



UNIVERSIDADE  
**CATÓLICA**  
PORTUGUESA

# **Os Grupos Bancários no Mecanismo Único de Supervisão**

**Dissertação de Mestrado em Direito e Gestão**

Sob a orientação do Professor Doutor Francisco Mendes Correia

**Andreia Prado da Silva**

**Universidade Católica Portuguesa – Lisboa**

**Março de 2023**

## **Agradecimentos**

Agradeço ao meu orientador, o Professor Doutor Francisco Mendes Correia, pela crença no tema desde a primeira hora e pelo tempo que me concedeu na elaboração desta dissertação.

Agradeço aos meus pais, irmão, avós, tios, primos e a toda a minha família, pilares e sustento de toda a minha vida, eternos responsáveis por todas as pequenas e humildes conquistas do meu percurso pessoal, académico e profissional.

Agradeço ao Diogo pela compreensão, apoio, força, paciência e crença inesgotáveis e insubstituíveis nas minhas capacidades, qualidades e na conclusão desta dissertação.

Agradeço aos meus amigos por todo o apoio, paciência e ajuda em todos os momentos de elaboração desta dissertação, em especial, ao meu amigo de todos os momentos João Miguel e à minha amiga Beatriz por toda a união e força.

## Modo de citar e outros esclarecimentos

- Os títulos dos livros (monografias e obras coletivas), textos integrados em obras coletivas ou revistas e estudos disponíveis online aparecem em itálico.
- Na bibliografia geral, os títulos dos livros (monografias e obras coletivas), textos integrados em obras coletivas ou revistas e estudos disponíveis online aparecem entre aspas, em caracteres normais.
- No corpo do texto, a referência às obras citadas é realizada através da indicação do nome próprio do autor, seguido do apelido, título do livro, texto integrado em obra coletiva ou revista e estudos disponíveis, editora, local e ano de edição.
- A citação das obras é seguida dos números indicativos das páginas para as quais se remete.
- Todas as citações de referências bibliográficas estrangeiras de livros (monografias e obras coletivas), textos integrados em obras coletivas ou revistas e estudos disponíveis foram traduzidas pela própria autora da presente.
- Todas as referências a legislação encontram-se atualizadas por referência a 4 de março de 2023.
- Todos os *sites* foram consultados pela última vez a 4 de março de 2023.
- Este trabalho foi realizado de acordo com o Novo Acordo Ortográfico. A redação da bibliografia citada foi ajustada em conformidade, por forma a salvaguardar a harmonização e coerência da presente dissertação.

**Palavras-chave:** Instituições de Crédito; Grupos Bancários; Mecanismo Único de Supervisão; União Bancária Europeia; União Europeia; Regulamento MUS; Regulamento-Quadro MUS.

## Abreviaturas e Designações

Al(s).	Alínea(s)
ANS	Autoridades Nacionais de Supervisão
Art. / Arts.	Artigo(s)
BCE	Banco Central Europeu
BdP	Banco de Portugal
<i>Cfr.</i>	Conferir
EBA	<i>European Banking Authority</i>
<i>E.g.</i>	<i>exempli grata</i>
EIPOA	<i>European Insurance and Occupational Pensions Authority</i>
ESMA	<i>European Securities and Markets Authority</i>
EM(s)	Estado(s)-Membro(s)
DL	Decreto-lei
IC(s)	Instituição (ões) de Crédito
MUS	Mecanismo Único de Supervisão
MUR	Mecanismo Único de Resolução
N.º / n.ºs	Número(s)
<i>Op. cit.</i>	<i>opus citatu</i>
Pp. / pps.	Página(s)
Regulamento MUS	Regulamento (UE) n.º 1024/2013 do Conselho de 15 de outubro de 2013
Regulamento-Quadro MUS	Regulamento (UE) n.º 468/2014 do BCE 16 de abril de 2014
RGICSF	Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras
Ss.	Seguintes
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
UBE	União Bancária Europeia
UE	União Europeia
<i>Vide</i>	ver

## Índice

<b>Agradecimentos</b>	<b>2</b>
<b>Modo de citar e outros esclarecimentos</b>	<b>3</b>
<b>Abreviaturas e Designações</b>	<b>4</b>
<b>Índice</b>	<b>5</b>
<b>1. Introdução</b>	<b>7</b>
<b>2. Evolução recente do tema</b>	<b>8</b>
<b>3. Os grupos bancários – uma ou várias definições</b>	<b>13</b>
3.1 Ao abrigo do MUS	13
3.2 Ao abrigo do RGICSF	15
3.3 Definição própria	17
<b>4. Riscos inerentes à atividade dos grupos bancários</b>	<b>20</b>
4.1 Risco sistémico	20
4.2 Risco regulatório	23
4.3 Risco de opacidade e complexidade	26
4.4 Risco comportamental	27
4.5 Risco de liquidez e solvabilidade	29
4.6 Riscos económico-políticos e culturais	31
4.7 Risco de conflitos de interesses	33
4.8 Riscos financeiros e operacionais	35
4.9 Interesses de uma IC versus interesses do grupo no seu todo	36
<b>5. Supervisão dos grupos bancários à luz do MUS</b>	<b>39</b>
5.1 Supervisão de grupos bancários significativos	39
5.2 Supervisão de grupos bancários menos significativos	41
5.3 Supervisão de grupos bancários transfronteiriços	42
5.4 Supervisão de grupo bancários em base consolidada	43
5.5 Supervisão de conglomerados financeiros	44

<b>6. Conclusão</b>	<b>46</b>
<b>7. Bibliografia</b>	<b>50</b>

## 1. Introdução

“Os grupos bancários constituem de per si uma realidade inegável das sociedades financeiro-económicas contemporâneas”<sup>1</sup> e os recentes desenvolvimentos nesta matéria, como seja a arquitetura europeia de supervisão bancária em vigor, a atual conjuntura económico-financeira e o surgimento de novos produtos financeiros decorrentes da revolução tecnológica em curso, lançam inúmeros desafios à atividade bancária. Neste contexto, multiplicam-se os riscos associados à atividade bancária e que são da mais diversa índole. Ora, considerando a arquitetura europeia de supervisão bancária impressa pela entrada em vigor do MUS – objeto cerne de análise desta dissertação –, entendemos que importa apresentar uma exposição sobre o conceito de grupos bancários, identificar os principais riscos inerentes à sua atividade e as principais respostas legislativas existentes para mitigá-los, assim como proceder a uma análise crítica do MUS, no sentido de apurar se a “mecânica” que lhe foi impressa oferece todas e as mais adequadas respostas aos desafios inerentes à significativa e crescente presença de grupos bancários, os quais prestam uma pluralidade de serviços.

As questões que identificamos como mais prementes a este título são as seguintes: i) qual é o conceito de grupos bancários ao abrigo do MUS e do RGICSF (apresentando também uma definição própria), ii) quais os principais riscos inerentes à atividade dos grupos bancários, iii) qual é o conceito de supervisão bancária e de que forma é que é exercida nas diferentes modalidades de grupos bancários ao abrigo do Regulamento MUS e Regulamento-Quadro MUS.

---

<sup>1</sup> Cfr. Filipe Manuel Farréu Rama dos Santos Barata, “*Supervisão Prudencial dos Grupos Bancários*”, Relatório de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2006, pp. 21.

## 2. Evolução recente do tema

A crise financeira de 2007 e 2008 originou um novo paradigma na arquitetura da supervisão bancária na UE. Esta crise, apelidada de crise do *subprime* e com epicentro nos EUA, teve na sua origem, entre outros fatores, o elevado nível de alavancagem dos bancos, a interligação/dependência do modelo de financiamento interbancário e a titularização em massa de empréstimos hipotecários que “*tinham sido concedidos no valor de 100% do imóvel, sem necessidade de comprovação da documentação (hipotecas subprime e Alt-A) e contendo as cláusulas designadas por teasers, condições de pagamento facilitadas nos primeiros anos de contrato, mas que, quando foram reajustadas alteraram profundamente o valor das prestações*”<sup>2</sup>. Os créditos eram concedidos de forma agressiva, sem dinheiro à vista e com hipotecas de qualidade manifestamente baixa. Como consequência, as instituições financeiras começaram a vender aqueles títulos, reduzindo a respetiva cotação e os bancos foram obrigados a aumentar a reservas curto prazo, motivando a falência de instituições bancárias norte-americanas como o *Bear Stearns* e o *Lehman Brothers*. Por conseguinte, esta crise bancária evoluiu para uma económico-financeira, uma vez que o mercado imobiliário arrefeceu, as taxas de juro aumentaram e os consumidores começaram a ter dificuldade em pagar os seus empréstimos, tendo os Estados injetado dinheiro para “*equilibrar o binómio procura-oferta*”<sup>3</sup> e aplicaram-no “*em recuperações e resoluções bancárias*”<sup>4</sup>.

Esta crise depressa atingiu uma escala global e, em especial, alastrou-se para a Europa (comumente apelidada de crise das dívidas soberanas da área do Euro em países com Grécia, Portugal, Irlanda, Chipre, Espanha, Itália e Eslovénia, mas também no Reino Unido com o colapso do *Northern Rock*, depois objeto de resgate pelo Banco de Inglaterra), expondo as fragilidades da União Económica e Monetária, nomeadamente, i) a crescente tensão entre a anterior arquitetura de supervisão bancária, em que os Estados e as ANS concentravam em si a supervisão e a resolução bancária, enquanto que, outras políticas da UE, como o mercado único, a moeda única e as regras de concorrência, estavam concentradas nas instituições da UE, ii) as reações das ANS à crise foram

---

<sup>2</sup> Cfr. Domingos Ferreira, “*Finanças Tóxicas e Crises Financeiras – Derivados e Produtos Estruturados de Crédito – Crise Subprime e Financeira (2007-2008) e Crise na Zona Euro e Portugal (2008-2014)*”, Rei dos Livros, Sintra, 2014, pp. 527.

<sup>3</sup> *Idem*, pp. 528.

<sup>4</sup> Cfr. Manuel José Barbosa Gomes, “*Mecanismo Único de Supervisão: A Desnacionalização da Supervisão Bancária na Zona Euro*”, Dissertação de Mestrado, Universidade de Coimbra, 2015, pp. 9.

isoladas e de curto prazo, e iii) a atividade dos bancos era cada vez mais transnacional e a “supervisão europeia deveria tornar os bancos mais confiantes para emprestarem uns aos outros além fronteiras, em particular no mercado interbancário, (...) e poderia também tornar os bancos mais dispostos a participar em fusões e aquisições bancárias transfronteiriças”<sup>5</sup>.

A resposta a estas fragilidades e desafios surgiu em 2014 com a criação da UBE – um triângulo institucional equilátero composto pelo MUS<sup>6</sup>, MUR<sup>7</sup> e um sistema único de garantia de depósitos<sup>8</sup> que consistia na “definição de um modelo de exercício partilhado do poder de regulação e supervisão dotado de uma arquitetura institucional europeia e de um quadro comum de regras, procedimentos e práticas; e, por outro, a redefinição do perímetro de competências e do papel das autoridades nacionais de regulação, supervisão e resolução”<sup>9</sup>.

O MUS surgiu como vértice pacificador das tensões entre cada uma das ANS, e da respetiva função micro prudencial, destinando-se a reduzir a interdependência entre o setor bancário e os Estados<sup>10</sup>, zelar pela supervisão macroprudencial e eliminar a discrepância dos critérios de supervisão de cada um dos Estados. O MUS assume-se, assim, como o garante da estabilidade, solidez e proteção do setor bancário e como promotor das indústrias bancárias internas numa realidade em que, de forma crescente,

---

<sup>5</sup> Cfr. Mario Draghi, discurso de abertura do Congresso Europeu Bancário, Frankfurt, 22 de novembro de 2013.

<sup>6</sup> As principais normativas são o Regulamento MUS e o Regulamento-Quadro MUS e que preveem as atribuições específicas do BCE em matéria de supervisão prudencial de todo o sistema bancário dos EMs da zona euro, bem como o mecanismo de cooperação estreita dos EMs da UE participantes cuja moeda não é o euro.

<sup>7</sup> Regulamento (UE) n.º 806/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de julho de 2014 que estabeleceu critérios de homogeneização dos regimes jurídicos dos EMs no que diz respeito à recuperação e resolução de IC, sendo o segundo vértice da UBE e complementar ao MUS.

<sup>8</sup> Diretiva 2014/49/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de abril de 2014 que visou harmonizar as diferenças legislativas entre os vários sistemas de garantias de depósitos dos EMs e prever o reembolso dos depósitos até ao limite de 100.000,00 EUR, por depositante e por IC, na eventualidade daqueles se tornarem indisponíveis. No entanto, o sistema europeu integrado de garantia de depósitos (*European Deposit Insurance Scheme*) que consta da proposta de regulamento formulada pela Comissão Europeia – COM(2015) 586 final – ainda não foi aprovado, mas quando estiver em vigor substituirá aquela Diretiva.

<sup>9</sup> Cfr. Carlos S. Costa, prefácio do “*Livro Branco sobre a regulação e supervisão do setor financeiro*”, BdP (Coord.), Lisboa, 2016, pp. 9.

<sup>10</sup> Como nota Inês Palma Ramalho, “*O racional destes mecanismos é, inter alia, “desligar” o risco-instituição do risco-país e globalizar não só a resolução (...) mas também a fase prévia do problema, conferindo ferramentas adequadas às instituições europeias para que possam mitigar ou até evitar uma nova crise.*”, “*O Mecanismo Único de Supervisão: uma breve análise sobre os desafios da sua implementação (Parte I)*”, in “*Revista do Direito das Sociedades Ano VII (2015), 2*”, Almedina, Lisboa, 2015, pp. 405.

não há barreiras e há competição e as operações bancárias são, cada vez mais, transnacionais.

O espírito pacificador do MUS evidencia-se pela instituição de uma competência bicéfala do BCE em matéria de supervisão bancária com a cumulação da supervisão direta das ICs significativas e da supervisão indireta das ICs menos significativas<sup>11</sup>, e que se traduz na veste de responsável último pela supervisão prudencial de todo o sistema bancário da UBE<sup>12</sup>. Sem prejuízo do exposto, as ANS “*exercem atribuições (...) em relação às instituições menos significativas, mantendo, destas formas, as suas competências de supervisão*”<sup>13</sup>, nos termos do art. 4.º, n.º 1 do Regulamento MUS (salvo no caso das als. a), c) e h), uma vez que a concessão e revogação de autorização para as ICs operarem, a apreciação de notificações de aquisição e alienação de participações qualificadas e determinados poderes de supervisão quanto a planos de recuperação são competências exclusivas do BCE). Desta forma, e perante a primazia evidente do BCE<sup>14</sup>, o Regulamento MUS e o Regulamento-Quadro MUS vieram prever deveres de informação e cooperação recíproca<sup>15</sup> para a existência de vasos comunicantes entre ambas as entidades, por forma a zelar pela harmonia da delegação de competências e unidade do sistema bancário europeu.

Por outro lado, o MUR veio estabelecer um novo quadro de soluções aplicáveis às ICs que se encontram numa situação débil, nomeadamente, através da alienação, parcial ou total, dos ativos para uma ou mais ICs autorizadas a desenvolver as atividades em causa<sup>16</sup>, transferência, parcial ou total, dos seus ativos para uma IC de transição criada para esse efeito ou recapitalização interna ou *bail-in* da IC através da redução do valor nominal dos créditos elegíveis ou aumento de capital por conversão de créditos elegíveis

---

<sup>11</sup> Os critérios de determinação do carácter significativo de uma IC estão previstos no n.º 4 do art. 6.º do Regulamento MUS.

<sup>12</sup> A 1 de janeiro de 2023, o BCE supervisionava diretamente 111 ICs significativas e, indiretamente, cerca de 3000 instituições, entre ICs, *holdings* financeiras, sociedades financeiras mistas e sucursais estabelecidos em EMs da Zona Euro e EMs cuja moeda não é o Euro.

<sup>13</sup> Cfr. Tânia Marisa Costa Marques, “*Mecanismo Único de Supervisão: uma análise retrospectiva e prospetiva da sua implementação*”, Dissertação de Mestrado, Universidade de Coimbra, 2016, pp. 88.

