-Lei n.º 118/2011, pág. 5301

<sup>6</sup> Cfr. n.º1 do art. 14.º do Decreto-Lei n.º 118/2011

dezembro<sup>7</sup>, afirma que a AT é estruturada pelos “*serviços centrais*”<sup>8</sup>, compostos pelas Direções de Serviços, Unidade dos Grandes Contribuintes e Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros, e pelos “*serviços desconcentrados*”<sup>9</sup>, compostos pelas Direções de finanças e alfândegas.

O artigo 36º da Portaria supracitada elucida-nos acerca das competências das Direções de Finanças, salientado as seguintes: Assegurar as funções de orientação e controlo da administração tributária e coordenar os serviços de finanças; executar os procedimentos técnicos e administrativos relativos à gestão tributária; responder aos pedidos de esclarecimento suscitados pelos contribuintes; e assegurar a contabilização de receitas e tesouraria do Estado.

### **1.3. Missão, atribuições e valores**

A missão<sup>10</sup> da AT é “*administrar os impostos, direitos aduaneiros e demais tributos que lhe sejam atribuídos, bem como exercer o controlo da fronteira externa da União Europeia e do território aduaneiro nacional, para fins fiscais, económicos e de proteção da sociedade, de acordo com as políticas definidas pelo Governo e o Direito da União Europeia.*”

No seguimento do nº 2 do artigo 2º do Decreto-Lei nº 118/2011, a AT dá seguimento às seguintes atribuições: certificar a liquidação e cobrança dos impostos sobre o rendimento<sup>11</sup>, o património<sup>12</sup>, sobre o consumo<sup>13</sup>, dos direitos aduaneiros e cobrar outras receitas do Estado; executar inspeções tributárias e aduaneiras, de maneira a garantir a correta aplicação das normas tributárias e otimizar os controlos relativos à entrada e saída de mercadorias no território nacional, prevenindo a fraude e evasão fiscais e aduaneiras; executar a justiça tributária e assegurar a representação da Fazenda Pública junto dos órgãos judiciais; executar acordos e convenções internacionais em matéria tributária e aduaneira e participar e cooperar nos trabalhos de organismos europeus e internacionais especializados; aplicar corretamente a legislação e as decisões administrativas para prestar apoio efetivo ao

---

<sup>7</sup> Que estabelece a estrutura nuclear da AT e as competências das unidades orgânicas, cuja última alteração é feita pela Portaria nº 98/2020, de 20 de abril.

<sup>8</sup> Cfr. Art. 2º da Portaria nº 320-A/2011, de 30 de dezembro

<sup>9</sup> Cfr. Art. 35º da Portaria nº 320-A/2011, de 30 de dezembro

<sup>10</sup> Cfr. nº 1 do art. 2º do Decreto-Lei nº 118/2011

<sup>11</sup> IRS e IRC

<sup>12</sup> IMI, IMT, IUC e IS

<sup>13</sup> IVA, IS, IEC

Governo; desenvolver tecnologias de informação de modo a proporcionar serviços de qualidade aos contribuintes, informando-os das suas obrigações fiscais; e colaborar nas políticas de prevenção e combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. A AT promove o cumprimento voluntário, através da modernização administrativa com processos simples e inovadores. Graças aos quadros altamente qualificados é uma referência para a administração pública portuguesa e para as administrações fiscais internacionais<sup>14</sup>.

A AT é norteada por certos valores, tais como, a *ética organizacional*, ou seja, defende um relacionamento assente em princípios de justiça, de equidade e de imparcialidade, exigindo aos seus funcionários que atuem pelos critérios de lealdade, honestidade e integridade.<sup>15</sup> A *transparência* ao disponibilizar toda a informação aos contribuintes, de forma aberta, clara e oportuna sobre os seus direitos e obrigações. O *compromisso* ao assumir um comportamento exemplar, assente no profissionalismo rigoroso, com o contribuinte, de modo a obter um serviço de excelência e eficaz. A *inovação* ao adotar atitudes inovadoras de modo a facilitar a transição do conhecimento tácito em conhecimento explícito.

#### **1.4. Princípios Estruturantes do Estado de Direito em matéria fiscal – Enquadramento com a LGT**

A Constituição da República Portuguesa no seu artigo 267º, estabelece que “*a Administração Pública deve ser estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva*”. A AT rege-se pelos princípios, mencionados no artigo 7º do Decreto-Lei nº 118/2011, de 15 de dezembro: “*da flexibilidade administrativa*”, que visa prosperar as ações exercidas nas unidades de trabalho através de normativos regulamentares; “*da desburocratização*”, que tem em vista simplificar e tornar os processos mais céleres aos contribuintes, com o avanço na modernização dos meios eletrónicos de comunicação; “*da desconcentração administrativa*”, que se refere à delegação de competências, aos serviços

---

<sup>14</sup> Cfr. Plano de Atividades de 2019, documento aprovado pelo Conselho de Administração da Autoridade Tributária e Aduaneira em 29 de abril de 2019, págs. 5 e seg.

<sup>15</sup> Cfr. Plano de Atividades 2020, documento aprovado pelo Conselho de Administração da Autoridade Tributária e Aduaneira em 30 de abril de 2020, págs. 7 e seg.

periféricos, de tarefas operativos e de tarefas de regulamentação, avaliação e controlo aos serviços centrais; “*da valorização dos recursos humanos*” com o escopo de otimizar a motivação e participação ativa dos trabalhadores através de formação continua e gradual dos mesmos; “*da coordenação interadministrativa*”, ou seja, cooperação com todas as entidades administrativas, dentro e fora do Estado, de modo a facilitar o acesso à informação.

Consagrado está na Constituição da República Portuguesa, no seu artigo 266º, que a Administração Pública visa a “*prossecação do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos*”, onde os órgãos administrativos estão subordinados à lei, sendo-lhes impreterível respeitar os princípios<sup>16</sup> da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé.

Surgiu a necessidade de uniformizar todos os princípios do direito fiscal numa só lei, uma lei que esclarecesse os princípios fundamentais do sistema fiscal. Por conseguinte foi promulgado, no dia 17 de dezembro, o Decreto-Lei nº 398/98 que aprovou a Lei Geral Tributária que contem os princípios constitucionais referidos anteriormente, e verificamos que está em conformidade com o texto constitucional ao dissecarmos o artigo 55º da LGT.<sup>17</sup>

Até se instituir a LGT, as garantias e direitos dos contribuintes encontravam-se divididos pelos vários códigos tributários e pelo Decreto-Lei nº 363/78 de 28 de novembro, não dispondo o Estado de uma lei única.

O Decreto-Lei nº 398/98 de 17 de dezembro, diz que “*a concentração, clarificação e síntese em único diploma das regras fundamentais do sistema fiscal que só uma lei geral tributária é suscetível de empreender poderão, na verdade, contribuir poderosamente para uma maior segurança das relações entre a administração tributária e os contribuintes, a uniformização dos critérios de aplicação do direito tributário, de que depende a aplicação efetiva do princípio da igualdade, e a estabilidade e coerência do sistema tributário.*”

Na LGT, temos expostos vários princípios:

- Da legalidade, segundo este, a administração tributária deve atuar em obediência à lei, pelo que é ilegal todo o ato administrativo que não esteja suportado em lei material. A estrutura deste princípio comporta uma dupla<sup>18</sup> exigência no que se refere à produção normativa: o princípio da prevalência da lei e o princípio da precedência da lei. O primeiro prende-

---

<sup>16</sup> Cfr. nº 2 do art. 266º da Constituição da República Portuguesa

<sup>17</sup> Preceito “princípios do procedimento tributário”, in Lei Geral Tributária

<sup>18</sup> Vide Rui Duarte Morais, “Manual de Procedimento e Processo Tributário”, pág. 13

se com a proibição, à Administração Pública, de atos contrários à lei. Por sua vez, o segundo<sup>19</sup>, estabelece a obrigatoriedade da existência de uma lei de autorização prévia que legitime a atuação do poder regulamentar. Nestes termos, os impostos devem ser criados por lei, oferecendo a “garantia mãe” aos contribuintes.<sup>20</sup>

A LGT, ao abrigo do artigo 8º, reafirma e desenvolve o princípio da legalidade tributária, consagrado na constituição. E alargou este princípio, integrando no mesmo a *“liquidação e cobrança dos tributos; a regulamentação das figuras da substituição e responsabilidade tributárias; a definição das obrigações acessórias; a definição das sanções fiscais sem natureza criminal, e as regras de procedimento e processo tributário.”*<sup>21</sup>

Segundo (Casalta Nabais, 2015, p. 144), o princípio da legalidade fiscal *“implica que seja uma lei ou um decreto-lei autorizado a conter a disciplina dos elementos essenciais dos impostos”*. Este princípio obriga a *“que essa lei ou decreto-lei autorizado leve a disciplina dos referidos elementos essenciais, ou seja, a disciplina essencial de cada imposto, tão longe quanto lhe seja possível. [...] o que não impede o recurso a conceitos indeterminados, ou que, por interferência de outros princípios, como os da praticabilidade, delegue certos aspetos dos elementos essenciais dos impostos no poder normativo das autarquias locais.”*

- Da igualdade tributária, que tem acolhimento constitucional do artigo 13º da CRP, sustenta que todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei. A igualdade fiscal assenta na ideia de justa e equitativa repartição dos encargos financeiros do Estado pelos contribuintes.

Esta igualdade é meramente substancial, no sentido de que os ricos devem pagar mais que os pobres e é progressivo, ou seja, a taxa a aplicar deve aumentar à medida que aumenta a capacidade contributiva.

---

<sup>19</sup> Cfr. nº 7 do art. 112º da CRP

<sup>20</sup> Cfr. nº 2 do art. 103º da CRP

<sup>21</sup> Cfr. nº 2 do art. 8º da LGT



- Da proporcionalidade, onde a intervenção da administração pública deve ser apenas necessária para alcançar os objetivos que lhe estão adstritos, portanto exige-se uma atuação proporcional aos interesses de cada uma das partes. Sustentado pelo nº 2 do artigo 7º do Código do Procedimento Administrativo, *“as decisões da Administração que colidam com direitos subjetivos ou interesses legalmente protegidos dos particulares só podem afetar essas posições na medida do necessário e em termos proporcionais aos objetivos a realizar.”*
- Da imparcialidade, consagrado na CRP<sup>22</sup> e acolhido pelo CPA<sup>23</sup>, segundo o qual a *“Administração Pública deve tratar de forma imparcial aqueles que com ela entrem em relação, designadamente, considerando com objetividade todos e apenas os interesses relevantes no contexto decisório e adotando as soluções organizadoras e procedimentais indispensáveis à preservação da isenção administrativa e à confiança nessa isenção.”*

A Lei Geral Tributária, ao eleger este princípio como um princípio do procedimento tributário<sup>24</sup>, vem impor que a administração tributária conjugue o objetivo da arrecadação de receitas com a sua natureza de órgão de justiça administrativa.

Também o artigo 32º do Decreto-Lei nº 363/78, de 28 de novembro, impõe à generalidade dos funcionários da AT algumas incompatibilidades, nomeadamente *“o exercício da advocacia ou qualquer espécie de procuradoria”*, e proíbe o *“desempenho de qualquer atividade pública ou privada suscetível de comprometer a isenção exigida no exercício das funções”*.

- Da justiça, que tem a sua raiz constitucional no artigo 20º da CRP, onde é garantido o acesso à justiça administrativa, a fim de se obter a fiscalização contenciosa dos atos da Administração, bem como para a tutela dos seus direitos e interesses legalmente protegidos.

---

<sup>22</sup> Cfr. nº 2 do art. 266º da CRP

<sup>23</sup> Cfr. Art. 9º do CPA (Código do Procedimento Administrativo)

<sup>24</sup> Cfr. Art. 55º da LGT

Foi transposto para a ordem jurídico-tributária pelos artigos 9º e 95º da LGT e trata-se de uma garantia de que a todos “*é assegurado o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos*”<sup>25</sup>, devendo todos ser colocados em perfeita paridade de condições para obter justiça, dispondo no processo tributário de iguais faculdade e meios de defesa.<sup>26</sup>

O artigo 9º da LGT, ao “*garantir o acesso à justiça tributária para a tutela plena e efetiva de todos os direitos ou interesses legalmente protegidos*”, reforça no nº 2 que “*todos os atos em matéria tributária que lesem direitos ou interesses legalmente protegidos são impugnáveis ou recorríveis nos termos da lei*” e garante, no nº 3, que o “*pagamento do imposto nos termos de lei que atribua benefícios ou vantagens no conjunto de certos encargos ou condições não preclude o direito de reclamação, impugnação ou recurso, não obstante a possibilidade de renúncia expressa, nos termos da lei.*”

- Da colaboração e da boa-fé, consagrado no artigo 266º da CRP, e é acolhido pelo artigo 59º da LGT, que veio estabelecer que os “*órgãos da administração tributária e os contribuintes estão sujeitos a um dever recíproco de colaboração*”, presumindo-se a boa fé da atuação dos mesmos. A colaboração da AT com os contribuintes compreende, de acordo o nº 3 do artigo 59º da LGT, a informação pública, regular e sistemática sobre os seus direitos e obrigações; a publicação das orientações para interpretação das leis tributárias e dos benefícios fiscais; a assistência total ao cumprimento dos deveres e para esclarecer quaisquer dúvidas; o direito a conhecer a identidade dos funcionários responsáveis pelos procedimentos que lhes respeitem, assim como a comunicação antecipada, por parte da AT, do início da inspeção tributária; e a disponibilização no Portal das Finanças dos formulários digitais para o cumprimento das obrigações declarativas.

---

<sup>25</sup> Cfr. Arts.13º; 20º e nº 4 do art. 268º da CRP

<sup>26</sup> Cfr. Art. 98º da LGT

Por sua vez, a colaboração dos contribuintes com a AT compreende o cumprimento das obrigações acessórias previstas na lei e *“cooperará de boa-fé na instrução do procedimento, esclarecendo de modo completo e verdadeiro os factos de que tenha conhecimento e oferecendo os meios de prova que tenha acesso.”*<sup>27</sup>

- Do inquisitório ou da verdade material, consagrado no artigo 58º da LGT, no qual a AT *“deve realizar todas as diligências necessárias à satisfação do interesse público e à descoberta da verdade material, não estando subordinada à iniciativa do autor do pedido.”*

No procedimento de inspeção, e com o escopo de descoberta da verdade material, a AT tem a obrigação moral de pôr em prática as medidas adequadas a esse objetivo<sup>28</sup>, podendo os órgãos competentes desenvolver todas as diligências necessárias ao apuramento da situação tributária dos contribuintes<sup>29</sup>, designadamente juntar atas e documentos, tomar declarações de qualquer natureza do contribuinte e promover a realização de inspeções.<sup>30</sup>

Nos processos judiciais, ao abrigo do artigo 99º da LGT, deve o *“tribunal realizar ou ordenar oficiosamente todas as diligências que se lhe afigurem úteis para conhecer a verdade relativamente aos fatos alegados ou de que oficiosamente pode conhecer”*, e, reforça o nº 3 do artigo supracitado, *“as autoridades ou repartições públicas são obrigadas a prestar as informações ou remeter cópia dos documentos que o juiz entender necessários ao conhecimento do objeto do processo.”*

O princípio do inquisitório ou da verdade material resulta do fato de no procedimento e processo tributários não estarmos perante um processo de partes como no processo civil, em que vigora o princípio do dispositivo, segundo o qual o juiz apenas conhece os elementos fatuais e probatórios de que as partes dispõem e carregam para o processo, sem preocupação de imparcialidade.

