

# A ADOÇÃO DE SANÇÕES PECUNIÁRIAS COMPULSÓRIAS PELO BANCO CENTRAL EUROPEU NO ÂMBITO DO MECANISMO ÚNICO DE SUPERVISÃO

Joana Vaz Baptista\*

**ABSTRACT** *This paper provides a brief analysis on the adoption by the European Central Bank of periodic penalty payments when acting as a banking supervisor, in the context of the Single Supervisory Mechanism. In particular, we describe the applicable legal regime and emphasize the configuration of this measure as a supervisory enforcement tool, distinct from its nature when adopted by the European Central Bank in the performance of its other attributions.*

**SUMÁRIO** 1. Enquadramento; 2. A adoção de sanções pecuniárias compulsórias pelo Banco Central Europeu; 3. A adoção de sanções pecuniárias compulsórias pelo BCE no âmbito do Mecanismo Único de Supervisão; 4. Pressupostos de aplicação e regime das sanções pecuniárias compulsórias no contexto do MUS; 5. Reflexões conclusivas.

**KEY-WORDS** Business Law, Regulated Industries, Regulation; Law Enforcement

## 1. ENQUADRAMENTO

A crise financeira internacional de 2007/2008 suscitou, no que respeita ao setor financeiro, e ao subsector bancário em particular, uma análise e reavaliação das regras aplicáveis, incluindo dos modelos e práticas de supervisão, no âmbito da qual foi assinalada a necessidade de dotar o sistema financeiro de um quadro mais robusto de sanções e de medidas de *enforcement* que permitam aos supervisores impor, tornando efetivas, as suas decisões. Neste sentido, o Relatório de Larosière<sup>1</sup> refere que “*Furthermore, the enforcement of existing*

---

\* Assistente Convidada da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

1 Referimo-nos ao Relatório do Grupo de Alto Nível sobre a Supervisão Financeira na União Europeia dirigido por Jacques de Larosière. Este relatório, encomendado pela Comissão Europeia em outubro de 2008 com o intuito de aconselhar acerca do futuro da regulação e supervisão financeira na União Europeia, foi

*regulation, when adequate (or improving it where necessary), and better supervision, can be as important as creating new regulation”<sup>2</sup>.*

Também ao nível institucional se considerou evidenciada a necessidade de uma supervisão mais integrada ao nível da União Europeia, tendo logo em 2010 ocorrido reformas significativas com a criação do Sistema Europeu de Supervisão Financeira que integra, além das autoridades de supervisão nacionais, as três autoridades europeias de supervisão financeira (a Autoridade Bancária Europeia, a Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados e a Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma) e o Comité Europeu do Risco Sistémico.

Mais recentemente, fortaleceu-se a integração através do projeto da União Bancária, que se traduz presentemente na existência de um sistema de supervisão (o Mecanismo Único de Supervisão) e de resolução (o Mecanismo Único de Resolução) bancárias ao nível da União Europeia, estando ainda prevista a existência de um terceiro pilar, correspondente a um sistema comum de garantia de depósitos.

No âmbito do Mecanismo Único de Supervisão, em funcionamento desde novembro de 2014, as atribuições em matéria de supervisão das instituições de crédito encontram-se repartidas entre as autoridades nacionais e o Banco Central Europeu (“BCE”), relativamente ao qual estas atribuições vieram acrescer àquelas que já desempenhava anteriormente *maxime* no âmbito do Sistema Europeu de Bancos Centrais.

Tendo em vista o pleno desempenho das suas novas atribuições, foram atribuídos ao BCE diversos poderes, entre os quais o poder de aplicar sanções pecuniárias compulsórias. Pese embora o BCE já dispusesse deste poder, o seu alargamento ao domínio da supervisão conduziu a uma alteração na forma como é configurado, que expomos no presente artigo juntamente com a descrição do respetivo regime jurídico.

---

publicado em fevereiro de 2009 e pode ser consultado em [https://ec.europa.eu/info/system/files/de\\_larosiere\\_report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/system/files/de_larosiere_report_en.pdf).