<sup>14</sup> Como nota Pedro Costa Gonçalves, “*Textos sobre regulação pública, parte I*”, Coimbra Editora, Coimbra, 2015, pp. 10: “*neste novo papel, o BCE surgirá, efetivamente, como um sujeito da Administração Pública (europeia) que toma decisões de natureza administrativa destinadas às instituições de crédito supervisionadas, bem como a pessoas singulares, as quais, umas e outras, assumem, portanto, o estatuto de “administrados” no quadro das relações jurídico-administrativas com o BCE*”.

<sup>15</sup> Vide art. 6.º, n.º 2, n.º 5, al. e) e n.º 6 § 3 do Regulamento MUS e art. 21.º do Regulamento-Quadro MUS.

<sup>16</sup> Em Portugal, recorde-se a alienação do BANIF ao Banco Santander Totta, S.A. em dezembro de 2015.

(para os quais não concorrem, nomeadamente, os créditos abrangíveis pelo Fundo de Garantia de Depósitos, nos termos do art. 145.º-U do RGICSF), sendo que, nos dois primeiros casos as ICs sujeitas às referidas medidas de resolução serão liquidadas, por via da revogação da autorização bancária<sup>17</sup>. Ora, a aplicação de soluções jurídicas previstas nos referidos mecanismos nos últimos anos motivou, um pouco por toda a Europa, o ressurgimento dos grupos bancários<sup>18</sup>, o fenómeno que já tinha registado um “*aumento dos valores de transações entre 2006 e 2008, depois de ter diminuído significativamente entre 2001-2005*”<sup>19</sup>. Adicionalmente importa destacar que o ressurgimento dos grupos bancários no rescaldo da crise económico-financeira de 2007/2008 também se acentuou devido a operações de fusões bancárias (*Banking M&A*) voluntárias por motivos estratégicos, como forma de aumentar o valor total das suas estruturas e alienar outras menos eficientes e rentáveis, antecipando problemas financeiros no futuro<sup>20</sup>.

O enquadramento legislativo supramencionado e estas aquisições além-fronteiras na zona Euro têm conduzido ao aumento da dimensão dos grupos bancários, como forma de diversificação do risco, o que pode fazer ressuscitar o risco de as instituições bancárias demasiado grandes entrarem em colapso (*too big to fail* ou efeito TBTF)<sup>21</sup> e comprometerem a estabilidade do sistema económico-financeiro. Ainda assim, e em sentido contrário, pode entender-se que apenas esta crescente integração bancária poderá ter efeito ao nível europeu e não tanto ao nível local, mitigando-o.

---

<sup>17</sup> Vide art. 145.º-L, n.º 2 do RGICSF, sobre a competência do BdP para supervisão de ICs menos significativas, e arts. 4.º, n.º 1 e 15.º, n.º 4 do MUS sobre a competência do BCE para revogar a autorização bancária de todas as ICs. Esta dissolução compulsiva e entrada em liquidação surge regulada no art. 22.º, n.º 5 do MUS e art. 5.º do Regime Jurídico de Liquidação e Saneamento de Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aplicando-se subsidiariamente o Código de Insolvência e de Recuperação de Empresas.

<sup>18</sup> Como refere Paulo Câmara, “*O Governo dos Grupos Bancários*”, in “*Estudos de Direito Bancário - Separata*”, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, Lisboa, 1999, pp. 117: “*Reconhece-se, é certo, uma tendência de fusões de grandes instituições Bancárias, detetável em todo o globo, que se augura receberá enérgico impulso, no Velho Continente com a terceira fase da União Monetária Europeia*”.

<sup>19</sup> Cfr. Diana Bonfim, Pedro Pita Barros, Moshe Kim e Nuno C. Martins, “*Uma estimativa do impacto de fusões bancárias: uma aplicação ao sistema bancário português*”, in “*Relatório de Estabilidade Financeira*”, BdP (Coord.), Lisboa, 2011, pp. 149.

<sup>20</sup> Cfr. Alexandra Micu, Ion Micu, “*Mergers and acquisitions in the banking sector during the financial crisis*”, in “*SEA – Practical Application of Science*”, Volume IV, Issue 2 (11) / 2016, pp. 387.

<sup>21</sup> Cfr. Nicolas Véron, “*The Economic Consequences of Europe’s Banking Union*”, in “*European Banking Union*”, Danny Busch / Guido Ferrarini (Edit.) (1.ª edição), Oxford, Oxford University Press, 2015, pps. 48-49.

Considerando a significativa e crescente presença dos grupos bancários no mapa bancário europeu e o recente reforço legislativo comunitário em termos de supervisão (e regulação) bancária, impõe-se uma análise crítica às normativas legais do MUS, no sentido de apurar se a mecânica que lhe foi impressa oferece todas e as mais adequadas respostas aos desafios apresentados e previne a ocorrência dos recentes fenómenos a que assistimos no mercado bancário nos últimos anos.

### 3. Os grupos bancários – uma ou várias definições

Perante o evidente crescimento dos grupos bancários na Europa Continental, e no seguimento da implementação da nova arquitetura de supervisão bancária, importa procurar um conceito mais ou menos exato desta realidade ou, pelo menos, analisar as diferentes normativas na legislação existente.

Nestes termos, e no que diz respeito à definição de grupos bancários, a técnica legislativa exige que percorramos diferentes normativas, numa tentativa de apresentar uma definição integrada e atualista.

#### 3.1 Ao abrigo do MUS

Em primeiro lugar, impõe-se uma incursão no Regulamento MUS, cuja definição de “instituição de crédito”, constante do art. 2.º, n.º 3), nos remete para o art. 4.º, n.º 1 § 1 do Regulamento (UE) n.º 575/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, que define instituição de crédito como *“uma empresa cuja atividade consiste em aceitar do público depósitos ou outros fundos reembolsáveis e em conceder crédito por conta própria”*. Nestes termos, poderíamos assumir que os grupos bancários são grupos constituídos por diversas instituições de crédito. No entanto, e atentando-se ainda ao n.º 6 do art. 127.º do TFUE ao abrigo do qual foram atribuídas competências ao BCE e às ANS como autoridades competentes para a execução do MUS, prevê-se que o seu campo de aplicação não abranja apenas as instituições de crédito, mas também *“outras instituições financeiras, com exceção das empresas de seguros”*. Neste sentido, importa descortinar o conceito de “instituição financeira”, sendo que o MUS (com alguma perplexidade) não apresenta tal conceito, mas antes o de “companhia financeira”, através da remissão para o art. 4.º, n.º 1, ponto 26) do referido Regulamento (UE) n.º 575/2013 e, por sua vez, para o Anexo I da Diretiva 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013<sup>22</sup>, concluindo tratar-se de uma *“empresa que não seja uma instituição, cuja atividade principal é a aquisição de participações ou o exercício de uma ou mais das atividades”*, como sejam a concessão de *“empréstimos, nomeadamente: crédito ao consumo, crédito hipotecário, factoring com ou sem recurso, financiamento de operações*

---

<sup>22</sup> Diretiva relativa ao acesso à atividade das ICs e à supervisão prudencial das ICs e empresas de investimento e que foi transposta a nível nacional através do DL n.º 157/2014, de 24 de outubro e que introduziu alterações profundas ao RGICSF, considerando a nova arquitetura de supervisão bancária europeia.

*comerciais, locação financeira, concessão de garantias e outros compromissos, gestão de carteiras ou consultoria em gestão de carteiras e emissão de moeda eletrónica*” (elenco de atividades prosseguidas pelas ICs e que, em termos gerais, se encontram igualmente previstas no art. 4.º do RGICSF). A propósito do conceito de companhias financeiras (também designadas por sociedades financeiras, grupos financeiros ou conglomerados financeiros), definem-se por “*grupos diversificados que reúnem, sob controlo comum, empresas cuja atividades exclusivas ou predominantes consistem na prestação de serviços em pelo menos dois setores financeiros diferentes (banca, seguros ou serviços de investimento)*”<sup>23</sup>, conforme previsto no art. 2.º, ponto 14) da Diretiva 2002/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2002, por remissão do art. 2.º, ponto 5) do Regulamento MUS.

A respeito dos conglomerados financeiros, podem existir diferentes modelos, conforme sistematizadas por ANTÓNIO PEDRO A. FERREIRA e por nós sintetizados, a referir<sup>24</sup>: i) o modelo de banco universal que concilia em si o exercício das habituais atividades bancárias (captação de depósitos e concessão de crédito, seja a curto, médio e longo prazo, relativamente a particulares e empresas) e outras não habituais, como seja a atividade seguradora e a participação no capital social de outras empresas, ii) o modelo em que a sociedade de topo é uma instituição bancária ou seguradora que produzem serviços financeiros nos respetivos setores de atividade ou através das suas subsidiárias, e iii) o modelo da *holding* em que uma empresa de índole não operacional se encontra no topo e detém participações em diversas subsidiárias, tendo ou não o seu controlo, que desenvolvem diversas atividades financeiras, vulgo as sociedades gestoras de participações sociais no sistema jurídico nacional<sup>25</sup>. A este respeito, JOSÉ ENGRÁCIA ANTUNES refere ainda o modelo de conglomerados financeiros mistos<sup>26</sup> em que

---

<sup>23</sup> Cfr. Catarina Martins da Silva, “*Os Grupos Bancários no Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras*”, in “*Revista da Ordem dos Advogados (ROA)*”, Ano 57, Vol. III, 1997, Lisboa, pp. 1051.

<sup>24</sup> Cfr. António Pedro A. Ferreira, “*O Governo das Sociedades e a Supervisão Bancária – Interações e Complementaridades*”, Almedina, Coimbra, 2009, pps. 92-95.

<sup>25</sup> Não obstante, e a respeito das *holdings*, Ana Perestrelo de Oliveira, “*Manual de Grupos de Sociedades*”, Almedina, Coimbra, 2018, pp. 32, refere que as mesmas podem assumir as seguintes diferentes variantes: (i) *holding* tipo casa-mãe (tem atividade económica principal operacional e, paralelamente, “*detém participações sociais noutras sociedades de menor dimensão*”), (ii) *holding* de direção (a sua atividade económica direta é desempenhada através das suas subsidiárias), (iii) *holding* mista (tem atividade produtiva direta e dirige as subsidiárias, e (iv) *holding* financeira (não tem atividade económica nem direta nem através das suas subsidiárias).

<sup>26</sup> Cfr. Art. 2.º, ponto 15) da Diretiva 2002/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2002, por remissão do art. 2.º, ponto 5) do Regulamento MUS.

“participam simultaneamente empresas financeiras e empresas comerciais e industriais (...) que desenvolvem operações em, pelo menos, dois setores do sistema financeiro”<sup>27</sup> e em que pelo menos uma das entidades é regulamentada e sediada na UE (podendo ser qualquer uma das suas filiais e, não necessariamente, a sua casa-mãe).

### 3.2 Ao abrigo do RGICSF

Em segundo lugar, entendemos que se impõe uma incursão pelo RGICSF<sup>28</sup> como “lei fundamental do mercado jurídico-bancário português”<sup>29</sup>, na tentativa de localizar uma definição de grupos bancários. Iniciando a análise primeiramente sobre o conceito de ICs, o RGICSF definia outrora no seu art. 2.º, al. w) como sendo “empresas cuja atividade consiste em receber do público depósitos ou outros fundos reembolsáveis, a fim de os aplicarem por conta própria mediante a concessão de crédito”<sup>30</sup>. A respeito desta definição, ANTÓNIO DE PEDRO JESUS menciona que tal definição evidenciava a interligação entre a “noção de depósito e de concessão de crédito”<sup>31</sup> e era “o exercício simultâneo destas duas atividades que faz com que determinada instituição caiba ou não no conceito de instituição de crédito”<sup>32</sup>. Não obstante, tal artigo foi revogado –, alicerçado no facto de as ICs já não estarem, hoje em dia, exclusivamente direcionadas para a captação de depósitos e concessão de empréstimos – e, como tal, não nos é possível concluir automaticamente que os grupos bancários são um conjunto de ICs. Nestes termos, e considerando o exposto no ponto precedente, os grupos bancários podem definir-se como grupos financeiros, por prestarem “serviços em pelo menos dois setores diferentes (banca, seguros ou serviços de investimento)”<sup>33</sup> e cuja “empresa-mãe é geralmente (mas não necessariamente) um banco”<sup>34</sup>, ou seja, no qual predomina a atividade bancária e que se encontra amplamente tipificada no art. 4.º do RGICSF. No

---

<sup>27</sup> Cfr. José Engrácia Antunes, “A supervisão consolidada dos grupos financeiros”, Universidade Católica, Lisboa, 2000, pps. 33-34.

<sup>28</sup> Cujas versão mais atualizada consta da Lei n.º 23-A/2022, de 9 de dezembro.

<sup>29</sup> Cfr. José Engrácia Antunes, “Os Grupos de Sociedades: Estrutura e Organização Jurídica da Empresa Plurissocietária”, Coimbra Editora, Coimbra, 2002, pp. 228.

<sup>30</sup> No entanto, este art. foi revogado pelo DL n.º 157/2014, de 24 de outubro.

<sup>31</sup> Cfr. António de Jesus Pedro, “Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras – Regime Geral Anotado”, Ediforum, Lisboa, 1994, pp. 17.

<sup>32</sup> *Idem.*

<sup>33</sup> Cfr. Catarina Martins da Silva, *op. cit.*, pp. 1051.

<sup>34</sup> *Idem.*

entanto, conforme refere MIGUEL PESTANA DE VASCONCELOS, “o direito bancário não pode ser construído à volta do conjunto – amplíssimo – de atividades que o banco pode desempenhar. Só aquelas que lhe sejam características”<sup>35</sup>, isto é, algumas das atividades previstas no art. 4.º do RGICSF serão “na sua essência, matérias de valores mobiliários, dado que o banco atua como intermediário financeiro, ou, simplesmente, de outros ramos do Direito, como, p. ex., a locação financeira de móveis [art. 4.º, n.º 1, al. p) do RGICSF]”<sup>36</sup>. Nestes termos, conclui-se que o elenco previsto naquele artigo é meramente exemplificativo e “a atividade, tal como se encontra descrita no conceito legal, não tem, de modo nenhum, de ser exclusiva, permitindo a lei que as instituições de crédito pratiquem outras”<sup>37</sup>.

Sem prejuízo do exposto, importa ainda atentar na definição de “grupo” prevista na al. z) do art. 2.º-A do RGICSF, e que se refere a um “conjunto de empresas que integra pelo menos uma instituição de crédito, empresa de investimento ou sociedade financeira, constituído por uma empresa-mãe e respetivas filiais”. Entendemos que esta definição do RGICSF será a que mais se aproxima da realidade grupal bancária – constituída por “uma gama ampla de produtos financeiros (instrumentos financeiros, seguros, produtos bancários – depósitos, créditos, serviços de pagamento)”<sup>38</sup> –, ainda que seja de notar que a mesma não refira a atividade seguradora, motivo pelo qual esta definição será tão ou mais próxima da realidade atual dos grupos bancários, porquanto a IC, a empresa de investimento ou a sociedade financeira integrada num grupo prossiga tal atividade.

Finalmente, o art. 2.º-A prevê ainda uma série de definições que espelham o seu reconhecimento da crescente atividade das entidades grupais, apresentando conceitos e definições de “participação qualificada”, “relação de domínio”, “relação de grupo” e “relação de proximidade”, conforme sintetizado por JOSÉ ENGRÁCIA ANTUNES<sup>39</sup> e que, sem prejuízo das devidas adaptações, plasmam as figuras previstas no Código das Sociedades Comerciais e que aqui não abordamos por economia de espaço.

---

<sup>35</sup> Cfr. Miguel Pestana de Vasconcelos, “Manual de Direito Bancário”, Almedina, Coimbra, 2019, pp. 35.

<sup>36</sup> *Idem*.

<sup>37</sup> Cfr. Fernando Conceição Nunes, “Direito Bancário, vol. I.”, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa, 1994, pp. 158.

<sup>38</sup> Cfr. BdP, “Livro...”, *op. cit.*, pp. 106.

<sup>39</sup> Cfr. José Engrácia Antunes, “Os Grupos...”, *op. cit.*, pp. 229.