---

<sup>27</sup> Cfr. nº 2 do art. 48º do CPPT

<sup>28</sup> Cfr. Art. 6º do RCPITA

<sup>29</sup> Cfr. Art. 63º da LGT

<sup>30</sup> Cfr. Art. 50º do CPPT

Contrariamente ao que sucede no processo civil, o fato de impender sobre a AT os deveres de imparcialidade e de prossecução do interesse público (art. 55º da LGT), leva a consagrar o procedimento e processo tributários como não sendo de partes, obrigando o órgão decisor a realizar as diligências adequadas à descoberta da verdade, independentemente da posição assumida pelo autor do pedido. (Guerreiro, 2001)

- Direito à informação, no qual os “cidadãos têm direito a ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam diretamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas, tendo igualmente acesso aos arquivos e registos administrativos.”<sup>31</sup>

Este direito constitucional foi acolhido pelo artigo 67º da LGT, e determina que o contribuinte tem direito sobre a fase em que se encontra o procedimento e da data previsível da sua conclusão, a existência e teor das denúncias dolosas não confirmada e a identificação do seu autor, bem como a informação da sua situação tributária.

No estrito cumprimento do direito à informação consignado neste artigo supracitado da LGT, foi criado o sistema “*e-balcão*”, através do Portal das Finanças no qual os contribuintes, autenticados no Portal, podem obter todos os serviços de atendimento que a AT presta. É gerido no interior da AT, sendo todos os pedidos de informação encaminhados automaticamente para as áreas desconcentradas, como Direções de Finanças e Serviços de Finanças. Uma vez submetido um pedido de atendimento no Portal, este é imediatamente atribuído a um funcionário, para que este responda de maneira célere e esclarecedora enquadrando o direito à informação consagrado no artigo 67º da LGT.

Além do direito à informação, o contribuinte tem também o direito a ser notificado e citado. Consagrado na constituição, no nº 3 do artigo 268º da CRP, segundo o qual os “*atos administrativos estão sujeitos a notificação aos interessados, na forma prevista na lei, e carecem de*

---

<sup>31</sup> Cfr. Art. 268º da CRP

*fundamentação expressa e acessível quando afetem direito ou interesses legalmente protegidos.”*

De acordo o artigo 35º do CPPT, a notificação “*é o ato pelo qual se leva um fato ao conhecimento de uma pessoa ou se chama alguém a juízo.*” A citação “*é o ato destinado a dar conhecimento ao executado de que foi proposta conta ele determinada execução ou a chamar, pela primeira vez, pessoa interessada.*”

Os atos tributários que afetem os direitos dos contribuintes só são executados quando lhes forem validamente notificados, devendo abranger a decisão, os seus fundamentos, os meios de defesa, e um prazo para se opor, concluído quando o interessado recebe a cópia da ata.<sup>32</sup>

Se a notificação não inclui a fundamentação legalmente exigida, pode o interessado, dentro de 30 dias, requerer a notificação desses elementos em falta.<sup>33</sup>

- Direito à confidencialidade, consagrado no artigo 64º da LGT, reforça que os “*dirigentes, funcionários e agentes da administração tributária estão obrigados a guardar sigilo sobre os dados recolhidos [...]*”

O tema da confidencialidade será aprofundado nos capítulos seguintes.

## **1.5. Direção de Finanças de Coimbra**

Os serviços desconcentrados da AT integram as direções de finanças, *in casu*, a Direção de Finanças de Coimbra constituída por um Diretor e por uma Diretora Adjunta.<sup>34</sup>

No seguimento do Despacho nº 1369/2012 de 31 de janeiro foi reconhecida a existência de 4 divisões na DFC. A Divisão de Tributação e Cobrança (DTC), na área de gestão tributária e cobrança; a Divisão de Justiça Tributária (DJT) na área da justiça tributária; a Divisão de Planeamento e Coordenação (DPC) na área de apoio técnico e

---

<sup>32</sup> Cfr. Art. 36º do CPPT

<sup>33</sup> Cfr. Art. 37º do CPPT

<sup>34</sup> Cfr. al. g) do nº 2 do art. 35º e art. 36º da Portaria 320-A/2011 de 30 de dezembro

administrativo; e a Divisão de Inspeção Tributária I e II (DIT I) e (DIT II) na área de inspeção tributária.

### **1.6. Plano de Trabalhos**

O estágio decorreu em cinco áreas diferenciadas, com o desígnio de atingir uma visão alargada dos procedimentos desenvolvidos na Direção de Finanças e do relacionamento desta com os contribuintes. Num ambiente profissional e afável, foram oferecidas todas as ferramentas para otimizar o desempenho das tarefas pedidas. Com uma equipa distintamente qualificada, foi proporcionada a oportunidade de estabelecer um contato direto com o mercado de trabalho.

No decorrer do estágio, foram realizadas formações sobre todos os impostos e a respetiva legislação, o que proporcionou, no ambiente profissional e em equipa, um desempenho eficiente para a realização das tarefas que nos foram incutidas.

As áreas trabalhadas foram:

- A Divisão de Tributação e Cobrança (DTC), no qual fomos integrados pela Chefe de Divisão, e tomamos contato com os procedimentos técnicos e administrativos relativos à gestão tributária, principalmente o modo de assegurar as atividades relacionadas com a arrecadação dos impostos e controlo do cumprimento da obrigação de imposto pelos contribuintes, incluindo o dever de informação aos mesmos e apoio ao cumprimento. Deve referir-se, no que toca ao perfil dos trabalhadores, que prevalece o dever de confidencialidade e sigilo, ao abrigo do artigo 64º da LGT. E salientar, nos termos do artigo 41º do Decreto-Lei nº 14/2013, de 28 de janeiro, que *“os responsáveis pelo tratamento de dados pessoais [...] ficam estritamente vinculados ao dever de sigilo fiscal e profissional, mesmo após o termo das suas funções”*.

Tivemos o privilégio de ajudar, no Atendimento ao Público, a solucionar problemas expostos pelos contribuintes. Em tempo real, respondemos a questões, de forma explícita e célere, relativamente a qualquer um dos impostos, ao início ou cessação de atividade, ou a heranças e dívidas fiscais.

Também tivemos a oportunidade de assistir ao trabalho realizado no CAT, expondo as nossas dúvidas, que foram respondidas com toda a clareza a que estamos habituados. Honrosamente, respondemos às diversas questões colocadas sistema E-Fatura<sup>35</sup>.

Com a orientação da Chefe de Divisão, Dra. Rosa Maria, tivemos acesso a formações específicas sobre formas de reembolso dos impostos, os processos de cobrança, e o sigilo, acompanhada da legislação<sup>36</sup> adequada. Com a orientação do Chefe da Equipa A, foi-nos dada a formação aprofundada relativa a IRS, e com a Chefe da Equipa B foi relativamente a IMI, IMT, IS e IUC.

- A Equipa de análise interna da Inspeção Tributária (EAIIT), onde, sob a orientação da Chefe de Equipa, a colaboradora Conceição César, procedemos à análise interna dos documentos entrados nos Serviços, na área da Inspeção Tributária, resolvendo casos de incumprimento fiscal de menor complexidade e que não exijam a atuação da inspeção tributária, e a EAIIT coopera com a Divisão de Planeamento e Coordenação no arquivo dos documentos provenientes da inspeção.

Tem como função administrar no sistema informático (Sistema de Gestão de Processos e Serviços) todos os documentos encaminhados à AT, para o acesso total por parte dos colaboradores da AT. Através do cruzamento de dados, faz-se a análise da situação do contribuinte e verifica-se a necessidade de inspeção. Para que o contribuinte tenha conhecimento de todo o processo inspetivo, tem direito a ser notificado por via eletrónica ou por carta registada com aviso receção<sup>37</sup>. Na escolha do meio de notificação, temos de ter em atenção se o objeto de notificação são atos ou decisões suscetíveis de alterar a situação tributaria do contribuinte, o contribuinte é notificado por carta registada com aviso de receção. Se o objeto for a liquidação de tributos ou de correções à matéria

---

<sup>35</sup> Dec. Lei n.º 198/2012, de 24 de agosto, que entrou em vigor no dia 1 de janeiro de 2013, procedeu à criação de medidas de controlo da emissão de faturas, bem como a criação de um incentivo de natureza fiscal.

<sup>36</sup> Decreto-Lei n.º 492/88, de 30 de dezembro, com a última alteração na Lei n.º 119/2019 de 18 de setembro; Lei Geral Tributária, art. 64º

<sup>37</sup> Cfr. art. 35º do CPPT

tributável, o contribuinte é notificado por carta registrada.<sup>38</sup> A cooperação entre o contribuinte e a AT é o mais importante para a resolução dos processos. O contribuinte deve cooperar de boa-fé, tornando claro todos os argumentos válidos e prestar de livre arbítrio todos os meios de prova que tenha em sua posse. Assim como a AT deve esclarecer todas as dúvidas colocadas pelo sujeito passivo sobre *“a necessidade de apresentar declarações, reclamações e petições e a prática de quaisquer outros atos necessários ao exercício dos seus direitos, incluindo a correção dos erros ou omissões manifestas que se observem.”*<sup>39</sup>

- O Serviço de Planeamento, Gestão e Apoio à Inspeção (SPGAI), onde, sob a orientação do Chefe do Serviço, Dr. Paulo Pastilha, tivemos em contato com a elaboração de programas de inspeção e a respetiva seleção de contribuintes a inspecionar. Esta função requer o conhecimento da lei, e acompanhar o Regime Complementar de Procedimento da Inspeção Tributária, aprovado pelo Decreto-Lei nº 413/98 de 31 de dezembro, que tem como propósito *“regular o procedimento de inspeção tributária, definindo sem prejuízo de legislação especial, os princípios e as regras aplicáveis aos atos de inspeção.”*<sup>40</sup> O procedimento de inspeção tributária apresenta uma *“tripla abrangência finalística: a observação das realidades tributárias; a verificação do cumprimento das obrigações tributárias e a prevenção das infrações tributárias.”* (Caldeira & da Rocha, 2013, p. 7) O artigo 5º do RCPITA, vinculado à lei constitucional<sup>41</sup>, exterioriza os princípios da verdade material; da proporcionalidade; do contraditório; e da cooperação. Todo o procedimento de inspeção tributária é sigiloso<sup>42</sup>. É constituída uma manifestação do princípio da confidencialidade, portanto há uma garantia importante para o sujeito passivo no que toca ao procedimento inspetivo, pois *“assegura a confiança entre os contribuintes e a Administração,*

---

<sup>38</sup> Cfr. art. 38º do CPPT

<sup>39</sup> Cfr. art. 48º do CPPT

<sup>40</sup> Decreto-Lei nº 413/98, art. 1º “Objeto”, com a última alteração feita pela Lei nº 17/2019, de 14 de fevereiro

<sup>41</sup> Cfr. art. 266º da CRP

<sup>42</sup> Cfr. art. 22º do RCPITA



*conferindo uma maior eficácia da atividade tributária”* (Guerreiro, 2001, p. 300)

O SPGAI norteia-se pelo Plano Nacional de Atividades de Inspeção Tributária e Aduaneira (PNAITA)<sup>43</sup> e Plano Regional de Atividades de Inspeção Tributária e Aduaneira (PRAITA). Sendo, a Direção de Finanças de Coimbra, um serviço desconcentrado, deve elaborar o PRAITA que *“serve de base à atuação dos funcionários e equipas de inspeção nas respetivas áreas territoriais.”*<sup>44</sup> Esta descentralização é necessária para o combate à fraude fiscal, em setores mais “brandos” como o da restauração e turismo.

De acordo o artigo 36º do RCPITA, o procedimento de inspeção tributária pode iniciar-se até ao termo do prazo de caducidade do direito de liquidação dos tributos ou do procedimento sancionatório. É contínuo e deve ser concluído no prazo máximo de seis meses a contar da notificação do seu início. Quanto ao lugar do procedimento de inspeção<sup>45</sup>, podemos classificar em procedimento interno e externo, caso os atos sejam realizados internamente na AT ou na propriedade do contribuinte a inspecionar. O relatório de inspeção não é uma atuação lesiva, é um ato de natureza descritiva-informativa, *“mas o que poderá ser impugnável serão os atos administrativos em matéria tributária que dele resultem, como atos de liquidação, de revogação ou de coimas.”* (Caldeira & da Rocha, 2013, p. 196)

- A Inspeção Tributária (Equipa 13), onde, com o apoio do Coordenador, Dr. Aníbal Morgado, tomamos contato com os procedimentos de investigação das irregularidades fiscais e da prevenção e combate à fraude e evasão fiscais, que terminaram com um relatório, analisado por nós. Trataram-se questões de IVA e IRC, sustentadas pelo Sistema de Normalização Contabilística e pela Norma Contabilística e de Relato Financeiro 19.

---

<sup>43</sup> Anualmente elaborado pela Direção de Serviços de Planeamento e Coordenação da Inspeção Tributária, estabelece os critérios e os objetivos a cumprir.

<sup>44</sup> Cfr. art. 25º do RCPITA,

<sup>45</sup> Cfr. art. 13º do RCPITA

- A área de Justiça Tributária, onde, com o apoio da Jurista Sara Almeida, tivemos contato com os procedimentos inerentes à conflitualidade fiscal suscitada pelos contribuintes em sede de reclamações graciosas. Em trabalho de equipa, analisámos, partilhámos ideias e respondemos a várias reclamações graciosas, que foram asseverados pelo Diretor, o Dr. Jaime Devesa.

Como indica o artigo 68º do CPPT, o procedimento de reclamação graciosa visa a anulação total ou parcial dos atos tributários por iniciativa do contribuinte, incluindo, nos termos da lei, os substitutos e responsáveis. Reforça o artigo 69º que a simplicidade de termos; a dispensa de formalidades; a inexistência do caso resolvido; a isenção de custas; e a limitação dos meios probatórios são as regras fundamentais do procedimento da reclamação graciosa. É apresentada no prazo de 120 dias contados a partir dos fatos mencionados no nº 1 do artigo 102º e pode ser deduzida com os fundamentos<sup>46</sup> seguintes: errónea qualificação e quantificação dos rendimentos, lucros, valores patrimoniais; incompetência; ausência ou vício da fundamentação legalmente exigida; e preterição de outras formalidades legais.