2 O Relatório de Larosière assinala ainda como uma das lições da crise financeira (*what went wrong*) a disparidade entre os poderes de supervisão disponíveis nos diferentes Estados Membros, assinalando que “*There are substantial differences in the powers granted to national supervisors in different Member States, both in respect of what they can do by way of supervision and in respect of the enforcement actions (including sanctions) open to them when a firm is in breach of its duties. The Group recommends an urgent review of these differences in powers and subsequent action to bring all supervisors up to a high level minimum standard. This will involve substantial increase in the powers of a number of Member States supervisors*”.

Originariamente concebidas com natureza civilística e aplicadas pelos tribunais<sup>3</sup>, as sanções pecuniárias compulsórias foram alargadas a outros domínios<sup>4</sup> e a respetiva possibilidade de aplicação veio a ser estendida a autoridades administrativas. Atualmente esta medida integra o conjunto de ferramentas (“*toolkit*”) de que dispõem algumas autoridades administrativas com funções de regulação e de supervisão, de âmbito setorial ou transversal à economia, tendo em vista reforçar a efetividade da sua atuação.

A atribuição destes poderes às autoridades administrativas visa dar resposta à necessidade de assegurar o cumprimento das normas aplicáveis, permitindo-lhes compelir o respetivo destinatário a adotar um determinado comportamento, reagindo de forma rápida e proporcionada, reforçando dessa forma a eficácia da sua atuação.

A este respeito, Vieira de Andrade (2018: 37) refere estarmos perante a atribuição às autoridades reguladoras de poderes para-jurisdicionais que, embora inseridos no exercício da função administrativa, ficam necessariamente sujeitos a reexame judicial em virtude do tipo de decisão em causa.

Embora estas medidas sejam tipicamente incluídas entre os poderes sancionatórios das autoridades administrativas, Gonçalves (2006: 266) assinala que, sem prejuízo do seu caráter sancionatório, a sanção pecuniária compulsória “*não se confunde com a punição (aplicação de coima e de sanção acessória) no âmbito do ilícito de mera ordenação social (...). Apresentam-se, todavia, bem diferentes a ratio e o alcance de cada um desses atos sancionatórios*”. Assim sendo, não é de excluir que o incumprimento que suscita a aplicação de uma sanção pecuniária compulsória dê também lugar à aplicação de uma coima no contexto de um processo contraordenacional.

Entre as autoridades habilitadas a aplicar sanções pecuniárias compulsórias aos operadores económicos podemos referir, ao nível da União Europeia, a Comissão Europeia no âmbito das suas atribuições de zelar pelo cumprimento das normas Europeias em matéria de concorrência, constantes dos artigos 101.º e 102.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (“TFUE”), correspondentes anteriormente aos artigos 81.º e 82.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia (“TCE”).

---

3 Para uma contextualização acerca do aparecimento desta medida, *vide* Calvão da Silva, 2002.

4 Desde logo, no âmbito da reforma do contencioso administrativo efetuada em Portugal em 2002 uma das principais inovações foi a instituição do poder de os tribunais administrativos imporem sanções pecuniárias compulsórias, tendo em vista garantir a tutela jurisdicional efetiva e assegurar a imperatividade das decisões dos tribunais sobre as autoridades administrativas.

O exercício destas competências encontra-se previsto no Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho, de 16 de dezembro de 2002, relativo à execução das regras de concorrência estabelecidas nos artigos 81.º e 82.º do então TCE, cujo artigo 24.º, n.º 1, prevê que a Comissão pode decidir “*aplicar sanções pecuniárias compulsórias às empresas e associações de empresas até 5 % do volume de negócios diário médio realizado durante o exercício precedente, por cada dia de atraso, a contar da data fixada na decisão, a fim de as compelir a (...)*” adotar uma das atuações enunciadas nas alíneas desta disposição legal, que incluem condutas que vão desde pôr termo a uma infração das regras da concorrência a sujeitar-se a uma inspeção que a Comissão haja ordenado.