### 3.3 Definição própria

Perante a incursão acima pelas principais normativas aplicáveis, propomo-nos a apresentar uma definição própria e atualista de grupos bancários considerando as realidades mais comuns em Portugal e na UBE. Os grupos bancários definem-se como estruturas plurais constituídas por, maioritariamente ou pelo menos uma, IC (que pode ser significativa ou menos significativa, segundo a categorização que consta do n.º 4 do art. 6.º do MUS) e que conforme demonstrado na presente desenvolvem as mais diversas atividades, nomeadamente as elencadas no referido art. 4.º do RGICSF e cuja redação atual já prevê a prossecução de diversas outras atividades para além da típica captação de depósitos e concessão de empréstimos, como seja a prestação de serviços de locação financeira, investimento e mediação de seguros. .

Assim, os grupos bancários definem-se pela inclusão nas suas estruturas de ICs com objetos sociais específicos e vocacionados como, por exemplo, para o crédito de consumo<sup>40</sup> e/ou, em Portugal, podem integrar ICs que estão historicamente ligadas e direcionadas aos agentes económicos de uma determinada área geográfica e “*ao setor de propriedade dos meios de produção em que se inserem (artigo 82.º da Constituição da República Portuguesa)*”<sup>41</sup>, como seja o setor cooperativo (através das caixas de crédito agrícola mútuo). Adicionalmente, entendemos que os grupos bancários têm igualmente uma presença chave no dinamismo da economia através da i) presença no capital social de empresas comerciais ou industriais<sup>42</sup>, ii) celebração de acordos com determinadas entidades e institutos públicos para financiamento de empresas<sup>43</sup> e, bem assim, iii) estreita colaboração com os Estados<sup>44</sup>, sendo estes *drivers* socioeconómicos que têm de ser considerados na análise de risco das atividades por si conduzidas e, conseqüentemente,

---

<sup>40</sup> Como, por exemplo, o “Banco Santander Consumer Finance, S.A. – Sucursal em Portugal”, sucursal de IC com sede na UE e autorizada pelo BdP.

<sup>41</sup> Cfr. Fernando Conceição Nunes, “Direito ...”, *op. cit.*, pp. 198.

<sup>42</sup> Conforme referido por Catarina Martins da Silva, *op. cit.*, pp. 1051: “*trata-se de grupos constituídos não só por empresas suscetíveis de integrarem grupos financeiros, mas também por empresas não financeiras*”.

<sup>43</sup> Atente-se ao papel das ICs como entidades parceiras da Agência para a Competitividade e Inovação – “*que tem como preocupações centrais a manutenção de um conjunto de instrumentos estruturais – financiamento, sistemas de incentivos, assistência empresarial, mecanismos de autodiagnóstico, a permanente adaptação às necessidades das empresas portuguesas e uma constante inovação*”.

<sup>44</sup> Aluda-se ao papel das principais ICs portuguesas que, em cooperação com o estado português, colaboram na implementação do Plano de Recuperação e Resiliência – plano de atribuição de fundos comunitários para potenciar a aceleração da recuperação económica e social e mitigar os impactos causados pela pandemia SARS-CoV-2 – e que atuará nas áreas da resiliência, transição climática e digital.

pelas autoridades supranacionais e nacionais competentes no âmbito da supervisão bancária.

Adicionalmente, e nos dias de hoje, entendemos que o conceito de grupos bancários não pode descurar o “*desenvolvimento dos sistemas de pagamento e o seu desempenho – natural -, em termos quase exclusivos, por parte dos bancos*”<sup>45</sup>, uma vez que “*hoje, quase todos os pagamentos são realizados através do Sistema Bancário, sendo a conta bancária, de giro ou de pagamento da aceção da RSI II, essencial, para um sujeito se inserir na vida económica*”<sup>46</sup>. O próprio RGICSF já faz alusão à atividade dos sistemas de pagamento no art. 4.º, n.º 1, al. c), a qual é autonomamente regulada no Regime Jurídico dos Sistemas de Pagamento e da Moeda Eletrónica (que se encontra atualmente regulado no DL n.º 91/2018, de 12 de novembro)<sup>47</sup>.

Os grupos bancários definem-se ainda pela inclusão nas suas estruturas de entidades da mais diversa índole jurídica (*e.g.* associações, fundações) e que não compreendem atividades financeiras, mas antes a prossecução de fins sociais e culturais<sup>48</sup> que, ainda não expressamente referidas em qualquer uma das normativas supramencionadas, estão cada vez mais na agenda dos bancos (a este respeito, *vide* a alusão ao “risco do ESG” no capítulo 4.8 *infra*). Nestes termos, e ainda que possam surgir dúvidas quanto à integração destas estruturas como parte integrante dos grupos bancários ao abrigo da legislação comunitária, entendemos que esta já é – e será – uma parte relevante dos grupos bancários no futuro e que esta lacuna justifica um estudo mais aprofundado (nomeadamente, discutir se estas estruturas poderiam estar abrangidas pelo âmbito subjetivo do MUS e, bem assim, ser atribuídas competências de supervisão ao BCE e/ou às ANS para o efeito), mas que aqui não abordamos por economia de espaço.

Finalmente, partilhamos do entendimento de que atualmente vigora, em Portugal e na UBE, um modelo de *bancaassurance* e que são “*grupos bancários que combinam*

---

<sup>45</sup> *Cfr.* Miguel Pestana de Vasconcelos, “*Manual ...*”, *op. cit.*, pp. 34.

<sup>46</sup> *Cfr.* Miguel Pestana de Vasconcelos, “*IV Congresso de Direito Bancário*”, Almedina, Coimbra, 2021, pp. 8.

<sup>47</sup> A este respeito, *vide* Francisco Mendes Correia, “*Operações não autorizadas e o regime jurídico dos serviços de pagamento*”, in “*Estudos de Direito Bancário I*”, António Menezes Cordeiro, Januário da Costa Gomes, Miguel Brito Bastos, Ana Alves Leal (Coord.), Almedina, Coimbra, 2019, pps. 353-381.

<sup>48</sup> A este respeito, refira-se a representação permanente em Portugal da “Fundación Bancaria Caixa D'estalvis I Pensiones De Barcelona "La Caixa", uma entidade constituída de acordo com as leis de Portugal, mas que é uma representação da fundação espanhola “La Caixa” e que tem como subsidiária o banco espanhol CaixaBank, S.A. – IC significativa e supervisionada pelo BCE, acionista única do Banco Português de Investimento, S.A. e com presença noutras geografias – constituindo um grupo bancário.

*tanto o negócio bancário como o de seguros, no sentido em que são criados para vender produtos de seguros através do seu próprio canal de distribuição*<sup>49</sup>. Não obstante, não pode ser ignorado o recente fenómeno de aqueles não serem detidos por grupos bancários ou seguradoras, mas antes por sociedades gestoras de ativos, fundos de capital de risco ou até empresas do setor industrial, o que se tem vindo a entender como uma expressão da transferência da titularidade para estas estruturas e que não estão obrigadas ao extenso novelo de formalidades regulatórias que lhe são aplicáveis<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> Cfr. Arthur van den Hunk / Michele Siri, “*Financial Conglomerates in the European Banking Union*”, in “*European Banking Union*”, Danny Busch / Guido Ferrarini (Edit.) (2.<sup>a</sup> edição), Oxford, Oxford University Press, 2022, pp. 637.

<sup>50</sup> *Idem*, pps. 637-638.

#### 4. Riscos inerentes à atividade dos grupos bancários

O “risco é a essência da atividade financeira”<sup>51</sup> e, como tal, importa identificar os riscos inerentes à atividade bancária e, em especial, ao nível dos grupos bancários, enquanto fenómeno de concentração empresarial. A confluência de diversos riscos e de diferentes índoles (financeiros, não financeiros e operacionais, entre outros) dificulta a missão e análise de risco dos diversos agentes intervenientes, mas “*um banco deve estar em condições de conhecer todos os riscos a que está, ou pode vir a estar, exposto*”<sup>52</sup>. Assim, e na identificação destes riscos impera, antes de mais, encarar esta figura jurídica como um todo<sup>53</sup>, dado que “*uma supervisão prudencial válida apenas encontrará terreno para um controle eficiente se encarar o grupo bancário como o todo, detetando os riscos que se colocam na sua globalidade*”<sup>54</sup>.

No nosso entender, afiguram-se os seguintes principais riscos:

##### 4.1 Risco sistémico

Em primeiro lugar, identificamos a especial sensibilidade do “risco de insolvência sistémica do grupo”<sup>55</sup>, uma vez que os “*serviços financeiros são prestados por entidades que no seu conjunto constituem um sistema; nessa medida, com base na interconexão operacional existente e interdependência funcional, a situação de insolvência de uma destas entidades poderá pôr em causa o cumprimento dos compromissos assumidos pelas restantes perante os seus clientes*”<sup>56</sup>.

Como resposta a este risco e à referida crise económico-financeira, no plano macroprudencial foi necessário “*efetuar avaliações regulares das fontes de risco sistémico e de fazer acompanhar estas avaliações, sempre que possível, por políticas –*

---

<sup>51</sup> Cfr. Filipe Manuel Farréu Rama dos Santos Barata, *op. cit.*, pp. 29.

<sup>52</sup> Cfr. Lara Reis, “*Controlo interno e gestão de riscos: breves considerações*”, in “*Temas de Direito Bancário e de Valores Mobiliários – Volume I*”, Maria Emília Teixeira (Coord.), Almedina, 2022, pp. 31.

<sup>53</sup> No entanto, como Paulo Câmara nota, “*O Governo...*”, *op. cit.*, pp. 121: “*os problemas de coligação de sociedades bancárias não anulam ou substituem o tratamento do direito das instituições bancárias, atomisticamente consideradas. Pelo contrário, é a análise macroscópica que sobre estas incide que ganha novos contornos quando encarada à escala plurissocietária*”.

<sup>54</sup> Cfr. Filipe Manuel Farréu Rama dos Santos Barata, *op. cit.*, pp. 29.

<sup>55</sup> Cfr. Paulo Câmara, “*O Governo...*”, *op. cit.*, pp. 120.

<sup>56</sup> Cfr. Filipe Manuel Farréu Rama dos Santos Barata, *op. cit.*, pp. 31.

*preventivas ou corretivas – tempestivas e apropriadas*<sup>57</sup>. Ao nível europeu, o BCE realizou exercícios regulares de testes de *stress*<sup>5859</sup>), criou o *European Systemic Risk Board* (Comité Europeu do Risco Sistémico, responsável pela supervisão macroprudencial a nível europeu) e o *European System of Financial Supervision*, através da transformação dos atuais Comitês de “nível 3” (CEBS, CESR e CEIOPS) em autoridades de supervisão europeias, com competências de regulamentação microprudencial e de coordenação dos colégios de supervisores. Também ao nível macroprudencial, o próprio BdP procurou implementar mecanismos internos e externos de controlo do risco e que, segundo CARLOS S. COSTA, implicariam uma “*supervisão mais intrusiva dos bancos*”<sup>60/61</sup> com a presença permanente de equipas de inspeção nas ICs significativas (inspeções *on-site*), análise das principais decisões tomadas em diferentes níveis da instituição supervisionada, participações em reuniões com os decisores relevantes e em reuniões conjuntas com auditores, assim como inspeções realizadas nos balcões, serviços centrais das ICs e a fiscalização dos seus sítios na Internet. Algumas das medidas concretas tomadas pelo BdP consistiram na i) implementação de mecanismos de avaliação da solvabilidade e de liquidez dos principais grupos bancários<sup>62</sup>, baseados em planos de financiamento e de capitalização apresentados

---

<sup>57</sup> Cfr. Carlos S. Costa, “*A supervisão enquanto mecanismo de promoção e salvaguarda da estabilidade financeira (Nota distribuída pelo Governador do BdP por ocasião da audição da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública no âmbito do processo de operações de capitalização de instituições bancárias)*”, Lisboa, 1 de fevereiro de 2013, pp. 9.

<sup>58</sup> Maria Teresa Janeiro Lopes dos Santos, “*Supervisão do Banco de Portugal: Efeitos do Mecanismo Único de Supervisão na função da supervisão prudencial do Banco de Portugal*”, Dissertação de Mestrado, Universidade de Lisboa, 2015, pp. 73 refere: “*Os testes de esforço são o segundo pilar da implementação do Mecanismo Único de Supervisão e ao serem realizados em conjunto com uma análise de balanços rigorosa, enriqueceu-se, de forma substancial, os conhecimentos que o BCE tinha sobre os bancos que agora supervisiona e obteve, ainda, informação fundamental sobre as tendências do sistema bancário europeu, no seu conjunto*”.

<sup>59</sup> No âmbito da transição para o MUS, os testes de *stress* assumiram uma função preponderante na avaliação das ICs de maior dimensão, tendo o BCE publicado um manual de testes de *stress* e promovido a assinatura de acordos de confidencialidade junto das ICs para prevenir a divulgação precoce dos resultados dos testes de resistência.

<sup>60</sup> Cfr. Carlos S. Costa, “*A Supervisão (...)*”, *op. cit.*, pp. 9.

<sup>61</sup> Segundo Marta Sofia Gomes Serralheiro, “*O Banco de Portugal e a Supervisão Bancária*”, Relatório Final de Mestrado, Universidade de Coimbra, 2014, pp. 38: deverá ser antes entendida como “*uma supervisão intensiva por parte do supervisor, mas não intrusiva*” por forma a que, sem prejuízo de acautelados os princípios da supervisão bancária, não seja colocada “*em causa a independência da gestão nem ilidir a sua responsabilidade*”.

<sup>62</sup> E que, atualmente, é composto pelos 4 bancos com mais atividade em Portugal e que representam mais de 80% dos ativos e do crédito do nosso sistema financeiro (*i.e.*, Caixa Geral de Depósitos, S.A., Banco Comercial Português, S.A., Banco Santander Totta, S.A. e Novo Banco, S.A.). O Banco Português de

trimestralmente, através do desenvolvimento de um novo indicador de risco (rácio do crédito em risco) que passou a ser publicado a partir de setembro de 2011 e de 2 programas de inspeções transversais (o programa especial de inspeções e o referido programa de inspeções *on-site*), ii) avaliação da capacidade das instituições de suportarem cenários económicos e financeiros adversos, através da promoção de testes de *stress* ao nível local, por forma a avaliar a capacidade dos principais grupos bancários manterem rácios de capital *Core Tier 1* acima de 6%, assim como avaliação da robustez das metodologias e parâmetros utilizados pelos bancos nesses exercícios, e iii) melhorias em mecanismos já existentes ao nível da avaliação da idoneidade, qualificações profissionais e capacidades dos gestores ou decisores para o desempenho de funções, bem ao nível da política de remunerações dos mesmos<sup>63</sup>. Assim, e a este respeito, podemos concluir que as ICs são agora obrigadas a deter mais capital e de maior qualidade, por exemplo, sob a forma de lucros retidos e de capital realizado, para amortecer as perdas que tinham antes da referida crise financeira e que os regulamentos europeus e outros mecanismos legislativos implementados, desde então, fixaram níveis mínimos de ativos líquidos para os bancos e prescrevem fontes de financiamento estáveis e a longo prazo<sup>64</sup>, com o objetivo de atenuar os risco sistémico (entre outros que igualmente confluem).

O risco sistémico fica também bem evidente no impacto que um grupo bancário no seu todo pode sofrer com piores *performances* das suas diferentes ICs (que podem ser significativas e menos significativas e aliarem-se, entre si num mesmo grupo) e outro tipo de entidades que comercializam multisserviços. Neste ponto, e a título de exemplo, referimo-nos aos riscos diretos para os ganhos, capital, liquidez e reputação de um grupo bancário decorrentes da atividade seguradora também por si prosseguida<sup>65</sup>. A este respeito, e em termos sumários, a ponderação e atenuação deste risco foi reorganizada no rescaldo da crise financeira de 2008, mais concretamente com a definição da nova arquitetura supervisora europeia e que autonomizou a supervisão dos seguros e fundos de pensões (EIPOA ao nível da UE e Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de

---

Investimento, S.A é, desde a tomada de controlo pelo CaixaBank, supervisionado de forma integrada naquele grupo financeiro espanhol.