---

<sup>46</sup> Cfr. art. 99º do CPPT

## Capítulo II – Sigilo Fiscal

### 1. Enquadramento legislativo da Proteção de dados e Confidencialidade Fiscal

O n.º 1 do artigo 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e o n.º 1 do artigo 16.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia estabelecem que todos os cidadãos têm direito à proteção dos seus dados pessoais. O dever de sigilo fiscal, exposto na lei constitucional, nos artigos 26.º e 35.º, serve como que uma proteção na relação contribuinte-administração pública.

Deste modo, o artigo 26.º da CRP institui no n.º 1 que *“A todos são reconhecidos os direitos à identidade pessoal, ao desenvolvimento da personalidade, à capacidade civil, à cidadania, ao bom nome e reputação, à imagem, à palavra, à reserva da intimidade da vida privada e familiar e à proteção legal contra quaisquer formas de discriminação.”*

Como complementam J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, é difícil definir a linha que separa a vida privada e familiar, que desfruta de reserva de intimidade e o domínio mais ou menos aberto à publicidade. O segredo fiscal é um instrumento jurídico privilegiado de garantia do direito à reserva da intimidade da vida privada e familiar, consagrado constitucionalmente. A reserva da intimidade incorpora o direito de vedar o acesso de estranhos a informações sobre a vida privada e o direito a que ninguém divulgue informações, da vida privada, de outras famílias. Para estes autores, mais do que diferenciar a esfera pessoal íntima da esfera privada simples, o direito essencial à reserva da intimidade circunscreve-se *“com base num conceito de vida privada que tenha em conta a referência civilizacional sob três aspetos: o respeito dos comportamentos; o respeito do anonimato; o respeito da vida em relação.”* (Gomes Canotilho & Moreira, 2007)

Refere o Tribunal Constitucional<sup>47</sup> que, no plano constitucional, esta crítica de que a vida privada é objeto de reserva é reforçado no disposto no artigo 12.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem. Transcreve-se o seguinte: *“ninguém sofrerá intromissões na sua vida privada [...]”*, sem qualquer especificação restritiva. Além disso, nos termos do n.º 2 do artigo 16.º da Constituição da República, *“os preceitos constitucionais e legais relativos aos direitos fundamentais devem ser interpretados e integrados de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem”*.

---

<sup>47</sup> Cfr. Acórdão n.º 442/2007, de 11 de setembro

Assim, o artigo 35º da CRP determina, no nº 1, que *“Todos os cidadãos têm o direito de acesso aos dados informatizados que lhes digam respeito, podendo exigir a sua retificação e atualização, e o direito de conhecer a finalidade a que se destinam, nos termos da lei”* e reforça no nº2 que a *“lei define o conceito de dados pessoais, bem como as condições aplicáveis ao seu tratamento automatizado, conexão, transmissão e utilização, e garante a sua proteção, designadamente através de entidade administrativa independente.”*

Todos os cidadãos têm o direito de aceder aos dados, recolhidos sobre a situação tributária, que lhes digam respeito, para que fim é que são utilizados e como são protegidos pela administração pública. Todos os dados recolhidos pela AT ficam ao abrigo do dever de sigilo, salvo exceção expressamente prevista na lei.

Preceituado está, na Lei nº 58/2019 de 8 de agosto<sup>48</sup>, que assegura a execução do Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD), o tratamento de dados pessoais realizados no território nacional e fora do território nacional, desde que sejam *“efetuados no âmbito da atividade de um estabelecimento situado no território nacional; ou afetem titulares de dados que se encontrem no território nacional; ou afetem dados que estejam inscritos nos postos consulares de que sejam titulares portugueses residentes no estrangeiro.”*<sup>49</sup> Consagrado no artigo 10º da Lei nº 58/2019, o *“encarregado de proteção de dados está obrigado a um dever de sigilo profissional em tudo o que diga respeito ao exercício dessas funções, que se mantém após o termo das funções que lhes deram origem”*, e todas as pessoas em contato com o processo de tratamento de dados, estão inevitavelmente sujeitos ao dever de confidencialidade, que surge como garantia de segurança entre várias partes.

Uma novidade do RGPD é a personalidade de Encarregado de Educação de Dados, consagrado no artigo 37º e prevê que a entidade responsável pelo tratamento de dados pessoais designe um encarregado da proteção de dados, quando o tratamento é realizado por uma autoridade. No caso da Autoridade Tributária, nos termos do nº 6 e nº 1 do artigo 37º é designado um elemento encarregue da proteção de dados, pelo Despacho nº 10370/2017, de 29 de novembro.

---

<sup>48</sup> Assegura a execução, na ordem jurídica nacional, do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados.

<sup>49</sup> Cfr. nº 2 do art. 2º da Lei nº 58/2019, de 8 de agosto

Entende-se por «dados pessoais» a “*informação relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável («titular dos dados»); é considerada identificável uma pessoa singular que possa ser identificada, direta ou indiretamente, em especial por referência a um identificador, como por exemplo um nome, um número de identificação, dados de localização, identificadores por via eletrónica ou a um ou mais elementos específicos da identidade física, fisiológica, genética, mental, económica, cultural ou social dessa pessoa singular.*”<sup>50</sup> No que se refere à definição «tratamento», o nº 2 do artigo 4º do RGPD diz que se trata de “*uma operação ou um conjunto de operações efetuadas sobre dados pessoais ou sobre conjuntos de dados pessoais, tais como a recolha, o registo, a organização, a estruturação, a conservação, a adaptação ou alteração, a recuperação, a consulta, a utilização, a divulgação por transmissão, difusão ou qualquer outra forma de disponibilização, a comparação ou interconexão, a limitação, o apagamento ou a destruição.*”

O tratamento de dados deve ser executado com boa-fé e ética, respeitando os princípios<sup>51</sup> gerais, nomeadamente o princípio da transparência; o princípio da finalidade e da minimização dos dados, pois os dados, que são limitados ao que é necessário, são recolhidos para finalidades determinadas e só são tratados de acordo com essa finalidade; o princípio da exatidão, no qual os dados devem ser exatos e atualizados; o princípio da conservação, conservando os dados de forma a permitir a identificação dos titulares durante o tempo necessário; e o princípio da integridade e confidencialidade, no qual os dados são tratados de modo a constituir segurança ao cidadão, protegendo-o no caso de uso não autorizado; e por fim o princípio de responsabilidade, o responsável pelo tratamento dos dados tem que demonstrar que respeita todos os princípios mencionados anteriormente.

Só é lícito<sup>52</sup>, o tratamento de dados, quando o titular dos dados tiver dado o seu consentimento; ou quando for necessário para o cumprimento de uma obrigação jurídica; ou quando for necessário para a defesa de interesses vitais do titular; ou quando for necessário ao exercício de funções de interesse público.

E de acordo o artigo 32º do RGPD, o “*responsável pelo tratamento e o subcontratante aplicam as medidas técnicas e organizativas adequadas para assegurar um*

---

<sup>50</sup> Cfr. nº 1 do art. 4º do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento e do Conselho, de 27 de abril de 2016 (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados)

<sup>51</sup> Cfr. art. 5º do RGPD

<sup>52</sup> Cfr. art. 6º do RGPD

*nível de segurança adequado ao risco, incluindo a pseudonimização e a cifragem dos dados pessoais; a capacidade de assegurar a confidencialidade e integridade; e a capacidade de restabelecer a disponibilidade e o acesso aos dados pessoais de forma atempada no caso de um incidente.”*

Relativamente às transferências de dados para países terceiros, o artigo 44º estabelece que *“só é realizada se as condições estabelecidas forem respeitadas pelo responsável pelo tratamento e pelo subcontratante, inclusivamente no que diz respeito às transferências ulteriores de dados pessoais do país terceiro para outro país terceiro.”* Se a Comissão determinar que um país terceiro garanta um nível de proteção apropriado, poderá ser realizada a transferência de dados. Para determinar o nível de proteção há que ter em consideração os elementos transcritos do nº 2 do artigo 45º do RGPD.

A Comissão, através de um ato de execução, vai decidir se um país terceiro garante um nível de proteção adequado<sup>53</sup>. Posteriormente, a Comissão, vai controlar os desenvolvimentos nos países terceiros, que de forma negativa possam afetar as decisões tomadas. Caso o país deixe de assegurar a proteção desejada, a Comissão revoga a decisão, através de um ato de execução.

Não tomada a decisão, pela Comissão, os responsáveis pelo tratamento que queiram transferir os dados para um país terceiro, devem apresentar garantias adequadas. Estabelece o nº 2 do artigo 46º que podem ser previstas as garantias por meio de *“Um instrumento juridicamente vinculativo e com força executiva entre autoridades ou organismos públicos; cláusulas-tipo de proteção de dados adotadas pela Comissão e por uma autoridade de controlo; um código de conduta, acompanhado de compromissos vinculativos e com força executiva assumidos pelos responsáveis pelo tratamento ou pelos subcontratantes no país terceiro no sentido de aplicarem as garantias adequadas; e um procedimento de certificação, aprovado nos termos do artigo 42º, acompanhado de compromissos vinculativos e com força executiva assumidos pelos responsáveis pelo tratamento ou pelos subcontratantes no país terceiro no sentido de aplicarem as garantias adequadas.”*

Se os dados são violados de acordo o regulamento, todos os cidadãos titulares de dados têm direito a reclamar, estabelecido no artigo 77º do RGPD, a uma autoridade de

---

<sup>53</sup> Cfr. nº 3 do art. 45º do RGPD

controlo<sup>54</sup>, ou no local de trabalho onde foi praticada a infração. Dispõem, de igual modo, do direito à ação judicial, como reforça o artigo 78º e 79º do mesmo Regulamento.

A aplicação de coimas está visível no artigo 83º, e varia consoante as ocasiões de cada caso. Destarte, é tido em consideração a gravidade da infração (negligencia ou intencional); a sua natureza; o número de afetados e os danos sofridos; o grau de responsabilidade; entre outros descritos pelo nº 2 do artigo 83º do presente Regulamento.

Na sequência de várias auditorias, a AT apresentou um plano de ação<sup>55</sup> em matéria de reforço da segurança da informação, proteção de dados e confidencialidade fiscal, devendo respeitar os seguintes princípios: a confidencialidade dos dados fiscais de cada contribuintes que é protegida pela LGT; o princípio da legalidade e da igualdade, devendo pautar pela transparência, não privilegiando ninguém. Foram tomadas medidas drásticas para garantir uma proteção eficaz dos dados pessoais e tributários de todos os contribuintes.

O dever de confidencialidade faz com que a AT não tire partido dos elementos fornecidos pelo contribuinte, a não ser para a finalidade pelos quais lhe foram, legalmente, fornecidos. É exatamente o que nos diz o preceito 64º da Lei Geral Tributária. O dever de guardar sigilo requer, no plano ontológico, que o portador do segredo defenda a presença de algo que apenas é conhecido por um determinado grupo de pessoas. (Dias, 1999, pp. 239-285)

No entendimento de LIMA GUERREIRO, o segredo fiscal ao proibir que a administração pública utilize os elementos revelados pelo contribuinte *“garante igualmente a confiança entre este e a administração tributária e viabiliza uma maior eficácia da atividade tributária. Ou seja, a função não é puramente garantística dos particulares, mas uma condição do próprio sucesso da atividade da administração fiscal.”* (Guerreiro, 2001)

Para SALDANHA SANCHES o segredo fiscal *“constitui um mero dever de reserva da Administração em relação aos dados que o administrado lhe deve fornecer.”* E reforça a definição de segredo fiscal ao expor que *“a proibição que incide sobre os membros da Administração fiscal de darem conhecimento a terceiros da situação fiscal (e por isso patrimonial) dos sujeitos passivos.”* (Saldanha Sanches, 2005, p. 34)

---

<sup>54</sup> Cfr. art. 51º do RGPD

<sup>55</sup> [https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/at/Documents/Plano\\_Acao\\_AT.pdf](https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/at/Documents/Plano_Acao_AT.pdf) (Autoridade Tributária e Aduaneira, Plano de Ação da AT em matéria de reforço da segurança da informação, proteção de dados pessoais e confidencialidade fiscal, 2015)

Com base nas considerações, percebemos que o sigilo fiscal não é nada mais que um procedimento de proteção e de reserva sobre a informação obtida pela AT, com escopo de não a transmitir a terceiros e usar a informação única e exclusivamente para a finalidade pretendida, originando o meio de reserva. Deste modo, a designação de meios instrumentais na proteção dos respetivos dados é absolutamente necessária na proteção do direito à reserva da vida íntima dos contribuintes, assim como mitigar as questões de desconfiança dos contribuintes com os órgãos administrativos. Nas palavras de JOSE CALDERÓN CARRERO, o segredo tributário constitui uma expressão, de índole doutrinal, empregada para designar o regime de proteção e a reserva da informação obtida pela AT, para que não seja desviada para terceiros. (Calderón Carrero, 2009, p. 171)

## **2. No âmbito da Lei Geral Tributária – o artigo 64º**

### **2.1. Breve resumo sobre a LGT**

Dada a carência legislativa nos contornos do sistema fiscal português era necessário criar legislação que visasse acolher os princípios do direito fiscal previstos na Constituição; se focasse nos poderes administrativos tributários e ressaltar as garantias dos contribuintes. (Cardina, 1999)

Após a reforma fiscal da tributação em 1989, havia pouca legislação que clarificasse os princípios, dirigidos aos contribuintes e à administração pública, do sistema fiscal. Apenas o Código de Processo Tributário, na esteira do Código de Processo das Contribuições e Impostos, viria esclarecer sobre as relações tributárias, mas continuava a existir uma lacuna no sistema fiscal português. Era necessária uma lei geral tributária robusta, que garantisse segurança e estabilidade nas relações dos contribuintes com a administração pública.