Nos termos do n.º 2 do artigo 24.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003, quando o destinatário da sanção pecuniária compulsória tiver entretanto cumprido a obrigação para cuja execução aquela fora aplicada, a Comissão pode fixar o seu montante definitivo num montante inferior ao resultante da decisão inicial.

Resulta deste regime que a sanção pecuniária compulsória é configurada como uma medida coerciva que tem como finalidade compelir a empresa destinatária<sup>5</sup> a adotar uma certa conduta.

Também a nível nacional, a Autoridade da Concorrência dispõe de poder para aplicar sanções pecuniárias compulsórias. Nos termos do artigo 72.º do Regime Jurídico da Concorrência, aprovado pela Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, a sanção pecuniária compulsória pode ser aplicada em caso de não acatamento de uma decisão desta autoridade que imponha uma sanção ou ordene a adoção de medidas determinadas ou perante a falta de notificação de uma operação de concentração sujeita a notificação prévia.

Nestas situações, quer haja lugar à aplicação de coima, quer a Autoridade da Concorrência entenda que se encontram preenchidos os requisitos de dispensa ou de redução de coima<sup>6</sup>, esta autoridade poderá recorrer, quando considere que tal se justifica, à aplicação de uma sanção pecuniária compulsória “*num montante não superior a 5% da média diária do volume de negócios no ano imediatamente anterior à decisão, por dia de atraso, a contar da data da notificação*”.

---

5 À semelhança do que veremos suceder relativamente ao BCE, a Comissão não se encontra habilitada a aplicar sanções pecuniárias compulsórias a pessoas singulares.

6 Nos termos do disposto nos artigos 70.º e 77.º e seguintes do Regime Jurídico da Concorrência.

Esta medida foi aplicada num caso concreto, ainda na vigência do anterior regime, conjuntamente com uma coima e uma sanção acessória<sup>7</sup>.

Para além da Autoridade da Concorrência, outras autoridades administrativas com atribuições de regulação e de supervisão de âmbito setorial dispõem de poder para aplicar sanções pecuniárias compulsórias como forma de induzir os destinatários das suas decisões a cumprirem as mesmas, reforçando a sua atuação. Podemos referir, apresentando regimes legais distintos nesta matéria, a Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM)<sup>8</sup>, a Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE)<sup>9</sup> e a Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC)<sup>10</sup>.

## 2. A ADOÇÃO DE SANÇÕES PECUNIÁRIAS COMPULSÓRIAS PELO BANCO CENTRAL EUROPEU

Desde a sua constituição em 1998 que, tendo em vista a prossecução das suas atribuições no âmbito do Sistema Europeu de Bancos Centrais, o BCE foi habilitado com um poder próprio de decisão – “*de caráter normativo e administrativo*”<sup>11</sup> – sendo-lhe atribuída competência para adotar regulamentos, de caráter geral, e decisões individuais e concretas<sup>12</sup>.

Neste contexto, e para o efeito de assegurar o *enforcement* dos respetivos atos, o BCE foi igualmente habilitado, ao nível do direito primário, a “*aplicar multas ou sanções pecuniárias temporárias às empresas em caso de incumprimento*”

7 Referimo-nos ao processo de contraordenação n.º 2006/06, no âmbito do qual foram aplicadas pelo Conselho da Autoridade da Concorrência a cada uma das empresas aí arguidas uma coima, uma sanção acessória e uma sanção pecuniária compulsória “*por cada dia de atraso no cessar das práticas resultantes do acordo [de preços] entre elas vigente*”. A versão não confidencial da decisão, de 16 de abril de 2007, pode ser consultada em [http://www.concorrenca.pt/vPT/Praticas\\_Proibidas/Decisoes\\_da\\_AdC/Documents/DecisaoPRC200606.pdf](http://www.concorrenca.pt/vPT/Praticas_Proibidas/Decisoes_da_AdC/Documents/DecisaoPRC200606.pdf).

8 Cfr. Artigo 9.º, n.º 1, alínea q), dos Estatutos da ANACOM, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 39/2015, de 16 de março.