<sup>63</sup> Regulamentada ao nível nacional nos arts. 30.º a 33.º-A, 69.º a 72.º e 102.º a 103.º-A do RGICSF com base nas orientações conjuntas da EBA e ESMA de 26 de setembro de 2017.

<sup>64</sup> Cfr. Jeanne Gobat, “*Banks: At The Heart Of The Matter*”.

<sup>65</sup> Paulo Câmara, “*O Governo ...*”, *op. cit.*, pp. 170 refere: “aos conglomerados subsistem grandes dificuldades em harmonizar os critérios de medida do risco; com efeito, o principal risco das seguradoras, sobretudo nos ramos não-vida, consiste na subavaliação dos prognósticos das participações no sinistro”.

Pensões, em Portugal) do mercado de valores mobiliários (ESMA ao nível da UE e Comissão de Mercado de Valores Mobiliários ao nível nacional) e dos bancos (através da articulação entre BCE e ANS).

Finalmente, segundo CATARINA MARTINS DA SILVA, existe ainda um risco sistémico quando as “*instituições de crédito integradas em grupos de empresas orientam uma parte importante dos seus financiamentos para empresas desse grupo*”<sup>66</sup> e que determina que o crédito seja “*concedido de forma imprudente, com critérios de aprovação que tendem a ser menos rigorosos do que os utilizados nos processos normais de concessão de crédito*”<sup>67</sup>, sendo esta uma realidade que pode prejudicar a solvabilidade de um grupo entendido como um todo como defendemos.

## 4.2 Risco regulatório

No nosso entendimento, existe também um risco regulatório subjacente à atividade bancária no seu todo, quer ao nível da ótica de criação do próprio MUS, quer ao nível do respetivo modo de adesão, modelo de supervisão e dispersão de competências.

O risco regulatório associado à génese da criação do MUS decorre do facto de as limitações previstas no art. 127.º, n.º 6 do TFUE não permitirem a delegação de poderes com amplitude de poderes discricionários<sup>68</sup> em agências da UE não previstas nos tratados europeus. Nestes termos, o supervisor único seria o BCE<sup>69</sup> que cumularia a direção da política cambial e a supervisão prudencial (com a qual o “*BCE já estava apetrechado*”<sup>70</sup>), em detrimento da EBA que teria apenas uma competência regulatória. Devido às referidas limitações constitucionais, procedeu-se então à (mera) criação de mecanismos/entidades estanques e/ou alocadas ou realocadas competências no seio do próprio BCE, ao invés de

---

<sup>66</sup> Cfr. Catarina Martins da Silva, *op. cit.*, pp. 1057.

<sup>67</sup> *Idem.*

<sup>68</sup> Este princípio da competência por atribuição tem como fundamento o facto de se exigir que sejam tomados em consideração elementos de natureza política o que, conseqüentemente, colocaria em causa a divisão de poderes previstas no TFUE e que, de resto, foi estabilizado jurisprudencialmente na apelidada de “Doutrina Meroni” e resultante dos casos C-9/56 e C-10/56. Como refere Carlos Filipe Fernandes da Costa Andrade, “*O Mecanismo Único de Supervisão no quadro da união bancária europeia – contributo para o direito administrativo bancário*”, Dissertação de Mestrado, AAFDL Editora, Lisboa, 2018, pp. 166: “*surge associada uma ideia de checks and balances, por via da qual as instituições, órgãos e organismos dispõem apenas das faculdades que lhes são conferidas pelos Estados-Membros*”.

<sup>69</sup> Conseqüentemente, todo o contencioso destas matérias é da competência do TJUE.

<sup>70</sup> Cfr, Francisco Mendes Correia, “*O Governo do Mecanismo Único de Supervisão*”, in “*A Governação de bancos nos sistemas jurídicos lusófonos*”, Almedina, Coimbra, 2016, pp. 307.

serem criadas novas entidades. Conforme referido por FRANCISCO MENDES CORREIA, “*optar pelo BCE foi uma solução facilitada pelo leque de possibilidades, mais do que uma solução pensada numa folha em branco*”<sup>71/72</sup>.

Adicionalmente, entendemos que as previsões legais referentes ao próprio âmbito de adesão ou sujeição ao MUS podem, *per si*, constituir um risco regulatório, porquanto o respetivo âmbito subjetivo e “*limite geográfico*”<sup>73</sup> abrange obrigatoriamente todos os EMs da área do euro, mas apenas prevê um mecanismo de cooperação estreita de livre adesão para os EMs cuja moeda não seja o euro<sup>74</sup>, pelo que “*os grupos bancários transfronteiriços encontrar-se-ão sujeitos a uma supervisão fragmentada*”<sup>75</sup>. Nestes termos, este mecanismo constitui um entrave a uma supervisão bancária global e o MUS “*pressupõe escassos incentivos para um alargamento a países fora da zona euro, dado que estes não têm assento no Conselho de Governadores do BCE*”<sup>76</sup>.

Neste quadro, o modelo de supervisão bicéfala<sup>77</sup> pode revelar-se um risco, uma vez que, sem prejuízo da divisão de competências com as ANS<sup>78</sup>, reside no BCE i) competência genérica sobre todas as ICs quanto à autorização e revogação da atividade bancária (art. 14.º, n.ºs 3 e 4 do Regulamento MUS), ii) a possibilidade de aplicar requisitos mais elevados relativamente às reservas de fundos próprios a serem detidas pelas ICs (art. 5.º, n.º 1 do Regulamento MUS), iii) atribuições de supervisor do EM de

---

<sup>71</sup> *Idem.*

<sup>72</sup> A este respeito, Inês Palma Ramalho defende que se deveria ter procedido a uma alteração do próprio TFUE, por forma a que o MUS tivesse uma versão mais integrada, “*O Mecanismo...*”, *op. cit.*, pp. 412.

<sup>73</sup> *Cfr.* Inês Palma Ramalho, “*O Mecanismo...*”, *op. cit.*, pps. 425-428.

<sup>74</sup> Estes EMs podem abandonar o MUS no prazo de 3 anos após a sua adesão ou fazer cessar a cooperação em caso de discordância com uma decisão do BCE, nos termos dos n.ºs 6 e 8 do art. 7.º do Regulamento MUS. Sobre o modelo de funcionamento dos EMs que estão em cooperação estreita e consequências daí decorrentes ao nível dos órgãos decisórios do BCE, *vide* Carlos Filipe Fernandes da Costa Andrade, *op. cit.*, pp. 124.

<sup>75</sup> *Cfr.* Maria Teresa Janeiro Lopes dos Santos, *op. cit.*, pp. 53.

<sup>76</sup> *Cfr.* Paulo Câmara, “*Supervisão Bancária: recentes e próximos desenvolvimentos*”, in “*I Congresso de Direito Bancário*”, Miguel Pestana de Vasconcelos (Coord.), Almedina, Coimbra, 2015, pp. 313.

<sup>77</sup> A diferenciação dos próprios conceitos de “*instituição significativa*” e “*instituição menos significativa*” pode gerar dúvidas interpretativas entre o BCE e as ANS e, bem assim, entre o BCE e o mercado, como defende Tânia Marisa Costa Marques, *op. cit.*, pp. 76.

<sup>78</sup> As ANS – enquanto supervisor microprudencial – continuam a ter um conjunto significativo de atribuições, conforme notado por João Pedro Castro Mendes, “*Estabilidade Financeira, Princípio da Proporcionalidade e Supervisão Microprudencial*”, in “*Estudos de Direito Bancário I*”, *op. cit.*, pp. 70: “*aferir se (i) as instituições (participantes qualificados) cumprem os requisitos necessários à entrada no mercado, (ii) continuam a cumprir esses requisitos enquanto exercem a sua atividade, (iii) deixaram de cumprir os requisitos prudenciais mínimos legalmente e devem cessar a sua atividade no setor financeiro*”.

origem quanto a ICs que pretendam abrir uma sucursal ou prestar serviços noutra EM não participante (art. 4.º, n.º 1, al. b) do Regulamento MUS), iv) apreciar notificações de aquisição e alienação de participações qualificadas em instituições de crédito (exceto em caso de aplicação de medidas de resolução) [art. 4.º, n.º 1, al. c) do Regulamento MUS], e v) atribuição de uma autorização única que permite que uma IC de um EM participante possa abrir uma sucursal noutra EM participante sem necessidade de qualquer autorização adicional, bastando, para o efeito, a mera comunicação às ANS competentes desse EM de acolhimento, designado por “sistema do passaporte europeu”( art. 17.º, n.º 1 do Regulamento MUS), entre outras.

Adicionalmente, existe um risco regulatório que advém da dispersão de competências, porquanto a nova arquitetura de supervisão decretou que o BCE concentrasse em si a supervisão bancária e não substituísse a EBA, em funcionamento desde janeiro de 2011, no seu papel enquanto responsável pela elaboração das normas e práticas de supervisão bancárias da UE, orientações e recomendações vinculativas, mediação de litígios entre supervisores numa base não vinculativa, entre outras, tendo em vista a convergência e coordenação em matéria de supervisão (trabalhando de forma articulada com o Comité Europeu do Risco Sistémico). Por outro lado, o BCE fica limitado à adoção de regulamentos e que, nos termos do n.º 3 do art. 4.º do Regulamento MUS, deve limitar-se a “organizar ou especificar as modalidades de exercício que lhe são conferidas pelo Regulamento MUS”. Não obstante, subsistem diversas dificuldades de articulação entre ambas as entidades, mas tem sido a própria EBA a tentar dirimi-las através da “*criação de um conjunto de regras prudenciais de atuação, agregadas no designado Single Rulebook, enquanto elemento agregador de decisões, de normas e regulamentos, de mecanismos de atuação e, em geral, de regras e processos comuns*”<sup>79</sup>.

Finalmente, a “*multiplicidade de autoridades, nacionais e supranacionais, que atuam a nível do sistema financeiro*”<sup>80</sup>, não só no domínio da supervisão (bancária e/ou de outros setores) e legislativo, mas também ao nível da resolução, política cambial e de concorrência prosseguidas pela EU, pode provocar um desequilíbrio de forças a que o MUS e as autoridades europeias têm de atentar e atenuar em nome da estabilidade financeira europeia.

---

<sup>79</sup> Cfr. Carlos Torroaes Albuquerque, “*Os Bancos Portugueses e o Mecanismo Único de Supervisão (SSM)*”, Almedina, Coimbra, 2018, pp. 46.

<sup>80</sup> Cfr. BdP, “*Livro ...*”, *op. cit.*, pp. 37.

### 4.3 Risco de opacidade e complexidade

Segundo PAULO CÂMARA, outro risco inerente à atividade bancária é a “*opacidade ou nebulosidade*”<sup>81</sup> das suas próprias estruturas, considerando a sua dimensão e complexidade e que, na nossa opinião, tende a agudizar-se com a confluência de ICs significativas e menos significativas num mesmo grupo. Este risco de opacidade e complexidade destas estruturas é especialmente evidente nos conglomerados empresariais mistos, entendidos com sociedades financeiras e não financeiras controladas direta ou indiretamente por uma ou mais *holdings*, potenciando a ocorrência de “*conduta(s) pouco adequada(s) de alguns líderes e o abuso de poder por parte de stakeholders – sobretudo gestores e acionistas relevantes*”<sup>82/83</sup> e, como demonstra a história recente do sistema bancário português, comprometer a salvaguarda dos depósitos dos *stakeholders* mais vulneráveis e, em última *ratio*, impulsionar o colapso de ICs. Nestes termos, “*é importante assegurar que a estruturação do grupo não seja excessivamente complexa, ao ponto de obstruir o comando da estrutura pela empresa-mãe ou dificultar a supervisão pelo regulador*”<sup>84</sup> e o “*órgão de administração da empresa-mãe deverá definir uma política de apetência e de gestão de risco harmónica para todo o grupo*”<sup>85</sup>.

Adicionalmente, entendemos que os riscos regulatórios sinalizados *supra* acentuam e agudizam o presente risco e, bem assim, adensam as dificuldades de supervisão das entidades supervisoras e supervisionadas perante a multiplicidade de grupos (e respetiva falta de transparência das suas estruturas<sup>86</sup>), mecanismos, legislação e instituições existentes no controlo das atividades das ICs e dos grupos bancários, o que pode comprometer a pretendida supervisão articulada, global e uniforme. Este risco comporta ainda dificuldades operacionais e logísticas de criação e implementação do próprio MUS

---

<sup>81</sup> Cfr. Paulo Câmara, “*O Governo...*”, *op. cit.*, pp. 120.

<sup>82</sup> Cfr. BdP, “*Livro ...*”, *op. cit.*, pp. 17.

<sup>83</sup> A este respeito cumpre notar o poder do BdP em determinar a inibição do exercício dos direitos de voto integrantes da participação de um determinado acionista por receio justificado de que a influência exercida pelo detentor de uma participação qualificada possa prejudicar a gestão sã e prudente da instituição participada, nos termos do art. 106.º do RGICSF.

<sup>84</sup> Cfr. Vasco Freitas da Costa, “*Aspetos relativos à Supervisão do Governo dos Bancos*”, in “*A governação ...*”, *op. cit.*, pp. 283.

<sup>85</sup> *Idem.*

<sup>86</sup> Segundo Catarina Martins da Silva, *op. cit.*, pp. 1062: tornam “*impercetíveis as ligações existentes entre os membros do grupo, e sobretudo entre empresas financeiras e empresas não financeiras*”.

no que diz respeito à língua de trabalho, ao cumprimento dos prazos e à aplicação da legislação nacional, as quais são identificadas de forma sistemática por INÊS PALMA RAMALHO<sup>87</sup> e que secundamos.

A este título, entendemos que este risco pode também traduzir-se numa “*perda de eficácia da gestão*”<sup>88</sup>, porquanto a multiplicidade de serviços e estruturas num mesmo grupo sob a mesma gestão pode revelar problemas ao nível da qualidade e qualificação dos respetivos membros dos órgãos sociais e incita a que os mesmos possam perder a “*visão do grupo como um todo*”<sup>89</sup>. Esta vertente deste risco evidencia-se também “*na possibilidade de ser exercida uma influência negativa na gestão*”<sup>90</sup>, uma vez que a inclusão de uma determinada IC num determinado grupo pode criar uma situação de dependência tal, em que os interesses de uma determinada IC sejam negligenciados face aos interesses do grupo em que se insere.

#### **4.4 Risco comportamental**

É inegável a existência de um risco comportamental dos próprios agentes associado não só à atividade bancária, mas também a toda e qualquer realidade empresarial. Este risco surge mais acentuado na atividade bancária em geral (e, bem assim, na atividade de grupos bancários em que confluem a prestação de multisserviços), na medida em que os comportamentos e informações prestadas pelos agentes bancários (guardiães das poupanças de depositantes e de investidores) se repercutem no próprio comportamento e decisões financeiras tomadas pelos clientes<sup>91</sup>. Entendemos que este risco é intrínseco aos próprios grupos bancários que, com o seu poderio financeiro e atividades em diferentes setores e geografias, potenciam a sua atuação como agentes imbuídos de um poder financeiro que pode originar comportamentos pouco adequados ou abusivos (como sejam, por exemplo, práticas de venda abusiva, também designadas por *mis-selling*) e que lesam os *stakeholders* mais vulneráveis, como sejam pequenos depositantes e

---

<sup>87</sup> Vide Inês Palma Ramalho, *op. cit.*, pps. 425-428.

<sup>88</sup> Cfr. Catarina Martins da Silva, *op. cit.*, pp. 1059.

<sup>89</sup> *Idem.*

<sup>90</sup> *Idem.*

<sup>91</sup> Conforme referido por Carlos S. Costa, “*Relatório da Conferência – Supervisão Comportamental Bancária – Novos desafios dez anos depois da crise financeira*”, BdP (Coord.), 25 de setembro de 2018, Lisboa, pp. 10: “*A informação e formação financeira dos clientes bancários passou também a ser reconhecida como uma dimensão estruturante da supervisão comportamental bancária, complementar da regulação e da fiscalização*”.

investidores. A este respeito, importa notar igualmente que os depositantes merecem uma tutela especial, porquanto estão numa posição de claro desequilíbrio face às ICs e aos agentes bancários, sobretudo no que concerne à literacia económico-financeira e assimetria ao “*nível da informação relativa aos serviços prestados*”<sup>92</sup>. A este respeito, o legislador nacional prevê nos arts. 74.º a 77.º do RGICSF deveres de diligência, neutralidade, lealdade, informação, discrição e assistência (técnica, acrescentamos nós) a que os agentes bancários estão adstritos perante os seus clientes.