A Resolução do Conselho de Ministros nº 119/97, de 14 de julho, assinalaria o papel determinante da Lei Geral Tributária na reforma fiscal onde *“se estabelecerão os princípios fundamentais do Direito Tributário, sistematizando-se, uniformizando-se e clarificando-se diversas matérias, nomeadamente, o posicionamento da administração fiscal e aduaneira perante os contribuintes, o sistema de garantias dos contribuintes, o regime jurídico de enquadramento da norma tributária, a teoria geral da relação jurídico-tributária e seus elementos constitutivos, a tipologia dos tributos e respetivo regime jurídico, a definição da*



*obrigação principal e das obrigações acessórias dos contribuintes, o regime da responsabilidade, o regime básico da avaliação e as formas de extinção da relação jurídica tributária."* (Cardina, 1999)

A Lei nº 41/98, de 4 de agosto, autoriza o Governo a publicar uma Lei Geral Tributária, e é aprovada dia 17 de dezembro pelo Decreto-Lei nº 398/98<sup>56</sup>, entrando em vigor no dia 1 de janeiro de 1999, e enuncia os princípios que regem o direito fiscal português. Os objetivos gerais prendem-se pela estabilidade do sistema; redução das desigualdades; modernização; desburocratização; luta contra evasão e fraude fiscal; e desenvolvimento socioeconómico.

É organizada com base em títulos, capítulos, seções e subseções. No título I são definidos os princípios fundamentais da ordem tributária, em correlação com a Constituição. No título II é estabelecida a relação jurídica tributária. No título III é estabelecido o procedimento tributário de modo a adequar-se ao Código do Procedimento Administrativo e à Constituição, com vista ao desenvolvimento das garantias dos cidadãos. No título IV são determinados os princípios fundamentais. E, por fim, o título V que transcreve os princípios das sanções tributárias.

A presente lei não é meramente um duplicado de outras, todavia adota uma nova filosofia, para o processo tributário, que apoia fortemente a relação entre a AT e o contribuinte, ou seja, estamos perante um processo de modernização da administração pública.

A promulgação da Lei Geral Tributária veio otimizar o sistema fiscal português, travar a lacuna que outrora existira e acrescentar valor nas normas jurídico tributárias. Albergou algumas normas da Constituição, aprofundou os conceitos dos tributos e impostos, e definiu os princípios gerais das relações tributárias.

## **2.2. Artigo 64º - Confidencialidade**

Com a última alteração introduzida pelo artigo 5º da Lei nº 47/2020<sup>57</sup>, de 24 de Agosto, o artigo 64º da Lei Geral Tributária transcreve-se no seguinte:

---

<sup>56</sup> Sujeito a múltiplas alterações, a última das quais introduzida pela Lei nº 47/2020 de 24 de agosto.

<sup>57</sup> As alterações introduzidas pela Lei nº 47/2020, de 24 de Agosto, de acordo com o art. 10º, entram em vigor dia 1 de janeiro de 2021.

*“1 - Os dirigentes, funcionários e agentes da administração tributária estão obrigados a guardar sigilo sobre os dados recolhidos sobre a situação tributária dos contribuintes e os elementos de natureza pessoal que obtenham no procedimento, nomeadamente os decorrentes do sigilo profissional ou qualquer outro dever de segredo legalmente regulado.*

*2 - O dever de sigilo cessa em caso de:*

- a) Autorização do contribuinte para a revelação da sua situação tributária;*
- b) Cooperação legal da administração tributária com outras entidades públicas, na medida dos seus poderes;*
- c) Assistência mútua e cooperação da administração tributária com as administrações tributárias de outros países resultante de convenções internacionais a que o Estado Português esteja vinculado, sempre que estiver prevista reciprocidade;*
- d) Colaboração com a justiça nos termos do Código de Processo Civil e mediante despacho de uma autoridade judiciária, no âmbito do Código de Processo Penal; (Redação da Lei n.º 30/2017, de 30 de maio)*
- e) Confirmação do número de identificação fiscal e domicílio fiscal às entidades legalmente competentes para a realização do registo comercial, predial ou automóvel. (Aditada pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro)*

*3 - O dever de confidencialidade comunica-se a quem quer que, ao abrigo do número anterior, obtenha elementos protegidos pelo segredo fiscal, nos mesmos termos do sigilo da administração tributária.*

*4 - O dever de confidencialidade não prejudica o acesso do sujeito passivo aos dados sobre a situação tributária de outros sujeitos passivos que sejam comprovadamente necessários à fundamentação da reclamação, recurso ou impugnação judicial, desde que expurgados de quaisquer elementos suscetíveis de identificar a pessoa ou pessoas a que dizem respeito.*

*5 - Não contende com o dever de confidencialidade: (Redação da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro)*

- a) A divulgação de listas de contribuintes cuja situação tributária não se encontre regularizada, designadamente listas hierarquizadas em função do montante em dívida, desde que já tenha decorrido qualquer dos prazos legalmente previstos para a prestação de garantia ou tenha sido decidida a sua dispensa; (Redação da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro)*

*b) A publicação de rendimentos declarados ou apurados por categorias de rendimentos, contribuintes, sectores de actividades ou outras, de acordo com listas que a administração tributária deve organizar anualmente a fim de assegurar a transparência e publicidade.*

*(Redação da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro)*

*c) A notificação, pela administração tributária, de sujeito passivo que disponibilize uma interface eletrónica para efeitos de acionar a responsabilidade solidária deste. (Aditada pela Lei n.º 47/2020, de 24 de agosto)*

*6 - Para efeitos do disposto na alínea a) do número anterior, considera-se como situação tributária regularizada o disposto no artigo 177.º-A do CPPT. (Redação da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro)*

*7 - Para efeitos do disposto na alínea d) do n.º 2, e com vista à realização das finalidades dos processos judiciais, incluindo as dos inquéritos em processo penal, as autoridades judiciárias acedem diretamente às bases de dados da Autoridade Tributária e Aduaneira. (Redação da Lei n.º 30/2017, de 30 de maio)*

*8 - A concretização do acesso referido no número anterior é disciplinada por protocolo a celebrar entre o Conselho Superior da Magistratura, a Procuradoria-Geral da República e a Autoridade Tributária e Aduaneira. (Redação da Lei n.º 30/2017, de 30 de maio.)”*

### **2.2.1. Dever de Sigilo ou Segredo Fiscal**

O n.º 1 do artigo 64º da Lei Geral Tributária, determina que estão compreendidos pelo dever de sigilo, os dirigentes, funcionários e agentes da AT, ou seja, todos os que se encontram vinculados à Administração Pública mediante um vínculo de emprego público ou mediante contrato de prestação de serviço<sup>58</sup>, que estejam adstritos aos seguintes deveres gerais: de “*prossecação do interesse público*”, ou seja, defender os direitos e interesses do cidadão; “*dever de isenção*”, ou seja, não retirar vantagens das funções que exerce; “*dever de informação*”, ou seja, prestar a informação solicitada, permitida por lei, por qualquer cidadão; e o “*dever de zelo*”, ou seja, aplicar corretamente as normas. Deveres que estão em conformidade com o dever de sigilo.

---

<sup>58</sup> Cfr. art. 6º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas

No seguimento do preceito supracitado, o artigo 41º do Decreto-Lei nº 14/2013<sup>59</sup>, de 28 de janeiro, institui que *“os responsáveis pelo tratamento de dados pessoais, bem como todas as pessoas que, no exercício das suas funções, tomem conhecimento daqueles dados, ficam estritamente vinculados ao dever de sigilo fiscal e profissional, mesmo após o termo das suas funções.”*

O Decreto-Lei nº 413/98<sup>60</sup>, de 31 de dezembro, que aprovou o Regulamento da Inspeção Tributária, no seu artigo 22º, também institui que *“O procedimento da inspeção tributária é sigiloso, devendo os funcionários que nele intervenham guardar rigoroso sigilo sobre os factos relativos à situação tributária do sujeito passivo ou de quaisquer entidades e outros elementos de natureza pessoal ou confidencial de que tenham conhecimento no exercício ou por causa das suas funções.”*

No artigo 91<sup>61</sup> do Regime Geral das Infrações Tributárias vem prevista e punida a violação dolosa de segredo fiscal. Do mesmo diploma, no artigo 115<sup>62</sup>, vem prevista e punida a violação de segredo fiscal na forma negligente.

É evidente que o sigilo fiscal está exposto em vários diplomas, manifestando-se como um dever ético, e maioritariamente um dever jurídico, que pode acarretar sanções tanto a nível administrativo com a nível penal.

O acórdão do Tribunal da Relação do Porto, Processo 478/13.2TAAMT-A.P1 vem fundamentar que *“na verdade, o sigilo fiscal assume na ordem jurídica portuguesa uma natureza de sigilo não absoluto, se comparado com regime normativo de outros segredos,*

---

<sup>59</sup> Procede à sistematização e harmonização da legislação referente ao Número de Identificação Fiscal

<sup>60</sup> Tem em anexo o Regime Complementar do Procedimento de Inspeção Tributária e Aduaneira. Sujeito a múltiplas alterações, a última das quais introduzida pela Lei nº 17/2019 de 14 de fevereiro

<sup>61</sup> **“Art. 91º:**

*1 - Quem, sem justa causa e sem consentimento de quem de direito, dolosamente revelar ou se aproveitar do conhecimento do segredo fiscal ou da situação contributiva perante a segurança social de que tenha conhecimento no exercício das suas funções ou por causa delas é punido com prisão até um ano ou multa até 240 dias.*

*2 - O funcionário que, sem estar devidamente autorizado, revele segredo de que teve conhecimento ou que lhe foi confiado no exercício das suas funções ou por causa delas com a intenção de obter para si ou para outrem um benefício ilegítimo ou de causar prejuízo ao interesse público, ao sistema de segurança social ou a terceiros é punido com prisão até três anos ou multa até 360 dias.*

*3 - A pena prevista no número anterior é aplicável ao funcionário que revele segredo de que teve conhecimento ou que lhe foi confiado no exercício das suas funções ou por causa delas, obtido através da derrogação do sigilo bancário ou outro dever legal de sigilo.”*

<sup>62</sup> **“Art. 115º:**

*A revelação ou aproveitamento de segredo fiscal de que se tenha conhecimento no exercício das respetivas funções ou por causa delas, quando devidos a negligência, é punível com coima de (euro) 75 a (euro) 1500. (Redação dada pelo art. 155.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro)”*

*nomeadamente de ordem profissional, na medida em que, verificados e justificados determinados requisitos, pode ceder perante a relevância de outros interesses.*

*O critério adotado pelo nosso legislador é o de que o tribunal só pode impor a quebra do segredo profissional quando esta se mostre justificada face às normas e princípios aplicáveis da lei penal, nomeadamente face ao princípio da prevalência do interesse preponderante. Assim só se justifica fazer tal ponderação se o levantamento do sigilo se mostrar indispensável para a investigação do crime.”*

O acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 16 de novembro de 2011, Processo 0838/11 sumariza que a *“consagração da regra do sigilo fiscal, constante do artigo 64.º da Lei Geral Tributária, corresponde, precisamente, à extensão e reconhecimento do direito à privacidade no âmbito da atividade tributária, estando por ele abrangidos os dados de natureza pessoal dos contribuintes (pessoa singular ou coletiva) e os dados expressivos da sua situação tributária, os quais só podem ser revelados a terceiros - outros sectores da Administração ou particulares - nos casos expressamente previstos na lei, para responder a um motivo social imperioso, e só na medida estritamente necessária para satisfazer o equilíbrio entre os interesses em jogo.”*

### **2.2.2. Dados sobre a situação tributária**

Vejamos então alguns dados sobre a situação tributária e elementos de natureza pessoal dos contribuintes abrangidos, e não abrangidos, pelo dever de sigilo. Por serem suscetíveis de divulgar a situação tributária dos titulares de dados, estão abrangidos pelo dever de sigilo os seguintes dados: *“o tipo, natureza, e valor dos rendimentos; os encargos; os benefícios fiscais; montantes de poupança e respetivas aplicações; a existência, ou não, de débitos ou créditos fiscais ou processos de execução fiscal; o tipo e valor de bens e serviços produzidos e consumidos; a estrutura económica e financeira das empresas; o valor e modalidades de propriedade e riqueza (mobiliária e imobiliária).”*<sup>63</sup>

No entender do 64º da LGT, procurou-se expor a proteção da informação obtida, do ponto de vista objetivo (proteção dos dados) e subjetivo (proteção dos sujeitos e informação pessoal). (Morgado, 2005)

---

<sup>63</sup> Informação interna da AT sobre o sigilo, de 9 de novembro de 2016

Mas nem todos os dados estão sujeitos a proteção, dado que a intensidade da aplicação o dever de reserva da vida íntima não é regular, sendo menor nos casos em que os dados se encontram na esfera pública, ou seja, que estejam presentes em bases de dados de acesso público. De intensidade superior estão os dados cognoscíveis por terceiros, mas que não divulguem a vida íntima. Por último, o patamar no qual os dados têm impacto severo, os dados mais íntimos, relativamente aos elementos pessoais e patrimoniais, estando estes sobre proteção por parte do direito.

(Morgado, 2005) expõe que *“o que releva não são os dados fiscais [...], o que releva é o significado que as informações fiscais permitam traduzir, em termos mais ou menos amplos, sobre a intimidade da vida privada de alguém.”*

O sigilo fiscal é referenciado constitucionalmente no artigo 26º (CRP), e também no artigo 80.º do Código Civil. É no princípio constitucional da reserva da intimidade da vida privada que o dever de sigilo fiscal se baseia.

Assim sendo, isto é, por serem dados compreendidos pelo dever de sigilo, a prestação destes dados só pode ser possível caso se verifique o descrito das alíneas a) a e) do nº 2 da mesma disposição legal. Estabelecido no Parecer nº 7/2013, de 16 de outubro, e no Parecer nº 20/94, de 9 de fevereiro, que, além dos dados presentes nos processos tributários, há que excluir do dever de sigilo os dados com natureza pública, isto é, quando sejam cognoscíveis por recurso a outras vias, como por exemplo o registo predial e o registo da propriedade de veículos.

Os dados sobre bens imóveis e bens móveis (sujeitos a registo), em regra estão submetidos ao dever de sigilo, pois são suscetíveis de prestar informação da situação tributária. Assim sendo, os dados sobre bens imóveis, que constam das matrizes prediais, têm natureza pública, portanto não estão submetidos ao dever de sigilo e podem ser concedidos a terceiros, desde que seja identificado corretamente o imóvel através da matriz predial. Caso contrário, deverão ser indeferidos os pedidos de informação sobre imóveis que não mencionem o artigo matricial, a não ser que inclua o previsto nas alíneas a) a e) do nº 2 do artigo 64º.

O valor patrimonial tributário (VPT), valor determinado por avaliação da administração fiscal, constitui um dado sobre a situação tributária do contribuinte, que não tem natureza pública, portanto está vinculado ao dever de sigilo, a não ser que os serviços concluam que a situação em concreto integra a previsão do nº 2 do artigo 64º.

Os dados sobre veículos têm natureza pública, pois podem ser conhecidos através do registo de veículos<sup>64</sup>. Consequentemente não estão sujeitos ao dever de sigilo, podendo ser consultados desde que seja identificado o veículo através da matrícula.