9 Cfr. Artigo 36.º do Regime sancionatório do setor energético, aprovado pela Lei n.º 9/2013, de 28 de janeiro.

10 Cfr. Artigo 72.º da Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro, que cria a ERC - Entidade Reguladora para a Comunicação Social. Neste caso estamos perante um mecanismo de pressão que opera *ope legis*, sem necessidade de ser declarado pelo tribunal ou pela própria autoridade administrativa e que reforça a probabilidade de cumprimento das decisões administrativas adotadas. Cfr. Roque, 2009: 419.

11 Cfr. Duarte, 2016: 261.

12 Cfr. Artigo 132.º do TFUE e Artigo 34.º dos Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais e do Banco Central Europeu, constantes do Protocolo n.º 4 que faz parte integrante do TFUE e, como tal, partilha da natureza de direito primário.

*de obrigações decorrentes dos seus regulamentos e decisões*”, conforme decorre do artigo 132.º, n.º 3, do TFUE<sup>13</sup>.

Esta possibilidade encontra-se igualmente consagrada no artigo 34.º, n.º 3, dos Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais e do Banco Central Europeu que dispõe que *“Nos limites e condições fixados pelo Conselho de acordo com o procedimento previsto no artigo 41.º, o BCE pode aplicar multas ou sanções pecuniárias temporárias às empresas em caso de incumprimento de obrigações decorrentes dos seus regulamentos e decisões”*.

A atribuição ao BCE deste poder sancionatório foi apontada como uma inovação sem precedentes ao nível do (então) direito comunitário, porquanto constituiu o BCE como a única autoridade não judicial à qual este poder foi diretamente conferido pelo Tratado<sup>14</sup>.

Com base na referida disposição do Tratado, o Conselho definiu as regras gerais relativas à aplicação de medidas sancionatórias pelo BCE, tais como os montantes máximos aplicáveis, as regras processuais e os prazos, através da aprovação do Regulamento (CE) n.º 2532/98 do Conselho, de 23 de novembro de 1998, relativo ao poder do Banco Central Europeu de impor sanções. Esta matéria foi ainda detalhada através do Regulamento (CE) n.º 2157/1999 do Banco Central Europeu, de 23 de setembro de 1999, relativo aos poderes do Banco Central Europeu para impor sanções, que instituiu um procedimento de investigação das alegadas infrações.

O Regulamento (CE) n.º 2532/98 tem pautado a aplicação de sanções por parte do BCE no âmbito das suas diversas atribuições, como sejam as relacionadas com a política monetária da União, o funcionamento dos sistemas de pagamentos e a recolha de informação estatística.

Em linha com as formas previstas no Tratado para o exercício pelo BCE do seu poder sancionatório, o conceito de “sanções” previsto no Regulamento (CE) n.º 2532/98 abrange tanto as multas como as sanções pecuniárias temporárias<sup>15</sup>, sobre as quais nos iremos debruçar.

As sanções pecuniárias temporárias vinham definidas, na versão original do Regulamento (CE) n.º 2532/98, como as *“quantias que, em caso de infração contínua, uma empresa é obrigada a pagar como sanção, e que serão calculadas com*

---

13 Correspondente ao anterior Artigo 110.º do TCE. A respeito desta disposição do então TCE, referem Martín & Teixeira (2000: 403) que a respetiva redação aponta no sentido de as medidas em causa serem consideradas como uma reação punitiva ao incumprimento das normas relevantes.

14 Cfr. Martín & Teixeira, 2000: 403.

15 Cfr. Artigo 1.º, n.º 7, do Regulamento (CE) n.º 2532/98.

*base em cada dia de infração contínua, após a empresa em causa ter sido notificada nos termos do n.º 1, segundo parágrafo, do artigo 3.º do presente regulamento, de uma decisão em que se exija a cessação dessa infração*<sup>16</sup>.

A figura da sanção pecuniária compulsória surge (sob a designação de sanção pecuniária temporária), portanto, como sanção a aplicar pelo BCE às empresas que violem as obrigações decorrentes dos seus regulamentos ou decisões.