Nesta senda, e perante os casos recentemente testemunhados na banca internacional e portuguesa, os organismos encarregados pela supervisão devem atentar especialmente neste risco com o intuito de prever e implementar i) mecanismos e regras de *governance* societária robustos, como culturas de exigência quanto aos padrões de idoneidade e qualificações profissionais dos gestores e agentes bancários das ICs, ii) mecanismos que “*assegurarem a transparência, a não discriminação e a completude da informação prestada aos depositantes/aforradores/investidores/tomadores de crédito, e a redução da assimetria de informação entre as instituições financeiros e os seus clientes*”<sup>93</sup>, por forma a que os clientes tenham pleno conhecimento das características e riscos dos tipos de operações financeiras que realizam, e iii) mecanismos de punição de práticas abusivas. A nível nacional, cumpre destacar as alterações introduzidas ao RGICSF através do DL n.º 1/2008, de 3 de janeiro, nomeadamente quanto à transparência e nível de informação dos produtos e serviços oferecidos, a ser prestado aos clientes (art. 77.º), avaliação do próprio comportamento das ICs através da apreciação de reclamações apresentadas pelos clientes (art. 77.º-A), implementação e divulgação dos códigos de conduta<sup>94</sup> a serem implementados pelas ICs (art. 77.º-B), deveres de informação e de transparência a que devem obedecer as mensagens publicitárias das ICs (art. 77.º-C) e, bem assim, o mandato do BdP para suspender, modificar, retificar e substituir-se ao infrator na publicação da retificação das ações publicitárias, caso estas não respeitem a legislação aplicável (art. 77.º-D). Adicionalmente, “*convém ter presente que ao conteúdo direto e expresso do RGICSF acrescem as orientações da EBA, que, por expressa indicação da Diretiva (art.*

---

<sup>92</sup> Cfr. Marta Sofia Gomes Seralheiro, *op. cit.*, pp. 25.

<sup>93</sup> Cfr. BdP, “*Livro ...*”, *op. cit.*, pp. 20.

<sup>94</sup> A este respeito, não existe um consenso doutrinário quanto à admissão dos códigos de conduta como fonte de Direito. Admitindo os códigos de conduta como fonte de Direito, *vide* Fernando Conceição Nunes, “*Direito (...)*”, *op. cit.*, pp. 95 e Ss. Em sentido contrário, *vide* Miguel Pestana de Vasconcelos, “*Manual (...)*”, *op. cit.*, pp. 55 e José Simões Patrício, “*Direito Bancário privado*”, Quid Juris, Lisboa, 2004, pp. 94.

91.º, n.º 12), *prescrevem determinados conteúdos sobre a noção de tempo suficiente, de conhecimentos, competências e experiências adequados*<sup>95</sup>, isto é, a Diretiva 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013 procurou refletir diversas guias do BCE, EBA e ESMA para avaliação da adequação, idoneidade dos membros dos órgãos de gestão e titulares de outras funções chave. A este respeito, secundamos o entendimento de que esta arquitetura *“merece, sem dúvida, uma apreciação positiva: assenta numa abordagem integrada e não meramente atomística dos requisitos de funções de administração e fiscalização numa instituição de crédito: dota o supervisor de um conjunto variado e eficaz de instrumentos para lidar com a necessidade de acompanhamento em permanência dos membros dos órgãos”*<sup>96</sup>.

Finalmente, notamos que o risco comportamental das próprias ICs e dos seus agentes encontra-se intrinsecamente relacionado com o risco sistémico, uma vez que a atividade bancária se encontra dependente da forma como os depósitos dos clientes são aplicados e essa quebra de confiança *“pode, até, originar no setor bancário o risco de contágio, isto é, a transmissão de problemas detetados num banco a outras instituições de crédito”*<sup>97</sup>.

#### **4.5 Risco de liquidez e solvabilidade**

A crise de 2008 evidenciou que as ICs enfrentam um constante risco de liquidez e solvabilidade motivado pelo desequilíbrio entre o seu modelo de financiamento, maioritariamente financiados por depósitos e dívida titulada emitida nos mercados financeiros internacionais e bancos centrais, e pelas dificuldades que têm em concretizar *“a sua função de transformação de maturidades”*<sup>98</sup> e tornar os seus balanços líquidos. Adicionalmente, os bancos adotaram comportamentos arriscados em termos de liquidez *“através de uma dependência excessiva de dívida de curto prazo para financiamento de ativos de longo prazo, de gaps de financiamento significativos ou de recurso excessivo ao mercado interbancário”*<sup>99</sup>, pelo que se tornou premente que as ICs fossem mais

---

<sup>95</sup> Cfr. Pedro Maia, *“O Regime de Controlo da Adequação de Titulares de Órgãos Sociais de Instituições de Crédito e o Direito das Sociedades Anónimas”*, in *“Estudos de Direito Bancário I”*, op. cit., pp. 175.

<sup>96</sup> *Idem*.

<sup>97</sup> Cfr. Marta Sofia Gomes Seralheiro, op. cit., pp. 24.

<sup>98</sup> Cfr. Diana Bonfim / Moshe Kim, *“Risco de liquidez sistémico”*, in *“Relatório de Estabilidade Financeira”*, BdP (Coord.), Lisboa, 2012, pp. 81.

<sup>99</sup> *Idem*, pp. 80.

exigentes quanto aos níveis de solvabilidade e fossem implementadas medidas tendentes a uma maior regulação para contrariar situações de risco. Nesse sentido ficou, desde logo, bem evidente que teriam de ser definidos “*buffers para fazer face a choques adversos*”<sup>100</sup>, reforçar a posição de liquidez e de fundos próprios de uma IC, nomeadamente através da “*procura de soluções que permitam reduzir o peso no balanço dos bancos do crédito hipotecário contratado com spreads reduzidos e libertar liquidez para nova atividade*”<sup>101</sup>, por forma a que se traduzissem num aumento progressivo do grau de resiliência, saúde financeira e estabilidade do setor bancário.

A nível nacional, o BdP i) alterou o quadro regulamentar sobre o risco de liquidez (através da Instrução n.º 13/2009, entretanto revogada pela Instrução n.º 29/2018), com o aumento da abrangência dos deveres de informação quanto a indicadores de liquidez e numa base mensal, permitindo uma melhor monitorização dos planos previsionais de tesouraria para o horizonte temporal de um ano, ii) incorporou requisitos para inclusão dos instrumentos de capital híbridos como elemento positivo dos fundos próprios de base das instituições de crédito, e iii) recomendou a verificação de rácios de capital *Core Tier 1* superiores a 8%. Ao nível europeu, o CEBS (*Committee of European Banking Supervisors*) emitiu orientações para a constituição de *buffers* de liquidez associados a períodos de sobrevivência e foram definidos princípios para a alocação de custos de liquidez (também apelidados por “*transfer pricing mechanisms*”).

Sem prejuízo dos mecanismos implementados, os depósitos continuam a ser um elemento estruturante do financiamento bancário, contribuindo indubitavelmente para a solidez do sistema bancário. No entanto, fica igualmente patente a permeabilidade que os grupos bancários experienciam na manutenção dos seus rácios de fundos próprios. Acresce ainda que o risco de liquidez e a solvabilidade do sistema bancário encontra-se intrinsecamente relacionado com o risco comportamental dos agentes bancários e dos depositantes comuns e, conseqüentemente, dos riscos sistémicos e económico-políticos que, por sua vez, podem repercutir-se numa maior tendência para o consumo, redução dos depósitos e o aumento do crédito bancário.

---

<sup>100</sup> Cfr. Pedro Duarte Neves, “*Regulação e Supervisão do Sistema Bancário*”, discurso no âmbito da Conferência Portugal/UE – Estados Unidos da América, Lisboa, 28 de setembro de 2010, pp. 8.

<sup>101</sup> Cfr. Carlos S. Costa, “*A Supervisão ...*”, *op. cit.*, pp. 22.

#### 4.6 Riscos económico-políticos e culturais

De seguida, importa notar que a atividade bancária não está, em nenhum momento, desligada da conjuntura económico-política e dos hábitos culturais dos Estados e agentes em que as ICs se estabelecem ou desenvolvem operações, tanto à escala europeia, como à escala internacional. É certo que as ICs expandem as suas atividades para diferentes geografias para além do seu país de residência ou sede – sinal do mundo global – como meio de diversificação das “fontes de rendimento, reduzindo assim o risco de concentração doméstica ou de home bias”<sup>102</sup>. No entanto, os grupos bancários não podem ignorar os riscos económicos-políticos e culturais decorrentes da sua implementação e atividades transfronteiriças, ainda que a UBE se guie por um quadro legislativo comum.

No que diz respeito aos riscos económico-políticos, os grupos bancários enfrentam igualmente riscos políticos decorrentes da incerteza quanto à composição dos governos dos Estados em que se estabelecem e/ou operam e, conseqüentemente, do tipo de políticas económicas e fiscais prosseguidas pelos mesmos (*i.e.*, expansionistas ou contractionistas, mais ou menos interventivas na economia. Ainda a este respeito, note-se ainda que as ICs têm os Estados como depositantes e devedores, o que pode ameaçar a sua estabilidade financeira, porquanto estes dependem daquelas para a obtenção de crédito e as ICs dependem, por sua vez, de títulos de dívida emitidos pelos Estados como investimento que podem ser utilizados como garantia para lograr o financiamento dos bancos centrais. Ora, esta exposição dos bancos à dívida dos Estados representa um risco à solvabilidade das ICs e do sistema bancário<sup>103</sup> como um todo e, a título de exemplo de tal grau de exposição, aluda-se aos apoios conferidos pelos Estados às empresas e famílias no seguimento da pandemia causada pelo vírus SARS-CoV-2, o que determinou que o rácio médio da dívida pública em relação ao produto interno bruto tivesse aumentado para um valor recorde de 67% nos mercados emergentes em 2021<sup>104</sup>.

Adicionalmente, e considerando o espaço de atuação dos grupos bancários e o próprio “sistema de passaporte europeu” referido no ponto 4.2 *supra*, é inegável o grau de exposição e permeabilidade de uma IC ao contexto económico-político do EM não

---

<sup>102</sup> BdP, “Livro ...”, *op. cit.*, pp. 85.

<sup>103</sup> Como refere Paulo Câmara, “Supervisão ...”, *op. cit.*, pp. 314: “Com efeito, o balanço dos bancos pode ainda expor-se a dívida pública do Estado da sua sede, particularmente em períodos de crise da dívida soberana, como a que assistimos recentemente na Europa”.

<sup>104</sup> Cfr. International Monetary Fund, “Global Financial Stability Report – Shockwaves from the War in Ukraine Test the Financial System’s Resilience”, abril de 2022, pp. 41.

originário e correspondente grau de imprevisibilidade. A este respeito, aluda-se ao impacto que uma crise económico-social e/ou governativa pode ter numa determinada IC, subsidiária ou sucursal estabelecida num EM que não seja o da sua sede ou residência e as repercussões que podem ser sentidas nas demais ICs desse grupo bancário e/ou no próprio considerado como um todo, nomeadamente consoante for a dimensão, valorização e registo contabilístico dos ativos e passivos daquela(s). Atente-se no exemplo prático da sujeição a este risco (e a outros expostos na presente) do Banco Santander Totta, S.A. enquanto subsidiária de uma IC Espanhola – o Banco Santander, S.A. – estabelecida em Portugal e, bem assim, aos riscos económico-políticos (e/ou sistémicos) a que um grupo bancário se encontra sujeito com a tomada de uma medida de resolução pela respetiva autoridade nacional de resolução competente. A este título, aludamos à medida de resolução bancária aplicada ao antigo Banco Espírito Santo, S.A. em 2014 – transferência parcial dos seus ativos para uma IC de transição criada para esse efeito (Novo Banco, S.A.) – e ao impacto que a mesma teve no sistema económico-financeiro português e que se estima que tenha provocado perdas totais para a economia portuguesa representativas de 14% do produto interno bruto ao longo de um período de 7 anos<sup>105</sup>. Ainda nesta senda, importa ressaltar o impacto que a referida medida de resolução teve além das fronteiras nacionais nas demais sociedades do Grupo Espírito Santo, uma vez que as *“holdings mais problemáticas do GES, a Rio Forte, a ESFG e a ESI foram postas sob medidas de gestão controlada, por parte do Tribunal do Luxemburgo, de forma a cumprir as obrigações no que concerne ao pagamento de dívidas”*<sup>106</sup> e que, ainda assim, excetuou *“créditos sobre entidades incluídas no perímetro de supervisão consolidada do BES e dos créditos sobre as seguradoras supervisionadas pelo Instituto de Seguros de Portugal (atual Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões) (Companhia de Seguros Tranquilidade, Tranquilidade-Vida Companhia de Seguros, Esumédica, Europ Assistance e Seguros Logo)”*<sup>107</sup>. Uma vez

---

<sup>105</sup> A este respeito, vide José Poça Esteves e Avelino de Jesus, *“Caso BES - O impacto da Resolução na Economia”*, Clube do Autor, Lisboa, 2018.

<sup>106</sup> Cfr. Joana Rocio, *“A Medida de Resolução no Caso BES - Uma análise do mecanismo de resolução aplicado ao Banco Espírito Santo”*, Dissertação de Mestrado, Universidade Católica Portuguesa, 2015, pp. 8.

<sup>107</sup> Cfr. Mafalda Miranda Barbosa, *“A propósito do caso BES: algumas notas acerca da medida de resolução”*, in *“Boletim de Ciências Económicas”*, Volume LVIII, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2015, pp. 198.

mais, com este exemplo, fica evidente a interligação entre riscos e, nomeadamente, entre os riscos económico-político e sistémico.

No que concerne aos riscos culturais, é indissociável que os grupos bancários estejam igualmente dependentes da nacionalidade, comportamento, modo de agir, hábitos culturais e distribuição etária dos depositantes, investidores e agentes económicos de um determinado Estado, ou seja, se os mesmos são mais ou menos adversos ao risco e quais são os seus comportamentos típicos na realização das principais operações bancárias, isto é, em termos de recurso ao crédito à habitação e consumo, aplicação dos seus depósitos e capital em determinados produtos financeiros personalizados e adesão a medidas relacionadas com a transição bancária digital.

#### **4.7 Risco de conflitos de interesses**

Finalmente, outro dos riscos subjacente aos grupos bancários é o conflito de interesses, que se personifica numa multiplicidade de realidades. Desde logo, identificamos o risco de conflitos de interesses com partes relacionadas, nomeadamente com acionistas com posições de controlo ou membros de órgãos sociais e que têm grande capacidade de influência sobre a condução dos negócios e governo societário das instituições – em que se potenciam situações como o *“favorecimento de acionistas relevantes ou de outras partes relacionadas através da concessão de crédito a esses stakeholders, em montantes que vão para além dos limites compatíveis com uma gestão prudente do risco e em condições comerciais mais favoráveis que as de mercado, ou o financiamento indireto a essas partes relacionadas por intermédio da utilização abusiva das poupanças dos clientes”*<sup>108</sup> – culminando com o enfraquecimento da posição dos *stakeholders* mais vulneráveis das ICs (*i.e.*, acionistas minoritários, credores e pequenos depositantes e investidores) e do sistema bancário-financeiro de forma generalizada. A resposta a este risco passa pela implementação de mecanismos de governo societário das ICs e dos grupos bancários através da previsão de normativas internas de controlo e análise, de forma preventiva e prudencial, destas situações<sup>109</sup>. A este respeito, cumpre

---

<sup>108</sup> Cfr. BdP, “Livro ...”, *op. cit.*, pps. 18-19.