Do mesmo modo, a certidão negativa está sujeita ao dever de sigilo, ou seja, quando um contribuinte informa que não tem bens, rendimentos, dívidas, etc. Podendo aplicar-se, na mesma, o previsto no n.º 2 do artigo 64.º.

Ao abrigo do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 14/2013, de 28 de janeiro, em articulação com o 36.º e 41.º, os elementos identificativos, tais como o “*nome completo; domicílio fiscal; estatuto fiscal; naturalidade; nacionalidade; data de nascimento; sexo; IBAN; grau de deficiência; contatos telefónicos; correio eletrónico*”, por constituírem dados pessoais também estão sujeitos ao dever de sigilo. Já o domicílio fiscal de pessoa coletiva, por ser um dado público por via do registo comercial, não está sujeito ao dever de sigilo e quando solicitado poderá ser facultado pelos serviços – nesse sentido conferir parecer n.º: 356 de 2012-11-20 - [Processo n.º: 423/2012]<sup>65</sup>

De acordo o n.º 2 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 14/2013 o NIF (Número de Identificação Fiscal) é considerado igualmente um elemento de identificação, consequentemente é um dado pessoal abrangido pelo dever de sigilo, nos termos do 41.º do mesmo documento. Ter em consideração que a transmissão da informação<sup>66</sup>, constante da base de dados do registo de contribuintes da AT, só pode ser transmitida nas condições previstas no n.º 2 do artigo 64.º da LGT.

O Código do Imposto Selo no n.º 1 seu artigo 26.º transcreve o seguinte, “*o cabeçade-casal e o beneficiário de qualquer transmissão gratuita sujeita a imposto são obrigados a participar ao serviço de finanças competente a doação, o falecimento do autor da sucessão, a declaração de morte presumida ou a justificação judicial do óbito [...]*”. E reforça o n.º 2 do mesmo preceito que “*A participação a que se refere o número anterior é de modelo oficial, identifica o autor da sucessão ou da liberalidade, as respetivas datas e locais, bem como os sucessores, donatários, usucapientes ou beneficiários, as relações de parentesco e respetiva prova, devendo, sendo caso disso, conter a relação dos bens*

---

<sup>64</sup> De acordo a informação presente no Portal do Instituto dos Registos e Notariados, a certidão de registo automóvel: é um documento que comprova factos e informações que constam no registo automóvel, tais como dados sobre a propriedade legal do veículo, a identificação automóvel e do seu titular; e pode ser requerida por qualquer cidadão mediante a indicação da matrícula do veículo.

<sup>65</sup> Com o assunto “Sigilo Fiscal – Domicílio fiscal de pessoa coletiva”

<sup>66</sup> Cfr. Art. 37.º do Decreto-Lei n.º 14/2013, de 28 de janeiro

*transmitidos com a indicação dos valores que devam ser declarados pelo apresentante.”* Por sua vez, o artigo 28º, estabelece que *“Os beneficiários de transmissões gratuitas estão obrigados a prestar as declarações e proceder à relação dos bens e direitos, [...] e outros bens sujeitos a registo, matrícula ou inscrição, bem como, exceto no caso de doações a favor de beneficiários isentos, os valores monetários, ainda que objeto de depósito em contas bancárias.”*

Com o cumprimento destas obrigações, a AT tem conhecimento de vários elementos, tais como: do óbito e da data em que ocorreu; da identificação do cabeça-de-casal; se há herdeiros e a sua identificação; dos bens e direitos que integram a herança. Conclui-se que a designação da herança<sup>67</sup>; do respetivo NIF; e da identificação dos herdeiros, são dados pessoais que estão sujeitos ao dever sigilo, como menciona o nº 4 do artigo 16º do Decreto-Lei nº 14/2013. Exposto no nº 2 do artigo 22º do mesmo documento, se for pessoa singular, o domicílio fiscal das heranças indivisas também fica sujeito ao dever de sigilo.

### **2.3. Derrogação do dever de sigilo fiscal**

Chegamos à conclusão, que os dados pessoais que revelem a situação tributária, ou qualquer outro elemento que revele a vida privada do sujeito, têm um cunho reservado, impossibilitados de ser facultados a terceiros. Contudo, existem circunstâncias em que terceiros, no âmbito das suas funções, podem ter acesso aos dados sujeitos ao dever de sigilo.

O acesso aos dados pode ser alcançado por entidades terceiras que tenham a capacidade legal de aceder a dados sujeitos à confidencialidade, sempre que esteja implícito o cumprimento de interesses coletivos.

Está expresso no Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 16 de dezembro de 2015<sup>68</sup> que *“na verdade, o sigilo fiscal assume na ordem jurídica portuguesa uma natureza de sigilo não absoluto, se comparado com regime normativo de outros segredos, nomeadamente de ordem profissional, na medida em que, verificados e justificados determinados requisitos, pode ceder perante a relevância de outros interesses.”* O mesmo

---

<sup>67</sup> Acresce que, a designação da herança, o respetivo NIF; e a identificação dos herdeiros, não têm natureza pública, dado que o registo não tem por finalidade a sua publicitação. E reforça o art. 210º - C do Código do Registo Civil que *“na tramitação dos procedimentos simplificados de sucessão hereditária, o conservador e os funcionários das conservatórias estão sujeitos ao dever de sigilo estabelecido nas leis tributárias.”*

<sup>68</sup> Acórdão do TRP, Processo 478/13.2TAAMT-A.P1, de 16 de dezembro de 2015 com descrição “sigilo fiscal – levantamento/quebra do sigilo”



acordo reforça que “o critério adotado pelo nosso legislador é o de que o tribunal só pode impor a quebra do sigilo profissional quando esta se mostre justificada face às normas e princípios aplicáveis da lei penal, nomeadamente face ao princípio da prevalência do interesse preponderante.”

Conforme se referiu, no nº 2 do artigo 64º da LGT encontram-se caracterizadas as disposições em que poderá resultar a cessação do dever de sigilo, das quais se destacam: a alínea a); b); e d), respetivamente a autorização do contribuinte para a revelação da sua situação tributária; a cooperação legal da AT com outras entidades públicas; e a colaboração com a justiça nos termos do Código de Processo Civil e mediante despacho de uma autoridade judiciária, no âmbito do Código de Processo Penal.

### **2.3.1. Autorização do contribuinte para a revelação da sua tributação tributária**

A primeira das disposições em que se prevê a possibilidade de quebra do dever de sigilo diz respeito à cooperação legal da AT com outras entidades públicas. Trata-se de uma norma autorizadora em branco, que pressupõe a existência de outras normas legais que prevejam a obrigação, por parte da AT, de colocar à disposição informações sujeitas ao dever de sigilo, em cooperação com outras entidades públicas.<sup>69</sup>

MORGADO (2015) compreende que na verdade não há uma exceção ao sigilo fiscal, visto que se fica sujeito a uma autorização do próprio beneficiário, em sede de direito, para reverter a situação de sigilo.

Estão abrangidas pela alínea a) do nº 2 do artigo 64º, todas as situações em que o contribuinte titular dos dados, de forma expressa, clara e inequívoca dá autorização para revelação da sua situação tributária. Esta autorização poderá ser efetuada por escrito ou via eletrónica, em papel ou no Portal das Finanças, respetivamente. A autorização por via eletrónica decorre do disposto no Decreto-Lei nº 114/2007, de 19 de abril, que instituiu a capacidade de dispensa de apresentação de certidão comprovativa da situação tributária regularizada, no âmbito de procedimentos administrativos cujas entidades públicas competentes para a sua instrução sejam, serviços da administração direta do estado; organismos da administração indireta do estado; e autarquias locais, suas associações ou federações. Ora, como o consentimento do titular dos dados, para consulta da situação

---

<sup>69</sup> Cfr. Parecer 7/2013, de 16 de outubro

tributária pela entidade pública, é efetuado no Portal das Finanças, neste caso, não é necessária a intervenção dos serviços de finanças.

O Representante fiscal, que é nomeado pelo contribuinte titular dos dados, nos termos do artigo 23º do Decreto-Lei 14/2013, de 28 de janeiro, tem legitimidade para solicitar e obter as informações, relativas à situação tributária do seu representado. Para essa finalidade, os serviços estão encarregues de verificar se o representante consta da base de dados do registo de contribuintes como representante do titular dos dados.

Expressa o artigo 464º do Código Civil que *“dá-se a gestão de negócios, quando uma pessoa assume a direção de negócio alheio no interesse e por conta do respetivo dono, sem para tal estar autorizada.”* Ora, tendo esta característica de inexistência de autorização, concluímos que a qualidade de gestor de negócios, nos termos da alínea a) do nº 2 do artigo 64º da LGT, não pode fundamentar o acesso à informação sobre a situação tributária do contribuinte titular dos dados.

### **2.3.2. Cooperação legal da AT com outras entidades públicas**

A cessação do dever de sigilo, no âmbito da cooperação legal da AT com outras entidades públicas, na medida dos seus poderes, depende da existência de norma especial que atribua à entidade pública que solicita os dados, poderes de acesso à informação protegida. Com efeito, esta não é uma norma de aplicação direta, mas de remissão para os preceitos legais que, no caso, afastem o dever de sigilo. GUERREIRO (2001), nos termos da alínea b) do nº 2 do artigo 64º, refere que *“não é uma norma de aplicação direta, mas de remissão para os preceitos legais que afastem [...] o dever de segredo fiscal. É indispensável, pois, para a cessação do dever de segredo, a consagração na lei de poderes gerais de acesso por entidades públicas às informações detidas pela administração tributária.”*<sup>70</sup>

Neste sentido, podemos consultar o Parecer nº 7/2013, de 16 de outubro, da Procuradoria-Geral da República, e transcrever o seguinte ponto: *“A primeira das situações em que se prevê a possibilidade de quebra do segredo fiscal diz respeito à cooperação legal da administração tributária com outras entidades públicas, na medida dos seus poderes. Trata-se, pois, de uma norma autorizadora em branco, que pressupõe, para a respetiva*

---

<sup>70</sup> Vide António Lima Guerreiro (2001), “Lei Geral Tributária Anotada”, págs. 304 e seg.

*aplicação, a existência de outras normas legais que especificamente prevejam a obrigação, por parte da Administração Tributária, de fornecimento, no quadro da cooperação entre entidades públicas, de informações abrangidas pelo segredo fiscal. Em face desse preceito, e na falta de expressa previsão legal, as estruturas orgânicas da AT não poderão facultar dados de natureza sigilosa a quaisquer organismos públicos, não havendo, neste caso, que distinguir, pelas razões que acima se aduziram, entre organismos internos ou exteriores à mesma Autoridade.”<sup>71</sup>*

Assim sendo, podemos concluir que não integram, o previsto da alínea b) do nº 2 do 64º, todas as normas que consagrem um dever geral de cooperação ou de auxílio entre entidades públicas, como por exemplo o artigo 49º do CPPT e o artigo 66º do CPA. E não havendo norma especial que atribua à entidade pública requerente, não poderão ser prestadas pelos serviços da AT quaisquer informações sujeitas ao dever de sigilo.

O Decreto-Lei nº 92/2004<sup>72</sup>, de 20 de abril, estabelece a forma, extensão e limites da interconexão de dados entre os serviços da administração fiscal e as instituições da segurança social, no domínio do acesso e tratamento da informação de natureza tributária, essencial para assegurar o controlo do cumprimento das obrigações fiscais. O nº 1 do artigo 3º do mesmo diploma tem elencado as categorias de dados objeto de interconexão. Ficando, no entanto, esse acesso subordinado à indicação de uma das finalidades listadas no nº 3 do artigo 7º do mesmo diploma. No entender do artigo 5º e 7º, o acesso à base de dados interconectados com a administração fiscal é efetuado através do Instituto de Informática, e “*só é permitido a pessoas devidamente credenciadas [...] mediante atribuição de código de utilizador e palavra-passe.*” Conforme previsto no artigo 12º, foi celebrado um protocolo de cooperação e coordenação de procedimentos entre os serviços da AT e as Instituições de Segurança Social. Por conseguinte, o Decreto-Lei nº 92/2004, identifica uma norma especial para efeitos da alínea b) do nº 2 do artigo 64º da LGT.

### **2.3.3. Colaboração com a justiça**

Do mesmo modo, a cessação do dever de sigilo em caso de colaboração com a justiça nos termos do Código do Processo Civil e do Código de Processo Penal, previsto na alínea

---

<sup>71</sup> Podemos conferir no mesmo raciocínio, Pamplona Corte-Real, Bacelar Gouveia e Joaquim Pedro da Costa (1992), “Breves reflexões em matéria de confidencialidade fiscal”, pág. 40

<sup>72</sup> No uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 107-B/2003, de 31 de dezembro

d) do n° 2 do artigo 64° da LGT, fica sujeita a uma norma que confira, ao requerente, o acesso à informação que está sob tutela, ou que lhe dê a possibilidade de quebrar o dever de sigilo.<sup>73</sup>

Nesta circunstância, o dever de confidencialidade eleva-se na procura da verdade material.

Vejamos, nesse caso, determinadas situações em que poderá, ou não, ocorrer a cessação do dever de sigilo em caso de colaboração da AT com a justiça no âmbito do código de processo penal ou civil.

### **2.3.3.1. No âmbito do Processo Penal**

Dispõe o artigo 136° do Código do Processo Penal (CPP), que *“os funcionários não podem ser inquiridos sobre factos que constituam segredo e de que tiverem tido conhecimento no exercício das suas funções.”* Reforça o n° 2 do artigo 135° do CPP, que *“Havendo dúvidas fundadas sobre a legitimidade da escusa, a autoridade judiciária perante a qual o incidente se tiver suscitado procede às averiguações necessárias e se, após estas, concluir pela ilegitimidade da escusa, ordena, ou requer ao tribunal que ordene, a prestação do depoimento”*.

Os n°s 1 e 2 do artigo 182° do CPP, estabelecem que *“as pessoas indicadas nos artigos 135.º a 137.º apresentam à autoridade judiciária, quando esta o ordenar, os documentos ou quaisquer objetos que tiverem na sua posse e devam ser apreendidos, salvo se invocarem, por escrito, segredo profissional ou de funcionário”*, correlacionado com o disposto nos n°s 2 e 3 do artigo 135°.

Dado o exposto, verificamos que perante um pedido de autoridade judiciária, que implique a divulgação de informação sob tutela de proteção, este deve ser recusado, com fundamento no dever de sigilo. Não se verificando a ilegitimidade de escusa, reforça o n° 3 do artigo 135° que *“o tribunal superior àquele onde o incidente tiver sido suscitado, ou, no caso de o incidente ter sido suscitado perante o Supremo Tribunal de Justiça, o pleno das secções criminais, pode decidir da prestação de testemunho com quebra do segredo profissional sempre que esta se mostre justificada, segundo o princípio da prevalência do interesse preponderante [...]”*.