<sup>109</sup> A este respeito, note-se que as ICs não podem conceder crédito, sobre qualquer forma ou modalidade, incluindo a prestação de garantias, direta ou indiretamente, aos membros dos seus órgãos de administração e fiscalização, nem a sociedades ou outros entes coletivos por eles direta ou indiretamente dominados, nos termos do art. 85.º, n.º 1, do RGICSF. Adicionalmente, existe um limite à concessão de financiamento, direto ou indireto, a acionistas qualificados uma IC e que se fixa em 10% dos respetivos fundos próprios, nos termos do art. 109.º do RGICSF.

ainda assinalar que este risco pode, conseqüentemente, implicar eventuais riscos regulatórios sobre a supervisão que é feita pelas entidades competentes quanto à análise deste risco no seio de um grupo bancário, porquanto, a supervisão de uma IC significativa é da atribuição da BCE e a de uma IC menos significativa cabe às ANS. Por forma a dirimir estes riscos cruzados, “*as entidades supervisoras tenham acesso à informação relevante sobre as entidades de controlo das instituições, as quais devem ser perfeitamente identificadas, e monitorizadas do ponto de vista da sua situação económico-financeira*”<sup>110</sup>. Ao nível do RGICSF, e a título de exemplo, tal resposta surge com a obrigatoriedade de declaração de atos de subscrição ou aquisição originária de participações qualificadas no capital de ICs ou sociedades financeiras, quer no momento de constituição [art. 17.º, n.º 4, al. d)], quer no decurso da atividade [arts. 103.º, n.º 1, 104.º e 107.º].

Outro risco de conflito de interesse reside na possibilidade de “*uma das empresas do grupo incita ou mesmo coaja um seu cliente a utilizar, para a prestação de qualquer tipo de serviços, outra empresa do grupo*”<sup>111</sup> e que, atualmente e cada vez mais, é evidente com a oferta e mediação pelas ICs de produtos de seguro comercializados por outras entidades do mesmo grupo<sup>112</sup> (as quais, não obstante, são supervisionadas por outras entidades supervisoras).

A este respeito, e conforme exposto por CATARINA MARTINS DA SILVA<sup>113</sup> e por nós sintetizado em seguida, cumpre ainda explicitar outras realidades subjacentes a este risco, a referir: i) oferta por um grupo de vários tipos de serviços a um cliente, ii) indevida utilização de informações acerca de empresas clientes, em benefício de empresas concorrentes pertencentes ao grupo, iii) tratamento preferencial dado por uma IC às empresas do seu próprio grupo, nomeadamente no que concerne à concessão de crédito e de garantias conforme supramencionado, e iv) quando uma empresa intervém numa operação ou várias operações atuando, simultaneamente, por conta das empresas do grupo

---

<sup>110</sup> Cfr. BdP, “*Livro ...*”, *op. cit.*, pp. 19.

<sup>111</sup> Cfr. Catarina Martins da Silva, *op. cit.*, pp. 1060.

<sup>112</sup> Em Portugal, aluda-se ao caso do Banco Santander Totta, S.A., enquanto IC, e do Santander Totta Seguros - Companhia de Seguros de Vida S.A., sociedade comercial que comercializa produtos de seguros do ramo vida nos balcões daquela IC. Mais recentemente, em novembro de 2022, aluda-se ainda à projetada aquisição pela Tranquilidade/General Seguros de uma participação de 8,7% no capital social do Banco CTT, S.A. e conseqüente celebração de acordo de distribuição de produtos de seguro nos balcões daquela IC (a concretização desta operação encontra-se, ainda, sujeita à autorização do BCE, BdP e EIPOA).

<sup>113</sup> Cfr. Catarina Martins da Silva, *op. cit.*, pp. 1060.

e por conta de outros clientes. PAULO CÂMARA fala mesmo em “*conflitos de interesses negociais*”<sup>114</sup> e identifica outras situações de conflitos entre interesses, como sejam a) entre cliente e sociedade bancária que contrata, b) entre cliente e uma das sociedades bancárias do grupo, e c) entre dois clientes de sociedades bancárias diferentes do mesmo grupo.

Nesta senda, o Aviso do BdP n.º 3/2020 veio determinar (e concretizar) de que forma é que as ICs ou grupo em que se inserem devem “*prever a implementação de mecanismos eficazes para identificar, avaliar, gerir e mitigar ou prevenir os diversos conflitos de interesse reais e potenciais*”<sup>115</sup> devendo, para o efeito, “*desfrutar de bons canais de comunicação para evitar conflitos de interesses*”<sup>116</sup>.

#### **4.8 Riscos financeiros e operacionais**

Uma menção final para aludir a outros riscos de carácter financeiro (para além do risco de liquidez e solvabilidade acima referido) e operacional. A respeito dos riscos financeiros, e conforme sistematizado por CARLOS AMARAL<sup>117</sup> e por nós sintetizado, identificamos o risco de crédito que se caracteriza pela impossibilidade de recuperação de um ativo ou empréstimo e o risco de mercado que surge relacionado a produtos financeiros transacionados em mercado próprio e/ou em mercados com pouca liquidez. No que concerne aos riscos operacionais, os mesmos podem ser da mais diversa índole como falta ou inadequação de processos internos, pessoas, estruturas, sistemas informáticos robustos e preocupações ambientais, apenas para referir alguns. A premência destes riscos é cada vez mais relevante na gestão diária de uma IC e de um grupo bancário devido à necessidade destas estruturas redobrem esforços e fundos para zelar pela cibersegurança<sup>118</sup> das suas instituições e, bem assim, considerarem o “risco de ESG” (*Environmental, Social, Governance*) e que, “*embora (...) não seja um tipo de risco totalmente autónomo, exerce influência sobre riscos financeiros e não financeiros*

---

<sup>114</sup> Cfr. Paulo Câmara, “*O Governo...*”, pp. 177.

<sup>115</sup> Cfr. Lara Reis, *op. cit.*, pp. 30.

<sup>116</sup> Cfr. Vasco Freitas da Costa, *op. cit.*, pp. 283.

<sup>117</sup> Cfr. Marco Amaral, “*Tipos de riscos da atividade bancária*”, in “*Revisores e Auditores: Revista da Ordem dos Revisores Oficiais de contas*”, n.º 69, abril-junho de 2015, pps. 37-40.

<sup>118</sup> A este respeito, vide “*Cibersegurança no sistema financeiro: riscos, cooperação e governação*”, apresentação proferida por Hélder Rosalino na sessão de abertura da 2.ª Conferência de Cibersegurança organizada pelo BdP, Lisboa, 30 de junho de 2017.

*presentes num banco, em graus variáveis*<sup>119</sup>. Nestes termos, revela-se essencial que as ICs implementem mecanismos, métodos e processos de gestão que contemplem este risco, nomeadamente através do reforço de testes de *stress* na criação de novos produtos, definição de preços e tomada de decisões em todos os seus processos.

#### **4.9 Interesses de uma IC versus interesses do grupo no seu todo**

Nestes termos, concordamos com o entendimento de que existe uma “*interconexão de riscos*”<sup>120</sup> que podem trazer graves complicações entre as ICs de um determinado grupo, quer individualmente considerados e com tendência para a multiplicação no seu próprio seio, quer ao nível das conseqüentes repercussões no grupo bancário (e *vice-versa*) e, ainda, sob a probabilidade de uma determinada IC de um grupo ter de assumir as dificuldades de outra(s). A aludida “*interconexão de riscos*” repercute-se igualmente na esfera das entidades supervisoras, porquanto nem sempre os riscos acima são inteligíveis ou indescortináveis para os supervisores quando analisam as métricas, as regras de *governance* e outros aspetos económico-financeiros e regulatórios referentes aos grupos bancários. Assim, impõe-se ainda uma reflexão sobre a hierarquização ou primazia dos interesses da IC individualmente considerada ou do grupo em que se insere no seu todo sendo que, a este respeito, o livro branco sobre o sistema financeiro de 1992 já se debruçava sobre esta temática e entendia “*que deverão prevalecer – por razões que se prendem com a proteção dos depositantes e do sistema financeiro, em geral – os interesses da empresa em termos genericamente estabelecidos no artigo 6.º do Código das Sociedades Comerciais*”<sup>121</sup>. Ora, sem prejuízo da discussão jurídico-societária *stricto sensu* subjacente ao último artigo supramencionado e que aqui não abordamos por economia de espaço, entendemos que o crescimento dos grupos bancários veio demonstrar que os “*objetivos regulatórios centrais da supervisão prudencial apenas poderiam ser eficazmente assegurados quando se tomasse o próprio grupo em si mesmo – que não meramente as suas unidades constituintes individualmente consideradas –*

---

<sup>119</sup> Cfr. KPMG International, “*ESG risks in banks - Effective strategies to use opportunities and mitigate risks*”, maio de 2021, pp. 2.

<sup>120</sup> Cfr. Catarina Martins da Silva, *op. cit.*, pp. 1058.

<sup>121</sup> Cfr. Ministério das Finanças - Conselho para o Sistema Financeiro, “*Livro Branco sobre o Sistema Financeiro: 1992 a Supervisão Financeira, As Instituições de Crédito, Volume I, Relatório Principal*”, Ministério das Finanças, Lisboa, 1991, pp. 288.

como destinatário último dessa supervisão”<sup>122</sup>. Assim, e sem prejuízo de os órgãos sociais de uma determinada IC ou “*empresa*” deverem postular pelos respetivos interesses e especificidades do seu objeto social e área de atividade, entendemos que terão igualmente de ser considerados os interesses, normativas, políticas e códigos de conduta gerais do respetivo grupo em que se inserem, assim como as particularidades das geografias onde operam<sup>123</sup>. Este nosso entendimento não descarta, porém, que a primazia dos interesses do grupo acarrete também riscos como seja a “*influência da empresa participante ou controladora se fazer sentir em prejuízo da autonomia económica e interesse empresarial próprio da empresa bancária participada*”<sup>124</sup> os quais terão de ser igualmente mitigados.

Nestes termos, entendemos que deverá imperar uma análise e consideração de todos os riscos de forma “*consolidada, para que sejam devidamente considerados todos os riscos efetivamente assumidos por um grupo financeiro, sem prejuízo da monitorização individual das instituições que, nesse grupo, contribuam de forma significativa para o perfil de risco global ou que apresentem vulnerabilidades específicas*”<sup>125</sup> e de forma intrinsecamente articulada com uma “*supervisão consolidada dos grupos bancários*”<sup>126</sup> (cujo regime jurídico se encontra previsto nos arts. 130.º a 138.º do RGICSF).

Em conclusão, notamos que os riscos inerentes à atividade bancária estão evidenciados e vertidos, de forma mais ou menos expressa, nos diversos momentos decisórios e documentos emitidos por uma IC ou grupo bancário e que vinculam o mercado e os seus clientes e parceiros. A título de exemplo, refira-se o capítulo 2. do prospeto de aumento de capital do Banco Espírito Santo, S.A., lançado pelo mesmo em maio de 2014 (3 meses antes da aplicação da referida medida de resolução)<sup>127</sup>, o qual apresenta uma lista dos diversos riscos que fundamentam o lançamento daquela operação jurídico-societária. Desta forma, e interligando os subcapítulos do presente, entendemos que as estruturas grupais bancárias (independentemente da sua exata definição jurídica e composição) não podem descuidar os riscos acima identificados ao longo do processo de

---

<sup>122</sup> Cfr. José Engrácia Antunes, “*Os Grupos ...*”, *op. cit.*, pp. 237.

<sup>123</sup> Em sentido contrário, *vide* Lara Reis, *op. cit.*, pp. 14.

<sup>124</sup> Cfr. José Engrácia Antunes, “*Os Grupos ...*”, *op. cit.*, pp. 235.

<sup>125</sup> Cfr. Marta Sofia Gomes Serralheiro, *op. cit.*, pps. 37-38.

<sup>126</sup> Cfr. José Engrácia Antunes, “*Os Grupos ...*”, *op. cit.*, pp. 236.

<sup>127</sup> Cfr. Banco Espírito Santo, S.A., “*Prospeto de Oferta Pública de Subscrição e de Admissão à Negociação no Euronext Lisbon Gerido Pela Euronext Lisbon – Sociedade Gestora de Mercados Regulamentados, S.A.*”, maio de 2014, pps. 38-62.

análise e decisório e deverão ter estruturas internas montadas para dirimi-los, ainda que a sua existência se justifique pela diversificação do risco de concentração de atividades domésticas, criação de economias de escala e prossecução e realização mediata e/ou imediata do(s) respetivo(s) objeto(s) social(is) das diversas entidades nela integradas<sup>128</sup>.

---

<sup>128</sup> A este respeito, *vide* a anotação de José Engrácia Antunes, “*Os Grupos ...*”, *op. cit.*, pp. 231.

## 5. Supervisão dos grupos bancários à luz do MUS

No que diz respeito à supervisão bancária, a mesma pode ser definida como a “*atuação desenvolvida pelo Estado ou por outros entes públicos sobre os banqueiros, de modo a controlar a sua atividade*”<sup>129</sup>. Não obstante, e como nota INÊS PALMA RAMALHO, “*o conceito de «supervisão prudencial» não é unânime a nível europeu*”<sup>130</sup>, tal realidade é adensada pela existência de grupos bancários com atividades transfronteiriças, como sejam subsidiárias, filiais ou sucursais, como estratégia de diversificação do risco, mas criando riscos e desafios para as entidades supervisoras e que se adensam com a atual arquitetura de poderes e entidades da UBE). Neste contexto, importa analisar diferentes cenários de grupos bancários com atividades transfronteiriças à luz do Regulamento MUS e Regulamento-Quadro MUS.

### 5.1 Supervisão de grupos bancários significativos

Nos termos do Regulamento Quadro-MUS, e em consonância com os critérios previstos no Regulamento MUS para categorização de uma IC como significativa, deparamo-nos com o conceito de “grupo supervisionado significativo” no ponto 22) do artigo 2.º e cuja supervisão fica a cargo de equipas conjuntas de supervisão compostas por pessoal do BCE e das ANS, nos termos do art. 3.º. Esta realidade pressupõe que as ICs inseridas nestes grupos sejam significativas, estejam estabelecidas em EMs participantes e que as entidades supervisoras apliquem o direito bancário de cada EM – o que foi logrado com a implementação do MUS – em que cada uma das ICs esteja estabelecida.

Em especial, no que diz respeito aos grupos supervisionados significativos, importa notar que as equipas conjuntas de supervisão são constituídas por membros do BCE e das ANS (e que podem ser constituídas por membros das ANS de outros EMs) e cuja dimensão variará “*com a natureza, complexidade, escala, perfil de risco e modelo de negócio da instituição supervisionada*”<sup>131</sup> e que, nos termos do art. 3.º. n.º 2, al. c) do Regulamento-Quadro MUS, implementarão as decisões adotadas pelo Conselho do BCE

---

<sup>129</sup> Cfr. António Menezes Cordeiro, “*Manual de Direito Bancário*”, Almedina, Coimbra, 2010, pp. 888.

<sup>130</sup> Cfr. Inês Palma Ramalho, *op. cit.*, pp. 413.

<sup>131</sup> Cfr. Associação Portuguesa de Bancos, “*União Bancária – O Novo Quadro de Supervisão e Regulação*”, Lisboa, 2015, pp. 7.

e preparadas pelo Conselho de Supervisão, desenvolvendo e aplicando o plano de atividades para cada IC significativa.

Os grupos bancários podem ser considerados como significativos com base em qualquer um dos diversos critérios previstos no n.º 2 do art. 39.º do Regulamento-Quadro MUS – critério de dimensão, critério da importância económica, critério das atividades transfronteiras e critério da assistência financeira pública direta. No entanto, atentemos apenas no critério das atividades transfronteiras e que, no art. 59.º do Regulamento-Quadro MUS, prevê que um grupo bancário supervisionado com tais atividades só possa ser considerado como significativo mediante a observação dos seguintes critérios cumulativos: i) a respetiva empresa-mãe tiver filiais, que sejam elas próprias ICs estabelecidas em mais do que um EM participante, ii) o valor total dos seus ativos exceder 5 milhões de euros, e iii) o rácio dos seus ativos e passivos transfronteiriços (cada um considerado autonomamente) em relação aos seus ativos e passivos totais for superior a 20%. A este respeito, cumpre ainda assinalar que os n.ºs 1 e 2 do art. 60.º do Regulamento-Quadro MUS definem o que deverá ser entendido por “ativos transfronteiriços” e “passivos transfronteiriços” e que, em termos sumários, correspondem a parte dos ativos e passivos totais de uma IC ou outra pessoa coletiva ou singular localizada num EM participante que não seja o EM no qual a empresa-mãe do grupo tenha a sua sede. Ora, entendemos que esta tentativa de densificação conceitual constitui um reconhecimento da relevância dos grupos bancários, constituídos sobre diferentes formas jurídicas e atuando em diversas geografias, evidenciando um alargamento evidente do âmbito de supervisão e que foi atribuído às equipas conjuntas de supervisão no seguimento na nova arquitetura de supervisão. No entanto, o Regulamento-Quadro MUS não apresenta uma densificação económico-jurídica dos conceitos de “ativos” e “passivos” *stricto sensu* referindo-se, apenas, “a parte dos ativos e passivos totais”, motivo pelo qual consideramos que a redação suscita dúvidas quanto à natureza dos mesmos, isto é, se apenas incorporam ativos e passivos bancários ou incluem igualmente outro tipo de produtos comercializados pelos grupos bancários conforme já evidenciado na presente. Não obstante, deverá atentar-se aos pontos 16 e 26 do art. 1.º do Regulamento MUS, que prevê que a supervisão do BCE abrange ainda companhias financeiras, companhias financeiras mistas e sucursais desde que assumam um carácter significativo, ou seja, entendemos que tal crítica possa ser dirimida através da leitura integrada dos 2 regulamentos, na aceção de que o âmbito subjetivo do MUS absorve diferentes realidades bancárias grupais e plurilocalizadas.

## 5.2 Supervisão de grupos bancários menos significativos

No mesmo sentido, o Regulamento-Quadro MUS define igualmente o conceito de “grupo supervisionado menos significativo” no ponto 23 do artigo 2.º e prevê que a supervisão destes grupos seja realizada pelas ANS nos termos do art. 7.º. Não obstante, o Regulamento-Quadro MUS prevê igualmente um mecanismo no seu art. 52.º, assente no supramencionado critério da dimensão, segundo o qual um “grupo supervisionado menos significativo” possa ver a sua categorização como tal revista pelo BCE devido a alterações substanciais e excepcionais e implicar uma alteração da entidade competente de supervisão. Estas alterações podem fundamentar-se em qualquer uma das seguintes modalidades: i) fusão de 2 ou mais ICs, ii) venda ou transferência de uma divisão comercial importante, iii) transferência de ações de 1 IC em volume tal que a mesma deixe de pertencer ao grupo supervisionado a que pertencia antes da venda, iv) decisão definitiva de proceder a uma liquidação ordenada da entidade (ou grupo) supervisionado, e v) situações factuais comparáveis. Ora, entendemos que este mecanismo de “reversão” da categorização (inicial) de um grupo supervisionado como menos significativo é adequado, porquanto não apresenta conceitos indeterminados e se baseia em operações jurídico-societárias concretas e facilmente identificáveis. No entanto, não pode ser ignorado que qualquer uma das modalidades apresentadas não alude a uma alteração do volume total dos ativos e passivos e, bem assim, não incorpora qualquer referência à realização de atividades transfronteiras e que, por qualquer um desses motivos, poderia reconverter num grupo em “significativo” e implicar alterações ao nível da supervisão.

Adicionalmente, e para além das alterações à categorização de um grupo bancário como menos significativo, note-se ainda que o art. 67.º do Regulamento-Quadro MUS prevê que o BCE pode, a qualquer momento, avocar a supervisão de um “grupo supervisionado menos significativo” mediante a verificação de qualquer um dos fatores aí previstos e que, uma vez mais, denota que o “*o BCE manterá a supervisão global do sistema, tanto pelo exercício direto da supervisão em relação às instituições de crédito significativas, ou, se assim, entender, pelo exercício direto da supervisão das instituições de crédito menos significativas*”<sup>132</sup>.

---

<sup>132</sup> Cfr. Tiago Torres Larsen, “A Supervisão do Sistema Bancário Europeu no âmbito da União Bancária”, Dissertação de Mestrado, Universidade de Lisboa, 2015, pp. 63.

### 5.3 Supervisão de grupos bancários transfronteiriços

De seguida, importa referir que podemos ter grupos bancários com atividades transfronteiras o que, desde logo, pode potenciar a confluência de ICs significativas e menos significativas, nas aceções dos Regulamentos MUS e Quadro MUS, num mesmo grupo e que atuam em diferentes geografias. A resposta a este desafio, no âmbito da atual arquitetura de supervisão bancária, é composta por 3 níveis, a saber: i) existência de colégios de supervisores liderados pela EBA e que “*são estruturas de coordenação da supervisão de grupos bancários internacionais por diversas autoridades de supervisão*”<sup>133</sup> e que, com a entrada em vigor da CRD IV (Diretiva requisitos capital), se previu que estas estruturas sirvam “*finalidades múltiplas: troca de informações entre autoridades; planeamento de ações de supervisão conjuntas; viabilização de decisões conjuntas; e a discussão de planos de saneamento referentes aos grupos*”<sup>134</sup>, ii) o papel de mediação da EBA, nos termos do Regulamento (UE) n.º 1093/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, para efeitos de resolução de diferendos entre autoridades competentes em situações internacionais e a intervenção de um Comité Conjunto para dirimir diferendos a nível intersectorial, e iii) existência de um painel de mediação para dirimir as diferenças do Conselho de Governadores do BCE a respeito de decisões do Conselho de Supervisão do BCE, nos termos do n.º 5 do art. 25.º do Regulamento MUS.

Ainda no que concerne à CRD IV, notamos que a constituição do colégio de supervisores se aplica quando exista uma “*instituição transfronteiriça cujo estado de origem seja um Estado-Membro participante e a instituição exerça atividade em um ou vários Estados-Membros não participantes ou mesmo num país terceiro*”<sup>135</sup> e “*no caso em que o Estado de origem é um Estado-Membro não participante ou um país terceiro e a instituição exerce atividade num ou em vários Estados-Membros participantes*”<sup>136</sup>. A supervisão caberá ao BCE em base consolidada ou às ANS consoante se trate de um grupo ou IC significativa ou menos significativa, respetivamente, e de acordo com os critérios previstos no Regulamento MUS e Regulamento-Quadro MUS.

---

<sup>133</sup> Cfr. Paulo Câmara, “*Supervisão...*”, *op. cit.*, pp. 289.

<sup>134</sup> *Idem.*

<sup>135</sup> Cfr. Manuel José Barbosa Gomes, *op. cit.*, pp. 40.

<sup>136</sup> *Idem.*

A este respeito, e sem prejuízo da mecânica que foi impressa no MUS, “os poderes atribuídos ao BCE não prejudicam as competências da European Banking Authority (EBA) e do European Systemic Risk Board (ESRB)”<sup>137</sup>, isto é, a EBA continuará a ter a harmonização das práticas de supervisão entre autoridades de supervisão bancária nos EMs como missão, enquanto que a ESRB continuará a ser responsável pela supervisão macroprudencial a nível europeu, nos termos do n.º 1 do art. 3.º do Regulamento (UE) n.º 1092/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de novembro de 2010, à semelhança do que já ocorria antes da constituição da UBE.

Finalmente, a supervisão de entidades bancárias grupais que prestam multisserviços não pode funcionar sem uma articulação e cooperação estreitas entre a EBA, o referido Comité Europeu do Risco Sistémico, a ESMA e a EIOPA nos termos previstos no n.º 1 do art. 3.º do Regulamento MUS.

#### **5.4 Supervisão de grupo bancários em base consolidada**

O art. 8.º do Regulamento-Quadro MUS prevê um modelo de supervisão consolidada de ICs, companhias financeiras ou companhias financeiras mistas que sejam significativas em base consolidada sempre que a empresa-mãe seja uma instituição-mãe num EM participante ou numa instituição-mãe da UE estabelecida num EM participante. Ora, os critérios para a definição das entidades indicadas acima como “significativas em base consolidada” estão previstos no art. 111.º da Diretiva 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013 e que, adicionalmente, preveem quem será a autoridade competente de supervisão numa pluralidade de casos como, por exemplo, i) se instituições autorizadas em dois ou mais EMs tiverem como empresa-mãe a mesma companhia financeira-mãe, a mesma companhia financeira mista-mãe num EM, a mesma companhia financeira-mãe da UE ou a mesma companhia financeira mista-mãe da UE, e ii) se as empresas-mãe de instituições autorizadas em dois ou mais EMs incluírem mais do que uma companhia financeira ou companhia financeira mista com sede em diferentes EMs e existir uma instituição de crédito em cada um.

Para além desta possibilidade, e considerando o critério da dimensão de uma IC ou grupo supervisionado significativo, o Regulamento-Quadro MUS prevê ainda que, para efeitos dessa aferição, esse grupo seja composto por todas as empresas que, de acordo

---

<sup>137</sup> Cfr. Paulo Câmara, “Supervisão...”, *op. cit.*, pp. 299.

com a legislação da UE, devam ser objeto de consolidação para fins prudenciais. Assim, e nos termos dos arts. 53.º e 54.º, esses grupos de empresas serão consolidados com base nas IFRS (*International Financial Reporting Standards*) e incluirão também todas as filiais e sucursais estabelecidas em EMs não participantes em países terceiros.

## 5.5 Supervisão de conglomerados financeiros

A propósito dos conglomerados financeiros e, conforme notado por PAULO CÂMARA, a sua existência “*tem conduzido a ensaios a favor da utilização, em alternativa ao método da supervisão consolidada, do método de supervisão complementar (supervisão solo plus), que soma à supervisão individual a sua integração numa valoração qualitativa do grupo encarado como um todo*”<sup>138</sup>. Neste âmbito, foi igualmente previsto que o BCE tenha a função de supervisão complementar dos conglomerados financeiros, nos termos da Diretiva 2011/89/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de novembro de 2011, sempre que a IC em causa tenha caráter significativo. Por outro lado, e à semelhança das aceções do Regulamento MUS e Regulamento-Quadro MUS, as ANS serão responsáveis pela supervisão do conglomerado financeiro caso o mesmo tenha um caráter menos significativo. Este modelo permitiu a “*supervisão separada entre sociedades bancárias e sociedades seguradoras, com a adoção de medidas suplementares para o reforço da eficácia de cada supervisão individual – apresentando designadamente a vantagem de contornar a dificuldade de harmonização dos requisitos de solvência entre bancos e seguradoras*”<sup>139</sup>. Sem prejuízo da tentativa de implementação europeia de um sistema monista, não pode ser ignorado que vigora simultaneamente um “*sistema de supervisão especializada, com a coexistência de duas autoridades de supervisão financeira*”<sup>140</sup> para a atividade bancária, valores mobiliários e seguradora, quer a nível europeu, quer a nível nacional, com as respetivas entidades. Ora, “*isto significa que o mesmo conglomerado financeiro pode ver a sua atuação fiscalizada por estas três entidades*”<sup>141</sup>, o que pode suscitar dificuldades de articulação entre as entidades supervisoras supranacionais e nacionais, motivo pelo qual devem ser criadas estruturas de governo com divisão de competências e deveres de

---

<sup>138</sup> Cfr. Paulo Câmara, “*O Governo ...*”, *op. cit.*, pps. 170-171.

<sup>139</sup> *Idem*, pp. 171.

<sup>140</sup> *Idem*, pp. 198.

<sup>141</sup> *Idem*.

informação recíprocos para dirimir o “*risco de desarticulação e de conflitos de atuação, positivos ou negativos, entre as autoridades de supervisão especializadas, no acompanhamento de sociedades bancárias coligadas*”<sup>142</sup>.

---

<sup>142</sup> *Idem.*

## 6. Conclusão

Em conclusão, e volvidos quase 10 anos desde a entrada em vigor do MUS, entendemos estar em condições de traçar uma reflexão quanto à adequação e pertinência do mecanismo implementado e, bem assim, se o mesmo responde aos problemas e desafios jurídicos existentes.

Atualmente, “*o enquadramento do setor financeiro é inegavelmente mais robusto hoje do que o existente antes do eclodir da crise*”<sup>143</sup>, quer ao nível legislativo, quer ao nível organizacional. Entendemos que a nova arquitetura de supervisão (e resolução) bancária instituiu um novo e verdadeiro sistema de integração de supervisão bancária, cuja “*transferência de poderes de autoridades nacionais para supranacionais ao nível da UE e da Zona Euro*”<sup>144</sup> não determinou que “*as ligações entre os bancos e os estados soberanos possam não ter sido totalmente quebradas, mas tenham sido certamente enfraquecidas*”<sup>145</sup>. No mesmo sentido, mas no que diz respeito ao nível organizacional e institucional, conclui-se que “*existe um Mecanismo Único de Supervisão e não uma Autoridade de Supervisão Única*”<sup>146</sup>, ou seja, a articulação bicéfala de competências entre o BCE e as ANS pode comprometer aquele que até pode ser considerado como um quadro legal suficientemente robusto para a supervisão bancária e para a realidade dos grupos bancários adensada pela existência de múltiplas estruturas e a prestação de multisserviços. Não obstante, entendemos que é inegável que o BCE tem vindo a demonstrar um compromisso sério enquanto supervisor bancário máximo, e as atribuições gerais e específicas<sup>147</sup> de que dispõe têm permitido ter uma atuação positiva e, bem assim, logrado a estabilidade generalizadas das ICs e dos grupos bancários no quadro económico-financeiro do Espaço Económico Europeu, principalmente no rescaldo da crise económica de 2008. Nestes termos, secundamos o entendimento de que “*é difícil imaginar que, perante a crescente integração proporcionada por estes instrumentos se*

---

<sup>143</sup> Cfr. BdP, “*Livro ...*”, *op. cit.*, pp. 9.

<sup>144</sup> Cfr. Danny Busch e Guido Ferrarini, “*European ...*” (1ª edição), *op. cit.*, pp. 8.

<sup>145</sup> *Idem.*

<sup>146</sup> Cfr. Eilis Ferran, “*European Banking Union: Imperfect but it can work*”, “*Paper no. 30/2014*”, University of Cambridge, Reino Unido, 2014, pp. 6.

<sup>147</sup> Quer ao nível da atribuição geral de supervisão prudencial das ICs, quer ao nível das atribuições específicas em termos de aumento das reservas de fundos próprios a serem detidas pelas ICs e nos pedidos e trocas de informação entre o BCE e as ANS, conforme previsto no Regulamento MUS e Regulamento-Quadro MUS.

*possa retornar um sistema nacional sem graves riscos para a estabilidade financeira e sem afetar decisivamente a reputação das instituições de crédito*<sup>148</sup>.

Destarte, e ainda que entendamos que o quadro legal existente confere poderes, credibilidade e autoridade à UBE para reconstruir e preservar a confiança de todos os agentes envolvidos e reverter por completo o anterior cenário de desagregação do sistema financeiro da UE, é indubitável que existem dificuldades por parte dos legisladores europeu e nacional em verter toda a realidade e/ou riscos inerentes aos grupos bancários aqui abordados na legislação, motivo pelo qual, *“continuarão a existir inúmeros fatores que irão moldar os diferentes mercados financeiros nacionais, tais como diferenças entre as legislações nacionais de transposição de diretivas, as diferenças técnicas financeiras e tradições, mas também as diferenças subjacentes ao regime legal do direito das sociedades, do direito dos contratos, para não mencionar das diferenças fiscais*<sup>149</sup>. Uma resposta possível a estas dificuldades, reside no papel do TFUE *“a quem caberá decidir em muitas circunstâncias sobre a interpretação de muitos dos conceitos jurídicos subjacentes do MUS*<sup>150</sup> ao abrigo dos n.ºs 4 e 11 do art. 24.º do Regulamento MUS<sup>151</sup>. De resto, os tribunais da UE foram já chamados a pronunciar-se diversas vezes sobre disposições do regulamento MUS referindo-se, a título de exemplo, um dos casos mais relevantes – *Landeskreditbank Baden-Württemberg* (decisão T-122/17 de 16 de maio de 2017) – referente ao preenchimento dos conceitos de “significativa” e “menos significativa” em que o recorrente arguiu que tal definição deverá considerar os princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade e as circunstâncias específicas de uma determinada IC, tendo o TJUE entendido que *“as competências exclusivas atribuídas ao BCE pela legislação básica não prevê a divisão de poderes com as autoridades nacionais, mas apenas uma implementação descentralizada em determinadas matérias, sempre sob o controlo do BCE, que também é o órgão competente para determinar o que são as circunstâncias especiais*<sup>152</sup>.