---

<sup>73</sup> Esta alínea foi aditada recentemente, pela Lei n.º 30/2017, de 30 de maio, transpõe a Diretiva 2014/42/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014, sobre o congelamento e a perda dos instrumentos e produtos do crime na União Europeia, e faz alteração à LGT pelo art. 18°.

No âmbito da colaboração da AT com a justiça nos termos do CPP, desde que o pedido seja acompanhado de despacho da autoridade judiciária decretado nos termos dos n.ºs 2 ou 3 do artigo 135.º, os serviços devem prestar as informações ou apresentar os documentos protegidos pelo dever de sigilo.

O artigo 2.º da Lei n.º 5/2002<sup>74</sup>, de 11 de janeiro, é a norma legal que, no âmbito da colaboração da AT com a justiça em matéria penal, prevê que, nas fases de inquérito, instrução e julgamento de processos, o segredo dos funcionários da administração fiscal possa ceder, se houver razões para crer que as respetivas informações tem interesse para a descoberta da verdade. A cessão do dever de sigilo depende unicamente de ordem da autoridade judiciária, em despacho fundamentado, devendo identificar as pessoas abrangidas pela medida, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 2.º do presente documento. Conclui-se que, apenas por ordem do juiz ou do Ministério Público poderão ser concedidas as informações sujeitas a sigilo.

Do mesmo modo, o artigo 60.º Decreto-Lei n.º 15/93<sup>75</sup>, de 22 de janeiro, é a norma que prevê a possibilidade *“de serem pedidas informações e solicitada a apresentação de documentos respeitantes a bens [...]”*. Reforça os n.º 2, 3 e 4 que *“[...] não podem ser recusados por quaisquer repartições fiscais, desde que o pedido seja formulado pela autoridade judiciária [...]”*. Sendo assim, os serviços poderão facultar as informações sujeitas ao sigilo fiscal.

### **2.3.3.2. No âmbito do Processo Civil**

Na esteira do Parecer n.º 7/2013 da PGR, em colaboração com a justiça, o n.º 1 do artigo 418.º do CPC, estabelece que *“A simples confidencialidade de dados que se encontrem na disponibilidade de serviços administrativos e que se refiram à identificação, à residência, à profissão e entidade empregadora ou que permitam o apuramento da situação patrimonial de alguma das partes em causa pendente, não obsta a que o juiz da causa, oficiosamente ou a requerimento de alguma das partes, possa, em despacho fundamentado, determinar a prestação de informações ao tribunal, quando as considere essenciais ao regular andamento do processo ou à justa composição do litígio.”* Nos termos do n.º 2 *“As*

---

<sup>74</sup> Estabelece medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira, com a última alteração na Lei n.º 30/2017, de 30 de maio.

<sup>75</sup> última alteração na Lei n.º 58/2020, de 31 de agosto

*informações são estritamente utilizadas na medida indispensável à realização dos fins que determinaram a sua requisição, não podendo ser injustificadamente divulgadas [...]*”

Dispõe a lei de processo que a recusa de colaboração para a descoberta da verdade é legítima se a obediência implicar a violação do sigilo profissional ou de funcionários públicos, ou do segredo de Estado. Reforçamos, nos termos do nº 4 do artigo 417º do CPC, que *“deduzida a escusa, é aplicável, com as adaptações impostas pela natureza dos interesses em causa, o disposto no processo penal acerca da verificação da legitimidade da escusa e da dispensa do dever de sigilo invocado”*.

## Capítulo III – União Bancária

### 1. Considerações gerais

Antes de imergir no estudo do próximo capítulo, apenas referir que o tema abordado anteriormente também se aplica no contexto europeu. O segredo profissional – proteção dos dados pessoais perante terceiros – é um fator de extrema relevância com a progressiva digitalização e a utilização recorrente de informação sensível e confidencial, dos serviços financeiros e das instituições que os praticam. É imperioso que as instituições financeiras - neste caso, o Banco Central Europeu – assegurem a confidencialidade e a imparcialidade com as informações em sua posse, para preservar a confiança e a fiabilidade do sistema financeiro. O Regulamento do MUS, no âmbito do considerando 48, transcreve que “*a proteção do sigilo profissional é um princípio fundamental do direito da União que protege a confidencialidade das comunicações entre as pessoas singulares ou coletivas e os seus conselheiros, de acordo com as condições estabelecidas na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE).*” Posto isto, todos os que, direta ou indiretamente, tenham encargos a nível da supervisão estão sujeitos ao sigilo profissional, mesmo após a cessação das funções. O principal órgão de decisão do BCE – Conselho do BCE – que desempenha funções de supervisão deve estar sujeito ao segredo profissional, ao abrigo do artigo 27º do Regulamento MUS em articulação com o artigo 37º dos Estatutos do SEBC e do BCE.

### 2. Breves considerações sobre a necessidade de uma União Bancária

A crise da dívida soberana expôs fragilidades da União Económica e Monetária (UEM). Teria sido desejável avançar para a integração da supervisão do sistema bancário, mas esse passo não foi dado, apesar do Tratado de Maastricht “*consagrar a possibilidade de ser atribuída ao Banco Central Europeu a responsabilidade pela supervisão prudencial das instituições de crédito [...]*”<sup>76</sup> (Costa, 2014)

A crise financeira, que despoletou pelas más práticas de gestão e desconfiança pelos bancos, aniquilou os mercados internacionais, a partir de 2007, e a correspondente instabilidade financeira, manifestou-se como um “cisne negro”, pois não havia cuidado na interligação das economias e dos sistemas financeiros. Destarte, emergiu o risco de contágio

---

<sup>76</sup> Vide Carlos Costa, “Processo de Construção da União Bancária – Balanço e Perspetivas”, Inforbanca 100

sistémico, motivando instabilidade financeira, económica e social. Para fazer frente a estes riscos, a simples “*coordenação entre as autoridades nacionais de supervisão mostra-se insuficiente no contexto de uma moeda única*”<sup>77</sup>. Não sendo exequível a supervisão, ficaram expostas as diversas falhas do que se pensou ser um sistema estável, entre elas, a ligação entre a dívida bancária e dívida soberana, um círculo vicioso que levou a que fossem gastos biliões de euros dos contribuintes para resgatar bancos. Era imperioso romper o círculo vicioso entre o risco soberano e o risco bancário, tendo em consideração que as obrigações (consideradas ativos sem risco) emitidas e o resgate dos bancos (*bailing out*) afetaram gravemente a crise dos bancos, sem que o BCE possa fazer grande coisa para prevenir.

Uma união bancária, ou seja, a transferência da supervisão dos bancos para o nível europeu, era indispensável para colmatar os prejuízos das crises bancárias e crises soberanas. Nesse contexto, nasce a proposta de uma união bancária, no ano de 2012, onde reuniu consenso dos Chefes de Estado.

Na esteira do “pacote legislativo”<sup>78</sup> de 24 de novembro de 2010, a Comissão Europeia apresentou ao Parlamento Europeu (PE) e ao Conselho Europeu, a Comunicação «Roteiro para uma União Bancária»<sup>79</sup>, da qual transcrevemos que:

*“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 soberana e dívida bancária, bem como o ciclo vicioso que levou a que fossem utilizados mais de 4,5 biliões de EUR dos contribuintes para resgatar*

---

<sup>77</sup> Vide João Nuno Calvão da Silva (2017), “Agências de Regulação da União Europeia” págs. 425 e seguintes.

<sup>78</sup> O «pacote Legislativo» é composto pelos seguintes diplomas: Regulamento (UE) n° 1092/2010, relativo à supervisão macroprudencial do sistema financeiro e cria o Comité Europeu do Risco Sistémico; Regulamento (UE) n° 1093/2010, que cria a Autoridade Bancária Europeia (EBA); Regulamento (UE) n° 1094/2010, que cria a Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões de Reforma (EIOPA); Regulamento (UE) n° 1095/2010, que cria a Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (ESMA); Regulamento (UE) n° 1096/2010, que confere ao BCE atribuições específicas no que se refere ao funcionamento do Comité Europeu do Risco Sistémico.

<sup>79</sup> Comissão Europeia: *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: roteiro para uma união bancária*, Bruxelas, 12.9.2012, COM(2012) 510 final.



*bancos na UE. A coordenação entre as autoridades de supervisão é vital, mas a crise demonstrou que não basta uma simples coordenação, em especial no contexto de uma moeda única, e que é necessário tomar decisões em comum. Importa igualmente travar o risco crescente de fragmentação dos mercados bancários da UE, que mina significativamente o mercado de serviços financeiros e prejudica a transmissão efetiva da política monetária para a economia real em toda a área do euro.”<sup>80</sup>*

Além disso, para a União Bancária, é fundamental disciplinar os mecanismos europeus de resolução dos bancos<sup>81</sup> e segurança dos depósitos. No âmbito da união bancária estão dispostas novas regras a aplicar na generalidade da União, mediante uma supervisão centralizada. Este modelo centralizado fará parte da estratégia para restaurar a credibilidade do sistema bancário e estabilizar, ou até mesmo quebrar, o círculo vicioso entre os bancos e a dívida soberana. Na esteira de (Calvão da Silva J. , União Bancária Europeia, 2016)<sup>82</sup>, a União Bancária assenta em 3 pilares: *supervisão bancária comum dos bancos europeus; harmonização das regras mínimas comuns dos instrumentos de recuperação e resolução de instituições de crédito em risco ou em situação de insolvência; proteção comum de depósitos através de um fundo de garantia europeu*. Reforçando, o mesmo autor, que o principal objetivo é “*dissociar os bancos dos respetivos Estados, cortando o “circulus inextrincabilis” entre risco-país e risco-banco, em que uma instituição de crédito em dificuldades põe em perigo as finanças públicas e o risco soberano pode desestabilizar o sector bancário, e assim inverter a fragmentação dos mercados financeiros verificados no coração da crise do euro, facilitar a transmissão eficaz e uniforme da política monetária única dos Estados-membros e diversificar os riscos entre os países da União Europeia, moderando o impacto de choques específicos de um Estado-membro e diminuindo o risco que carece de ser partilhado pelos outros.*”

Num modelo desejável, a União Bancária deve assentar nos 3 pilares, já referidos, e só na conjugação destes pilares, é que pode quebrar o elo entre o risco soberano e risco

---

<sup>80</sup> Cit. José Manuel Quelhas, “Dos Objetivos da União Bancária”, in Boletim de Ciências Económicas, Volume LV, 2012, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2012

<sup>81</sup> Cfr. Regulamento (UE) n° 806/2014 do PE 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 no quadro de um Mecanismo Único de Resolução e de um Fundo Único de Resolução bancária e que altera o Regulamento (UE) n° 1093/2010

<sup>82</sup> Cit. João Calvão da Silva (2016), “União Bancária Europeia”, in Revista Online Banca, Bolsa e Seguros n°2, Instituto do Direito Bancário da Bolsa e dos Seguros, pág. 23

bancário, ou seja, entre os Estados-Membros e bancos, na área do euro. Este mecanismo complexo deve prevenir o pânico bancário, causado pela desconfiança, deve promover o desenvolvimento da reintegração dos mercados financeiros, estabelecendo mecanismos eficazes de resolução; depreciar o enviesamento nacional na supervisão e restituir o mecanismo de transmissão da política monetária. Uma boa supervisão tem tudo para minimizar futuras crises bancárias, ou pelo menos torná-las menos profundas.

Nas palavras de (Costa, 2014), a “*supervisão integrada garante uma supervisão uniforme e supranacional das instituições; mecanismos comuns de resolução asseguram que a resolução ordenada de uma instituição segue um guião comum e se faz mediante recurso a mecanismos também comuns, os quais, em última instância, evitam que a estabilidade financeira, nacional e europeia, esteja dependente dos recursos do Estado-Membro de origem da instituição; um esquema comum de garantia de depósitos assegura que a confiança dos depositantes não é afetada pelas vicissitudes das finanças públicas daquele Estado-Membro.*”

Em termos breves, instituir a união bancária “*coenvolve a articulação do aprofundamento da disciplina regulatória europeia com uma significativa centralização de responsabilidade de supervisão a nível europeu.*” (Calvão da Silva J. N., 2017)

Todavia, apesar do reconhecimento da importância dos 3 pilares, a organização da União Bancária começou com a introdução de dois pilares, o Mecanismo Único de Supervisão (MUS) e o Mecanismo Único de Resolução (MUR), e considerou-se que o último pilar, da segurança dos depósitos, seria abordado numa fase ulterior. Mas, não menos importante, foi introduzida a Diretiva 2014/49/UE<sup>83</sup>, que estabelece regras e procedimentos relativos ao estabelecimento e ao funcionamento dos Sistemas de Garantia de Depósitos (SGD)<sup>84</sup>.

Nesta fase difícil, determina-se avançar para uma construção faseada. Primeiramente, avançar para a supervisão integrada e centralizada, com a criação do MUS.

---

<sup>83</sup> DIRETIVA 2014/49/UE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, de 16 de abril de 2014, relativa aos sistemas de garantia de depósitos

<sup>84</sup> Para aprofundar este assunto, *vide* Ettore Panetti, “Economia do Sistema Europeu de Seguro de Depósitos”, in 4 – Revista de Estudos Económicos, Volume V, Banco de Portugal, 2019 (Panetti, 2019)

### **3. Supervisão bancária na União Europeia: da supervisão nacional para supervisão europeia centralizada**

Na sequência das graves crises, a Comissão encarrega um grupo de peritos, presidido por Jacques de Larosière, para apresentarem recomendações com objetivo de reforçar os mecanismos europeus de supervisão de modo a assegurar proteção aos cidadãos e tornar confiante o sistema financeiro.<sup>85</sup> (Calvão da Silva J. , 2013) Por conseguinte, em fevereiro de 2009, é apresentado o relatório final, com intenção de criar uma estrutura de supervisão integrada da União Europeia, que aconselha a criação de um Sistema Europeu de Supervisores Financeiros (SESF) que é composto pelo Comité Europeu de Risco Sistémico (CERS) e por três Autoridades de Supervisão Europeias: Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (ESMA), Autoridade Bancária Europeia (EBA) e Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões de Reforma (EIOPA).