---

<sup>148</sup> Cfr. Tiago Torres Larsen, *op. cit.*, pp. 83.

<sup>149</sup> *Idem*, pp. 19.

<sup>150</sup> Cfr. Francisco Mendes Correia, *“O Governo...”*, *op. cit.*, pp. 317.

<sup>151</sup> Sem prejuízo de revisões administrativas internas de decisões tomadas pelo BCE por uma Comissão de Reexame, nos termos do art. 24.º do Regulamento MUS.

<sup>152</sup> Cfr. Mario P. Chiti, *“The European Banking Union in the Case Law of the Court of Justice of the European Union”*, in *“The Palgrave Handbook of European Banking Union Law”*, Mario P. Chiti e Vittorio Santoro (Edit.), Palgrave Macmillan, Suíça, 2019, pp. 129.

Adicionalmente, consideramos que a promessa de uma UBE alicerçada em 3 vértices encontra-se ainda pendente de total concretização – carecendo ainda da aprovação da proposta de regulamento para a criação do sistema europeu de garantia de depósitos e respetiva operacionalização – porquanto, apenas nesse momento, a supervisão bancária europeia poderá ser sujeita a uma análise e avaliação total e completa quanto à sua eficácia e robustez.

Não obstante os evidentes e significativos avanços tendo em vista uma crescente integração da supervisão bancária europeia, consideramos que não deixa de pairar a ideia de que *“um mecanismo de supervisão único, composto pelo BCE e pelas autoridades nacionais, tem a vantagem de proteger o BCE da inevitabilidade de falhar por ter assumido demasiadas responsabilidades mas, ao mesmo tempo, expõe-no ao risco de falhar por causa da contínua fragmentação da supervisão”*<sup>153</sup> – o que exige um esforço assinalável de zelo e cumprimento dos deveres de informação e cooperação recíprocos previstos na diversa legislação específica aplicável à realidade grupal bancária.

Neste momento de escrita, não podemos ignorar os atuais desafios geopolíticos derivados da invasão da Rússia à Ucrânia e as crises bancárias nos Estados Unidos da América e na Suíça – ainda que, por agora, isoladas – e que fazem suscitar receios sobre o impacto/risco sistémico destes eventos e dúvidas sobre a eficácia dos mecanismos de supervisão bancária, colocando na equação uma (nova) fragmentação da economia global.

Finalmente, notamos que os grupos bancários enfrentam outro tipo de desafios mais próprios do negócio propriamente dito e que concernem à existência de diversas entidades em diferentes geografias e à prestação de multisserviços – os quais, em muitos casos, são supervisionados por diferentes autoridades, o que adensa a pluralidade e “interconexão” dos riscos aqui aludidos e que reconfirma que a *“supervisão prudencial necessita de ser organizada de forma sensível ao facto de não se tratar apenas de bancos e não apenas instituições “grandes” que podem constituir uma ameaça à segurança sistémica”*<sup>154</sup>, isto é, os diferentes mecanismos e entidades supervisoras deverão estabelecer vasos comunicantes ao nível da supervisão das diferentes atividades prosseguidas por um grupo bancário que ofereça uma pluralidade de serviços. A propósito da (r)evolução digital da

---

<sup>153</sup> Cfr. Eilis Ferran / Valia Babis, *“The European Single Supervisory Mechanism”*, Paper no. 10/2013, University of Cambridge, Reino Unido, 2013, pp. 10.

<sup>154</sup> Cfr. Eilis Ferran, *“European ...”*, op. cit., pp. 5.

banca, serviços e mercados financeiros em curso, outro dos principais riscos e desafios prementes da atividade dos grupos bancários é e será a cibersegurança sendo que, a este respeito, entendemos que a supervisão bancária – através do MUS ou de outra legislação comunitária e/ou nacional e da canalização de fundos para o seu combate – terá inquestionavelmente de incidir sobre esta matéria nos próximos anos considerando os manifestos efeitos nefastos dos ciberataques e, em especial, neste tipo de estruturas bancárias (e, bem assim, sobre os Estados e respetivos organismos), considerando a sensibilidade dos dados dos agentes económicos de que dispõem nas suas distintas plataformas.

## 7. Bibliografia

### Livros (monografias e obras coletivas)

ALBUQUERQUE, Carlos Torroaes, “Os Bancos Portugueses e o Mecanismo Único de Supervisão (SSM)”, Almedina, Coimbra, 2018.

ANDRADE, Carlos Filipe Fernandes da Costa, “O Mecanismo Único de Supervisão no quadro da união bancária europeia – contributo para o direito administrativo bancário”, Dissertação de Mestrado, AAFDL Editora, Lisboa, 2018.

ANÍBAL, Rui Jorge Ferreira Santos, “Da nova (des)arquitetura regulatória da supervisão prudencial do setor financeiro: reflexões a propósito da união bancária europeia, em especial sobre o mecanismo único de resolução bancária”, Dissertação de Mestrado, Universidade de Lisboa, 2018.

ANTUNES, José Engrácia, “A Supervisão Consolidada dos Grupos Financeiros”, Universidade Católica, Lisboa, 2000.

ANTUNES, José Engrácia, “Os Grupos de Sociedades: Estrutura e Organização Jurídica da Empresa Plurissocietária”, Coimbra Editora, Coimbra, 2002.

BARATA, Filipe Manuel Farréu Rama dos Santos, “Supervisão Prudencial dos Grupos Bancários”, Relatório Final de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2006.

BARBOSA, Mafalda Miranda, “A propósito do caso BES: algumas notas acerca da medida de resolução”, in “Boletim de Ciências Económicas”, Volume LVIII, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2015.

BUSCH, Danny e FERRARINI, Guido, “European Banking Union” (Edit.) (1.<sup>a</sup> edição), Oxford, Oxford University Press, 2015.

BUSCH, Danny e FERRARINI, Guido, “European Banking Union” (Edit.) (2.<sup>a</sup> edição), Oxford, Oxford University Press, 2020.

CÂMARA, Paulo, “O Governo dos Grupos Bancários”, in “Estudos de Direito Bancário - Separata”, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, Lisboa, 1999.

CÂMARA, Paulo, “Supervisão Bancária: recentes e próximos desenvolvimentos”, in “I Congresso de Direito Bancário”, Miguel Pestana de Vasconcelos (Coord.), Almedina, Coimbra, 2015.

CHITI, Mario P., “The European Banking Union in the Case Law of the Court of Justice of the European Union”, in “The Palgrave Handbook of European Banking Union Law”, Mario P. Chiti e Vittorio Santoro (Edit.), Palgrave Macmillan, Suíça, 2019.

CORDEIRO, António Menezes, “Estudos de Direito Bancário” (Coord.), Coimbra Editora, Coimbra, 1999.

CORDEIRO, António Menezes, “Manual de Direito Bancário”, Almedina, Coimbra, 2010.

CORREIA, Francisco Mendes, “O Governo do Mecanismo Único de Supervisão”, in “A governação de bancos nos sistemas jurídicos lusófonos”, Almedina, Coimbra, 2016.

COSTA, Vasco Freitas da, “Aspetos relativos à Supervisão do Governo dos Bancos”, in “A governação de bancos nos sistemas jurídicos lusófonos”, Almedina, Coimbra, 2016.

FERREIRA, Domingos Ferreira, “Finanças Tóxicas e Crises Financeiras – Derivados e Produtos Estruturados de Crédito – Crise *Subprime* e Financeira (2007-2008) e Crise na Zona Euro e Portugal (2008-2014)”, Rei dos Livros, Sintra, 2014.

FERREIRA, António Pedro A., “O Governo das Sociedades e a Supervisão Bancária – Interações e Complementaridades”, Almedina, Coimbra, 2009.

GOMES, Manuel José Barbosa, “Mecanismo Único de Supervisão: A Desnacionalização da Supervisão Bancária na Zona Euro”, Dissertação de Mestrado, Universidade de Coimbra, 2015.

GONÇALVES, Pedro Costa, “Textos sobre regulação pública, parte I”, Coimbra Editora, Coimbra, 2015.

LARSEN, Tiago Torres, “A Supervisão do Sistema Bancário Europeu no âmbito da União Bancária”, Dissertação de Mestrado, Universidade de Lisboa, 2015.

MAIA, Pedro, “O Regime de Controlo da Adequação de titulares de órgãos sociais de instituições de crédito e o direito das sociedades anónimas”, in “Estudos de Direito Bancário I”, António Menezes Cordeiro, Januário da Costa Gomes, Miguel Brito Bastos, Ana Alves Leal (Coord.) Almedina, Coimbra, 2019.

MARQUES, Tânia Marisa Costa, “Mecanismo Único de Supervisão: uma análise retrospectiva e prospetiva da sua implementação”, Dissertação de Mestrado, Universidade de Coimbra, 2016.

MENDES, João Pedro Castro, “Estabilidade Financeira, Princípio da Proporcionalidade e Supervisão Microprudencial”, in “Estudos de Direito Bancário I”, António Menezes Cordeiro, Januário da Costa Gomes, Miguel Brito Bastos, Ana Alves Leal (Coord.) Almedina, Coimbra, 2019.

NUNES, Fernando Conceição, “Direito Bancário, vol. I.”, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa, 1994.

OLIVEIRA, Ana Perestrelo de, “Manual de Grupos de Sociedades”, Almedina, Coimbra, 2018.

PATRÍCIO, José Simões, “Direito Bancário privado”, Quid Juris, Lisboa, 2004.

PEDRO, António de Jesus, “Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras – Regime Geral Anotado”, Ediforum, Lisboa, 1994.

RAMALHO, Inês Palma, “O Mecanismo Único de Supervisão: uma breve análise sobre os desafios da sua implementação (Parte I)”, in “Revista do Direito das Sociedades Ano VII (2015)”, 2, Almedina, Lisboa, 2015.

REIS, Lara, “Controlo interno e gestão de riscos: breves considerações”, in “Temas de Direito Bancário e de Valores Mobiliários – Volume I”, Maria Emília Teixeira (Coord.), Almedina, Coimbra, 2022.

ROCIO, Joana, “A Medida de Resolução no Caso BES - Uma análise do mecanismo de resolução aplicado ao Banco Espírito Santo”, Dissertação de Mestrado, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 2015.

SANTOS, Maria Teresa Janeiro Lopes dos, “Supervisão do Banco de Portugal: Efeitos do Mecanismo Único de Supervisão na função da supervisão prudencial do Banco de Portugal”, Dissertação de Mestrado, Universidade de Lisboa, 2015,

SERRALHEIRO, Marta Sofia Gomes, “O Banco de Portugal e a Supervisão Bancária”, Relatório Final de Mestrado, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2014.

SILVA, Catarina Martins da, “Os Grupos Bancários no Regime Geral das Instituições de crédito e sociedades Financeiras”, in “Revista da Ordem dos Advogados (ROA), Ano 57”, Vol. III, Lisboa, 1997.

VASCONCELOS, Miguel Pestana de, “Manual de Direito Bancário”, Almedina, Coimbra, 2019.

VASCONCELOS, Miguel Pestana de, “IV Congresso de Direito Bancário” (Coord.), Almedina, Coimbra, 2021.

#### **Artigos relatórios, discursos e apresentações**

AMARAL, Marco, “Tipos de riscos da atividade bancária”, in “Revisores e Auditores: Revista da Ordem dos Revisores Oficiais de contas”, n.º 69, abril-junho de 2015, disponível em <https://www.oroc.pt/>.

ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE BANCOS, “União Bancária: O novo quadro de supervisão e regulação”, Lisboa, 2015, disponível em <https://www.apb.pt/>.

BANCO CENTRAL EUROPEU, Manual de Avaliação Global do Teste de Stress (Comprehensive Assessment Stress Test Manual), Frankfurt, agosto de 2014, disponível em [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu).

BANCO CENTRAL EUROPEU, List of Supervised Entities, Frankfurt, 1 de janeiro de 2023, disponível em <https://www.bankingsupervision.europa.eu/home/html/index.en.html>.

BANCO DE PORTUGAL, “Regulação e Supervisão do Sistema Bancário”, discurso proferido por Pedro Duarte Neves no âmbito da Conferência Portugal/UE – Estados Unidos da América, Lisboa, 28 de setembro de 2010, disponível em <https://www.ideff.pt/>.

BANCO DE PORTUGAL, “Livro Branco sobre a regulação e supervisão do setor financeiro”, Lisboa, 2016, disponível em <https://www.bportugal.pt/>.

BANCO DE PORTUGAL, “Relatório da Conferência – Supervisão Comportamental Bancária – Novos desafios dez anos depois da crise financeira”, Banco de Portugal (Coord.), Lisboa, 25 de setembro de 2018, disponível em <https://www.bportugal.pt/>.

BANCO ESPÍRITO SANTO, S.A., “Prospecto de Oferta Pública de Subscrição e de Admissão à Negociação no Euronext Lisbon Gerido Pela Euronext Lisbon – Sociedade Gestora de Mercados Regulamentados, S.A.”, maio de 2014, disponível em [www.cmvm.pt](http://www.cmvm.pt).

BONFIM, Diana Bonfim, BARROS, Pedro Pita Barros, KIM, Moshe e MARTINS, Nuno C., “Uma estimativa do impacto de fusões bancárias: uma aplicação ao sistema bancário português”, in “Relatório de Estabilidade Financeira”, BdP (Coord.), Lisboa, 2011, disponível em <https://www.bportugal.pt/>.

BONFIM, Diana e KIM, Moshe, “Risco de liquidez sistémico”, in “Relatório de Estabilidade Financeira”, BdP (Coord.), Lisboa, 2012, disponível em <https://www.bportugal.pt/>.

COSTA, Carlos S., “A supervisão enquanto mecanismo de promoção e salvaguarda da estabilidade financeira”, nota distribuída pelo Governador do Banco de Portugal por ocasião da audição da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública no âmbito do processo de operações de capitalização de instituições bancárias, Lisboa, 1 de fevereiro de 2013, disponível em <https://www.bportugal.pt/>.

DRAGHI, Mário, Discurso proferido na qualidade de Presidente do Banco Central Europeu na abertura do Congresso Europeu Bancário, Frankfurt, 22 de novembro de 2013, disponível em <https://www.ecb.europa.eu/home/html/index.en.html>.

FERRAN, Eilis, “European Banking Union: Imperfect but it can work”, Paper no. 30/2014, University of Cambridge, Reino Unido, 2014, disponível em <https://www.ssrn.com/index.cfm/en/>.

FERRAN, Eilis e BABIS, Valia, “The European Single Supervisory Mechanism”, Paper no. 10/2013, University of Cambridge, Reino Unido, 2013, disponível em <https://www.ssrn.com/index.cfm/en/>.

GOBAT, Jeanne, “Banks: At The Heart Of The Matter”, disponível em <https://www.imf.org/en/Home>.

INTERNATIONAL MONETARY FUND, “Global Financial Stability Report – Shockwaves from the War in Ukraine Test the Financial System’s Resilience”, abril de 2022, disponível em <https://www.imf.org/en/Home>.

KPMG INTERNATIONAL, “ESG risks in banks - Effective strategies to use opportunities and mitigate risks”, maio de 2021, disponível em <https://home.kpmg/xx/en/home.html>.

MICU, Alexandra e MICU, ION, “Mergers and acquisitions in the banking sector during the financial crisis”, in “SEA – Practical Application of Science”, Volume IV, Issue 2 (11) / 2016, disponível em <https://seaopenresearch.eu/>.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, Conselho para o Sistema Financeiro”, Livro Branco sobre o Sistema Financeiro: 1992 a Supervisão Financeira, As Instituições de Crédito, Volume I, Relatório Principal”, maio de 1991, disponível em <https://www.sgmf.gov.pt/>.