#### **3.1. Sistema Europeu de Supervisores Financeiros**

Na esteira deste relatório de 2009, é criado o SESF com o objetivo de assegurar “*que as regras destinadas ao setor financeiro passassem a ser aplicadas adequadamente para preservar a estabilidade financeira e garantir a confiança no sistema financeiro no seu conjunto e uma proteção suficiente aos consumidores de serviços financeiros*”<sup>86</sup> Estava dado o passo necessário para uma europeização da supervisão financeira, que não era definitivo, mas sim uma espécie de “*supervisão (europeia) da supervisão nacional*”. (Gonçalves, 2015)

Mas, com a criação do SESF, o poder de supervisão bancária manteve-se a nível nacional pelas autoridades adequadas dos Estados-Membros, só que passou a estar em constante contato com os organismos europeus, com o objetivo de cooperar nos termos do direito da União Europeia. A missão de regulação foi cedida a instituições da União Europeia, e a supervisão manteve-se nas autoridades a nível nacional. Apesar de a regulamentação estar em concórdia, aplicada em toda a União Europeia, está longe de ser análoga e a administração da supervisão ao nível nacional causa uma “*efetiva fragmentação*”

---

<sup>85</sup> Vide João Calvão da Silva, “Banca, bolsa e seguros: direito europeu e português” (4.<sup>a</sup> ed.). Coimbra, pág. 76

<sup>86</sup> *Cit.* Pedro Costa Gonçalves, “Supervisão Bancária pelo BCE – uma leitura jurídico-administrativa do mecanismo único de supervisão”, in Estudos de Regulação Pública – II, 2015

*da supervisão bancária*”, dadas as consideráveis diferenças, baseadas em pontos de vista opostos e estratégias de supervisão brandas, conhecidas como «light touch supervision»<sup>87</sup>, por parte das autoridades. Por conseguinte, “*o laxismo a falta de rigor e a incompetência de uns pode ter repercussões no funcionamento de todo o mercado interno e gerar efeitos indesejáveis em Estados-Membros com supervisores cumpridores e competentes*”<sup>88</sup>

Diante de todas as incapacidades do fraco funcionamento do SESF, em conjunto com deterioramento da crise bancária, os objetivos definidos não são concluídos e são incapazes de resolver o «trilema financeiro»<sup>89</sup>. A solução? A criação de um sistema integrado de supervisão.<sup>90</sup>

### **3.2. A criação do Mecanismo Único de Supervisão**

A União Bancária traduz-se na transferência dos principais instrumentos de política bancária, da esfera nacional para a esfera europeia. O MUS apresenta-se como o principal pilar da União Bancária, e é a principal aposta para combater a fragmentação financeira da zona euro. É um passo de uma maior harmonização à escala europeia, promovendo uma coletânea de iniciativas únicas à supervisão prudencial das instituições, de maneira a que haja uma maior estabilidade e robustez no sistema bancário europeu. O ideal seria concentrar os esforços de supervisão bancária, na zona euro, numa única entidade, de modo a aplicar as regras uniformemente por todos os Estados-Membros. Para o MUS, o desfecho traduz-se “*na desnacionalização e na conseqüente europeização da supervisão das instituições de crédito*”<sup>91</sup>. (Gonçalves, 2015, p. 25)

Ao demonstrar a carência da aplicação de um conjunto de regras uniformes, a nível europeu, é importante criar um mecanismo único e centralizado de supervisão bancária. (Gonçalves, 2015. p.25) Além disso, reforça (Albuerne Gonzalez, 2014) que “*a existência do BCE como elemento centralizador garante a homogeneidade e a igualdade de tratamento por parte do supervisor para todas as entidades submetidas a supervisão*”.

---

<sup>87</sup> Neste sentido, *vide* Geoffrey Wood (2001), “Too much regulation”, in Journal of Financial Regulation and Compliance, vol. 9, nº 4, pág. 350 e segs; Gonçalves (2015), *ob. cit.* pág. 23

<sup>88</sup> Gonçalves (2015), *ob.cit.* pág. 23

<sup>89</sup> Cfr. Dirk Schoenmaker, “The financial trilemma”, 111, 2011, págs. 57 e segs.

<sup>90</sup> Cfr. Thiele, 2014, pág. 519; Lackhoff, 2014, pág. 13; Lener & Rulli, 2013, págs. 99 e segs.

<sup>91</sup> O autor justifica que “*a europeização assume, neste contexto, o sentido da assunção da responsabilidade pública de execução de uma determinada tarefa pela UE. Em concreto, esta forma de europeização é o equivalente, para o nível europeu, do conceito de nacionalização, operativo ao nível do Estado*”

No geral, os objetivos deste modelo de supervisão integrada incidem sobre reforçar o mercado interno, reconquistar a confiança no sistema bancário e quebrar o círculo vicioso entre a dívida privada e a dívida soberana.<sup>92</sup>

Nas palavras de CALVÃO DA SILVA, a criação “do MUS, por meio de uma supervisão integrada [...] visa garantir a implementação eficaz do «single rulebook» aplicável aos serviços financeiros e a convergência das práticas e dos procedimentos de supervisão, com vista a restaurar a confiança no setor bancário e restabelecer os fluxos de empréstimos interbancários e de crédito transfronteiras.”<sup>93</sup>

Cria-se um supervisor pan-europeu, único e disponível para englobar qualquer Estado-Membro com moeda própria<sup>94</sup>, composto pelo BCE, o responsável pela supervisão bancária, dada a sua experiência no domínio da estabilidade económica, e constituído pelos supervisores nacionais.<sup>95</sup>

Por força do Regulamento (UE) n° 1024/2013, que confere ao BCE atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito, é criado o primeiro pilar da união bancária, o MUS (*SSM – Single Supervisory Mechanism*), de forma a garantir uma aplicação uniforme, coerente e eficaz das normas prudenciais<sup>96</sup> - “normas mundiais destinadas a absorver choques económicos e financeiros adversos, através de mais e melhores fundos próprios, alargamento da cobertura de riscos, limitação de endividamento dos bancos, mais transparência e melhor governance” (Calvão da Silva J. , 2016).

Por sua vez as autoridades de supervisão nacionais<sup>97</sup> continuarão a exercer as suas funções a nível nacional, pois dispõem de uma experiência importante e de longa data na supervisão das instituições do seu território, e têm conhecimento das especificidades económicas. O BCE colabora estreitamente – *cooperação “vertical”* - com as autoridades de supervisão nacionais e com as Autoridades Europeias de Supervisão, especialmente a EBA, transmitindo as informações necessárias. O BCE é responsável pelo funcionamento eficaz e coerente do MUS e supervisiona o funcionamento do sistema, com base na partilha

---

<sup>92</sup> Regulamento MUS, art. 1°

<sup>93</sup> Cit. João Nuno Calvão da Silva (2017), “Agências de Regulação da União Europeia” págs.428

<sup>94</sup> Cfr. Art. 7° do Regulamento (UE) n° 1024/2013 do Conselho, de 15 de outubro de 2013 «Regulamento MUS»

<sup>95</sup> Cfr. Art. 6° do Regulamento MUS

<sup>96</sup> Cfr. Art. 5° e 9° a 18° do Regulamento do MUS

<sup>97</sup> Cfr. considerando 37 do Regulamento do MUS

de responsabilidades com as autoridades supervisoras nacionais, conforme estabelecido no Regulamento do MUS. Para assegurar uma supervisão eficiente, as instituições de crédito são classificadas como “significativas” ou “menos significativas”, ficando as primeiras sob a supervisão direta do BCE, enquanto a função de supervisão dos bancos menos significativos é cometida às autoridades nacionais.

Dado que o BCE toma comando da supervisão prudencial na zona euro, a preocupação pelo risco sistémico é transferida dos Estados para o BCE, o que garante o início do objetivo da quebra do círculo vicioso dos riscos bancários com os riscos soberanos. Porém, o MUS não é o suficiente para romper o «círculo vicioso» entre a banca e o Estado, mas é um fator indispensável.<sup>98</sup>

De modo a assegurar a estabilidade necessária para a aplicação do mecanismo, uniformemente, a todos os Estados participantes, o MUS prevê, no n.º 8 do artigo 7.º do Regulamento MUS, garantias, que permitam cessar o acordo de cooperação, caso “*um Estado-Membro participante cuja moeda não seja o euro discordar de um projeto de decisão do Conselho de Supervisão [...] este pode solicitar ao BCE que ponha termo à cooperação estreita com efeitos imediatos e não ficará vinculado pela decisão subsequente.*”

### **3.3. Estrutura do Mecanismo Único de Supervisão**

#### **3.3.1. Banco Central Europeu e a organização interna**

No caso da supervisão europeia integrada, a afetação de atribuições específicas de supervisão ao BCE é exequível pela presença de uma base jurídica particular no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). A competência do BCE tem por base o n.º 6 do artigo 127.º do TFUE, que transcreve o seguinte:

*“O Conselho, 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*

---

<sup>98</sup> Vide Carolina Albuérne Gonzalez, MUS: Su Implementación e Impacto para la Banca Española, in Actualidad Jurídica Uría Menéndez, año 2014, número 38, pág. 96

*supervisão prudencial das instituições de crédito e outras instituições financeiras, com exceção das empresas de seguros.”*

Está em causa uma dicotomia<sup>99</sup>, visto que o TFUE confere ao BCE a comprometimento de desenvolver atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito. Por conseguinte, foi, com base neste artigo e no contexto do processo legislativo especial, aprovado o Regulamento MUS, que estabelece as atribuições específicas em matéria de supervisão prudencial ao BCE<sup>100</sup>.

Observa-se uma opção política, que estabelece um modelo de integração institucional “*agregando ao BCE as competências de supervisão*”<sup>101</sup>, com vista a obter sinergias ao juntar, na mesma entidade, responsabilidades e funções interrelacionadas, procedendo a um aumento e diversificação das competências do BCE.

O BCE está na posse das competências de supervisão de todas as instituições de crédito da zona euro, e o modo de como se exercem essas competências, depende da relevância de cada instituição. Estas instituições de crédito são classificadas como “significativas” quando são objeto de supervisão prudencial direta por parte do BCE “*coadjuvado pelas autoridades nacionais com lealdade, in casu, o Banco de Portugal (nº 3 do artigo 6º)*”<sup>102</sup> e que cumpram, cumulativamente, os critérios elencados no nº 4 do artigo 6º do Regulamento MUS. Critérios estes que são avaliados continuamente nos termos do Regulamento 468/2014<sup>103</sup> do BCE, de 16 de abril de 2014, que estabelece o Regulamento-Quadro do MUS. Em conformidade com o artigo 3º do Regulamento-Quadro do MUS, para cada entidade supervisionada significativa, estabeleceram-se equipas conjuntas de supervisão, compostas por membros do BCE e das ANC.

Nas instituições menos significativas, a supervisão prudencial é exercida diretamente pelas autoridades nacionais competentes (nº 6 do artigo 6º), de acordo com os regulamentos, orientações ou instruções emitidas pelo BCE (al. a) do nº 5 do artigo 6º), e no quadro

---

<sup>99</sup> Cf. José Manuel 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.

<sup>100</sup> É de referir que no «pacote 2010», o BCE já tinha beneficiado com atribuições específicas no que se refere ao Comité Europeu de Risco Sistémico, vide Quelhas, *ob. cit.* pág. 491

<sup>101</sup> Cfr. Pedro Gonçalves (2015), “Textos sobre...”, pág. 33

Para melhor entender sobre a alternativa entre “modelo de integração” e “modelo de separação”, vide Donato Masciandaro/Maria J. Nieto, Governance of Single Supervision Mechanism: some reflections, pág. 4 e seg.

<sup>102</sup> Vide João Calvão da Silva (2013), “Banca, Bolsa e Seguros”, pág. 24

<sup>103</sup> Regulamento-Quadro do MUS 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

procedimental aprovado pelo mesmo BCE a quem devem notificar os principais procedimentos de supervisão (nº 7 do artigo 6º). O BCE pode, a qualquer instante, decidir exercer essa supervisão prudencial diretamente para assegurar a aplicação de elevados padrões de supervisão (al. b) do nº5 do artigo 6º). Para Calvão da Silva (2016), numa palavra: *“a supervisão prudencial da totalidade das instituições de crédito é competência exclusiva do BCE, que a exerce diretamente sobre as instituições significativas [...] e indiretamente, através das autoridades nacionais competentes, sobre as instituições consideradas menos significativas.”*

A determinação do estatuto de uma entidade supervisionada como significativa ou menos significativa é estatuída no Regulamento-Quadro do MUS, do artigo 39º ao 72º) com a Autoridade Nacional a cooperar a fim de determinar se algum dos critérios estabelecidos no nº 4 do artigo 6º do Regulamento do MUS está preenchido no que se refere a uma entidade supervisionada e comunicar à entidade supervisionada e à Autoridade Nacional relevante. O Regulamento-Quadro do MUS fixa os procedimentos para classificar as entidades supervisionadas como «significativa» segundo vários critérios: *Critério da Dimensão* (artigos 50º a 55º); *critério da Importância Económica* (artigo 56º a 58º); *critério das Atividades Transfronteiras* (artigos 59º a 60º); *critério da Assistência Financeira Pública Direta do MEE* (artigos 61º a 64º); *critério das três Instituições de Crédito Mais Significativas num Estado-Membro* (artigos 65º a 66º). Ao abrigo do artigo 90º e 91º cabe à ANC assistir o BCE no desempenho das suas atribuições, em particular, apresentar projetos de decisão e coadjuvar o BCE na aplicação de atos relativos ao exercício das suas atribuições, e na aplicação das suas decisões.

No exercício da supervisão prudencial (conferida pelos artigos 4º e 5º), o BCE deve cumprir e fazer cumprir toda a legislação aplicável da UE, e no caso das Diretivas, a legislação nacional que as transpõe, incluindo as normas técnicas de execução e regulamentação, elaboradas pela EBA e adotadas pela Comissão.

Na esteira deste mecanismo foi instituído um novo órgão na estrutura interna e da *governance* do BCE, previsto no artigo 26º do Regulamento MUS, o Conselho de Supervisão<sup>104</sup>. Ficará encarregue pelo planeamento e execução das suas tarefas de supervisão, elabora propostas e submete para aprovação pelo órgão decisor do BCE, o Conselho do BCE, de acordo um procedimento de não objeção. O Conselho de supervisão

---

<sup>104</sup> Sobre este ponto, João Calvão da Silva (2013), “Banca, Bolsa e Seguros”, pág. 84



integra um Presidente, um Vice-Presidente, quatro representantes do BCE e um representante de cada um dos Estados-Membros participantes do MUS. No contexto de *accountability*, os artigos 20º e 21º estão presentes ao exigir-se a apresentação de relatórios ao Parlamento Europeu e ao Conselho, bem como aos parlamentos nacionais, e a prestação de contas.

A par desta característica, vigora a independência do BCE, assim como das autoridades nacionais, assegurada pelo artigo 19º do Regulamento, e delimita que o Conselho de Supervisão deve atuar de forma independente e objetiva, e não devem ir “*à procura de receber esclarecimentos dos órgãos da União, do Governo de qualquer Estado-Membro ou de qualquer outro organismo público ou privado.*” (Gonçalves, 2015)

No disposto do nº 1 do artigo 127º do TFUE, o BCE é responsável pela função de política monetária. Este encargo atribuído ao BCE resulta do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC)<sup>105</sup> que visa a manutenção dos preços. Contudo, na sequência do artigo 25º do Regulamento do MUS, a função de política monetária e a função de supervisão devem ser exercidas de forma independente, e para garantir esta separação é criado um painel de mediação para resolver divergências apontadas pelas ANC.

### **3.3.2. Regulação vs. Supervisão**

Na estrutura do MUS, há uma clara divisão entre as funções de regulação e de supervisão. Com efeito, o Regulamento MUS não atribui ao BCE poderes para a emissão de regulamentos com regras prudenciais vinculativas para as instituições de crédito supervisionadas. As funções de supervisão do BCE estão limitadas a aspetos operacionais<sup>106</sup>. O TFUE concede-lhe, ao abrigo do nº 1 do artigo 132º, um poder normativo para o exercício de determinadas funções, sem incluir as funções de supervisão. (Gonçalves, 2015, p.37)

Ao BCE apenas lhe falta um poder para emitir regulamentos externos, com regras ou *standards* prudenciais, e em contrapartida, o BCE pode adotar regulamentos, “*mas apenas na medida do necessário para organizar ou especificar as modalidades de exercício das atribuições que lhe são conferidas pelo presente regulamento.*” Responsabilidade esta, que

---

<sup>105</sup> Cfr. art. 282º do TFUE

<sup>106</sup> Vide Brescia Morra (2014), “From the Single Supervisory Mechanism to the Banking Union (the role of ECB and EBA)” pág. 11

já foi utilizada pelo BCE, e trata-se de um *poder regulamentar de auto-organização*<sup>107</sup>, que está presente no Regulamento (UE) n° 468/2014, que estabelece o quadro da cooperação, no âmbito do MUS, entre o BCE e as autoridades nacionais designadas – Regulamento-Quadro do MUS.

Na esteira do mesmo preceito, do Regulamento do MUS, o BCE emite o Regulamento (UE) 2015/534, relativo ao reporte de informação financeira para fins de supervisão, ou seja, o BCE também emite regulamentos dirigidos às instituições supervisionadas. Ao abrigo do n° 5 do artigo 6°, o BCE tem poderes para regulamentos interadministrativos, no âmbito das relações hierárquicas entre aquela instituição e as autoridades nacionais de supervisão, assim como, encaminhar orientações e recomendações às entidades sob supervisão (n° 3 do artigo 4°).

Em suma, o BCE pode adotar regulamentos, apenas não tem a capacidade de emitir regulamentos com regras prudenciais obrigatórias para as entidades sob a sua supervisão. Essa função cabe aos órgãos legislativos da UE, tal com a EBA e à Comissão.<sup>108</sup>

Contudo, o Regulamento MUS prevê a produção de legislação nacional de supervisão bancária, designadamente no contexto da transposição de diretivas – n° 3 do artigo 4° - e no pensamento de Pedro Gonçalves, esta norma realça uma inversão à situação normal, que é a aplicação de legislação europeia pelas autoridades nacionais, ao aplicar a legislação nacional sobre transposição de diretivas da UE.

### **3.3.3. Poderes de Supervisão do BCE**

De forma a garantir uma boa gestão dos bancos, e que cumpram as regras aplicadas, a supervisão é exercida de forma constante.<sup>109</sup> Por conseguinte, para o BCE exercer a sua missão é dotado de poderes investigação e específicos de supervisão – artigo 9° - sendo que nos poderes de investigação encontram-se o pedido de informação (art. 10°), de investigação (art. 11°), de inspeção (art. 12°), e de autorização judicial (art. 13°).

No contexto dos poderes específicos, dispõe de instrumentos *soft law*, como orientações ou recomendações, que acaba por atingir um efeito semelhante ao que poderia ter com regras jurídicas propriamente ditas.<sup>110</sup> Inclui-se o poder de conceder autorização

---

<sup>107</sup> *ibidem*

<sup>108</sup> Cfr. Wymeersch (2014) que defende que o MUS só promove a centralização da supervisão, e não da regulação. pág. 11

<sup>109</sup> Cfr. Wymeersch (2014), “The Single Supervisory Mechanism or “SSM”, part one of the Banking Union”

<sup>110</sup> Cfr. Gonçalves (2015), pág. 54

para o acesso à atividade de uma instituição de crédito (art. 14º)<sup>111</sup>; o poder da avaliação das aquisições de participações qualificadas (art. 15º do Regulamento MUS e 85º a 87ª do Regulamento-Quadro); poderes de supervisão (art. 16º), e poderes sancionatórios (art. 18º, art. 120º Regulamento-Quadro).

---

<sup>111</sup> Em conformidade com o considerando 20 do Regulamento MUS e com os arts. 73º a 79º do Regulamento-Quadro

## CONCLUSÃO

Concluída a última etapa, é tempo de refletir os marcos mais importantes dos últimos meses. A experiência adquirida no decorrer do estágio foi extremamente gratificante para fortalecer as *soft skills*, outrora conquistadas. A mais valia de poder contribuir com os meus conhecimentos, em casos reais e sob a pressão característica da AT, foi indispensável para prosperar no âmbito profissional.

O tema abordado – sigilo fiscal – é difícil de cuidar, particularmente é um assunto sensível e complexo. A AT, *in casu*, a Direção de Finanças de Coimbra, é deveras profissional, e sempre cuidou dos procedimentos com o devido rigor e ética. O acesso aos dados pessoais do contribuinte, encontra limite no direito fundamental de reserva da vida íntima. Deste modo, o legislador impôs-se e consagrou a tutela dos dados pessoais através de mecanismos de proteção – dever de confidencialidade – que, quando violados por terceiros, são rigorosamente punidos com sanções administrativas. O sigilo fiscal impede os dirigentes e funcionários da administração pública de aceder a dados, facultados pelos contribuintes, salvo exceções. Serve como que uma garantia na relação administração pública-contribuinte. A AT trata os dados dos contribuintes com base no artigo 64º da LGT, de modo a respeitar e proteger os seus direitos. Também, na lei, está presente o modo como se pode afastar o dever de confidencialidade: com a autorização do contribuinte, em cooperação legal e colaboração com outras entidades públicas; em contato direto com as administrações tributárias de outros países; e por sua vez em colaboração com a justiça, mediante despacho de uma autoridade judiciária.

O tema teórico – União Bancária: Mecanismo Único de Supervisão – é como que o início para uma futura e exequível investigação. Com o modesto contributo e breve explicação sobre a supervisão dos bancos, foi procurado esclarecer os pontos mais importantes. O emergir da crise de 2007/2008, expôs as lacunas dos sistemas bancários e o efeito que teve na Europa foi tremendo. Foi necessário criar mecanismos de combate ao círculo vicioso entre a dívida soberana e a dívida bancária. Estava, assim, justificada a ideia de criação de uma União Bancária, que reuniu o consenso dos Chefes de Estados em 2012. Num modelo ideal, a União Bancária assenta em três pilares: a supervisão integrada das instituições de crédito, mecanismos comuns de resolução e um esquema de garantia de depósitos. O MUS, destina-se a assegurar a supervisão bancária na zona euro, é um passo muito importante na integração financeira. Em 2014, iniciou-se um novo projeto para o

sistema bancário europeu – o MUS – criando um supervisor pan-europeu, dando ao BCE a função de aplicar a supervisão prudencial na zona euro. O BCE como elemento centralizador assegura a homogeneidade e igualdade de tratamento para as entidades supervisionadas.

Contudo, há fragilidades neste sistema e na base legal – nº 6 do artigo 127º do TFUE, e só com o tempo podemos afirmar que o MUS cumpre o objetivo de consolidar o sistema financeiro, pois o sucesso depende de todos os mediadores, desde o BCE às entidades nacionais.

## Bibliografia

- Albuerne Gonzalez, C. (2014). MUS: su implementación e impacto para la banca española. Em *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, n.º 38 (pp. 96-100).
- Amador, J., Valle e Azevedo, J., & Braz, C. (2018). O Aprofundamento da União Económica e Monetária. Em *Occasional Papers 2018 n.º 1, Banco de Portugal*.
- Autoridade Tributária e Aduaneira . (19 de junho de 2015). Plano de Ação da AT em matéria de reforço da segurança da informação, proteção de dados pessoais e confidencialidade fiscal. Lisboa. Obtido de [https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/at/Documents/Plano\\_Acao\\_AT.pdf](https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/at/Documents/Plano_Acao_AT.pdf)
- Autoridade Tributária e Aduaneira. (30 de abril de 2019). Relatório de Atividades 2019. Lisboa. Obtido de [https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/at/Instrumentos\\_Gestao/Relatorio\\_atividades/Documentos/Relatorio\\_Atividades\\_AT\\_2019.pdf](https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/at/Instrumentos_Gestao/Relatorio_atividades/Documentos/Relatorio_Atividades_AT_2019.pdf)
- Autoridade Tributária e Aduaneira. (30 de abril de 2020). Plano de Atividades 2020. Lisboa. Obtido de [https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/at/Instrumentos\\_Gestao/Plano\\_atividades/Documentos/PA\\_AT\\_2020.pdf](https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/at/Instrumentos_Gestao/Plano_atividades/Documentos/PA_AT_2020.pdf)
- Caldeira, J. D., & da Rocha, J. F. (2013). *Regime Complementar do Procedimento de Inspeção Tributária - RCPIT Anotado e Comentado*. Coimbra Editora.
- Calderón Carrero, J. M. (2009). *El derecho de los contribuyentes al secreto tributario, Fundamentación y consecuencias materiales y procedimentales*. Netbiblo.
- Calvão da Silva, J. (2013). *Banca, Bolsa e Seguros: Direito Europeu e Português* (4ª ed.). COimbra: Almedina.
- Calvão da Silva, J. (2016). União Bancária Europeia. Em Instituto Direito Bancário da Bolsa e dos Seguros , *Revista Online Banca, Bolsa e Seguros n.º2* (pp. 23-39). Coimbra.
- Calvão da Silva, J. N. (2017). *Agências de Regulação da União Europeia*. Coimbra: Gestlegal.
- Cardina, J. G. (1999). Reflexões sobre a lei geral tributária. Em *Gestão e Desenvolvimento* (pp. 179-201). Obtido de <https://doi.org/10.7559/gestaoedesenvolvimento.1999.674>
- Casalta Nabais, J. (2015). *Direito Fiscal* (8ª ed.). Coimbra: Almedina.

- Corte-Real, P., Gouveia, B., & Costa, J. C. (1992). Breves reflexões em matéria de confidencialidade fiscal. Em *Revista de Ciência e Técnica Fiscal*, nº 368, *Boletim da Direção-Geral das Contribuições* (pp. 7-48).
- Costa, C. (2014). Processo de Construção da União Bancária - Balanço e Perspetivas. Em Instituto de Formação Bancária, *Inforbanca 100* (pp. 4-11).
- Dias, A. d. (1999). O Novo Direito Penal Fiscal Não Aduaneiro (Decreto-Lei nº 20-A/90, de 15 de janeiro, Considerações Dogmáticas e Político-Criminais. Em Instituto de Direito Penal Económico e Europeu, & Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, *Direito Penal Económico e Europeu: Textos Doutrinários* (Vol. II, pp. 239-285). Coimbra: Coimbra Editora.
- Gomes Canotilho, J. J., & Moreira, V. (2007). *Constituição da República Portuguesa - Anotada* (4ª ed., Vol. I). Coimbra: Coimbra Editora.
- Gonçalves, P. C. (2015). Supervisão Bancária pelo BCE - uma leitura jurídico-administrativa do mecanismo único de supervisão. Em P. C. Gonçalves, *Estudos de Regulação Pública - II* (pp. 9-81). Coimbra: Coimbra Editora.
- Guerreiro, A. L. (2001). *Lei Geral Tributária - Anotada*. Lisboa: Rei dos Livros.
- Lackhoff, K. (2014). How will the Single Supervision Mechanism (SSM) function? A brief overview? Em *Journal of International Banking Law and Regulation*, vol. 29, no. 1 (pp. 13-28).
- Lener, R., & Rulli, E. (2013). The reform of the European financial markets supervision: the difficult coordination between EU and Member States. Em *Law and Economics Yearly Review*, vol. 2 (pp. 99-162).
- Masciandaro, D., & Nieto, M. (2014). Governance of Single Supervision Mechanism: some reflections. Em *Baffi Center on International Markets, Money and Regulation - Baffi Center Research Paper Series No. 2014-149*.
- Morais, R. D. (2012). *Manual de Procedimento e Processo Tributário*. Coimbra: Almedina.
- Morgado, A. (2005). O Sigilo Fiscal. Em *Ciência e Técnica Fiscal - n.º 414, Julho / Dezembro - 2004*. Almedina.
- Morgado, A. (2015). Sigilo Fiscal em Portugal. Em *Sigilos Bancário e Fiscal, Homenagem ao jurista José Carlos Moreira Alves*. Editora Fórum.

- Morra, C. B. (2014). From the Single Supervisory Mechanism to the Banking Union (the role of ECB and EBA). Em *Social Science Research Network (SSRN)*, LUISS Guido Carli, School of European Political Economy, Working Paper no. 2/2014.
- Panetti, E. (2019). Economia do Sistema Europeu de Seguro de Depósitos. Em *Revista de Estudos Económicos n° 4, Volume V, Banco de Portugal* (pp. 71-87). Lisboa.
- Pellitero, J. R. (2014). LA UNIÓN BANCARIA EN EL CONTEXTO DE LA UNIÓN EUROPEA. Em *Revista de derecho de la Unión Europea* (pp. 59-82).
- Quelhas, J. M. (2012). DOS OBJECTIVOS DA UNIÃO BANCÁRIA. Em *BOLETIM DE CIÊNCIAS ECONÓMICAS* (Vol. LV, pp. 235-298). Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra.
- Quelhas, J. M. (2013). Nótulas sobre a reforma do sector bancário da União Europeia após a crise financeira. Em *Boletim de Ciências Económicas* (Vol. LVI).
- Saldanha Sanches, J. L. (2005). Segredo Bancário, Segredo Fiscal: Uma Perspetiva Funcional. Em Instituto Superior de Gestão, *Revista Fiscalidade n° 21* (pp. 33-43). Coimbra Editora.
- Shoenmaker, D. (2011). The Financial Trilemma. Em *Economics Letters 111* (pp. 57-59).
- Thiele, A. (2014). *Finanzaufsicht: Der Staat und die Finanzmärkte*. Mohr Siebeck.
- Wood, G. (2001). Too much regulation. Em *Journal of Financial Regulation and Compliance n°4* (Vol. 9, p. 350).
- Wymeersch, E. (2014). The Single Supervisory Mechanism or “SSM”, Part One of the Banking Union. Em *Social Science Research Network (SSRN) - European Corporate Governance Institute (ECGI): Law Working Paper N° 240/2014*.