Esta definição veio a ser alterada, como seguidamente se expõe, refletindo uma perspetiva distinta sobre a natureza e finalidade das sanções pecuniárias compulsórias, em particular no que se refere ao seu caráter sancionatório.

### 3. A ADOÇÃO DE SANÇÕES PECUNIÁRIAS COMPULSÓRIAS PELO BCE NO ÂMBITO DO MECANISMO ÚNICO DE SUPERVISÃO

Concebido com o propósito de alcançar um mercado único de serviços financeiros robusto, o projeto da União Bancária, e em concreto o Mecanismo Único de Supervisão (“MUS”)<sup>17</sup>, atribui ao BCE a qualidade de autoridade de supervisão bancária, desempenhando tais funções em articulação com as autoridades nacionais dos países participantes na União Bancária. O BCE é a autoridade responsável pelo funcionamento eficaz e coerente deste sistema e assegura a supervisão direta das instituições consideradas significativas.

Estamos perante um inovador aprofundamento da integração da função de supervisão prudencial do setor bancário, com transferência de atribuições nesta matéria do nível nacional para o nível europeu. Esta opção teve por base a ideia de que o exercício de atribuições envolvendo uma instituição da União Europeia apresenta vantagens ao nível da estabilidade financeira e da aplicação uniforme das regras prudenciais aplicáveis ao setor bancário, designadas habitualmente por “conjunto único de regras” ou *Single Rulebook*<sup>18</sup>. Pretende-

16 Artigo 1.º, n.º 6, do Regulamento (CE) n.º 2532/98 na sua versão original.

17 O Mecanismo Único de Supervisão encontra a sua base legal no artigo 127.º, n.º 6, do TFUE e foi instituído pelo Regulamento (UE) n.º 1024/2013 do Conselho, de 15 de outubro de 2013, que confere ao BCE atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito (Regulamento do MUS). Cabe também referir o Regulamento (UE) n.º 468/2014 do Banco Central Europeu, de 16 de abril de 2014, que estabelece o quadro de cooperação, no âmbito do Mecanismo Único de Supervisão, entre o Banco Central Europeu e as autoridades nacionais competentes e com as autoridades nacionais designadas (Regulamento-Quadro do MUS).

18 Ao nível da União Europeia tem vindo a ser desenvolvido um conjunto de iniciativas em matéria de regulação bancária (reforço dos requisitos prudenciais aplicáveis às instituições de crédito, uma proteção dos depósitos reforçada e regras para gerir os bancos inviáveis) que, pela sua aplicação transversal a toda a

-se desta forma promover o *level playing field* entre as instituições financeiras dos Estados Membros e contribuir para um sistema bancário mais seguro e robusto.

No exercício das suas atribuições em matéria de supervisão, o BCE aplica as regras substantivas que regem a atividade das instituições de crédito<sup>19</sup>, as quais constam maioritariamente do Regulamento (UE) n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativo aos requisitos prudenciais para as instituições de crédito e para as empresas de investimento (“Regulamento CRR”), da Diretiva n.º 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento (“Diretiva CRD IV”) e, em Portugal, do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras<sup>20</sup>.

Enquanto autoridade de supervisão cabe ao BCE acompanhar, verificar e promover o cumprimento das normas aplicáveis por parte das instituições.

Para zelar pelo cumprimento das regras aplicáveis, e das suas decisões e regulamentos adotados neste contexto, foram atribuídos ao BCE poderes de supervisão, poderes de investigação e o poder para aplicar “sanções administrativas” no âmbito das suas atribuições em matéria de supervisão, como resulta do artigo 18.º do Regulamento do MUS. Assistiu-se assim a um alargamento do poder do BCE para impor sanções – incluindo sanções pecuniárias compulsórias – que abrange presentemente também as suas atribuições em matéria de supervisão.

Começando pelo artigo 18.º, n.º 1, do Regulamento do MUS, o BCE tem competência para aplicar sanções administrativas pecuniárias “*caso as instituições de crédito, as companhias financeiras ou as companhias financeiras mistas infringjam, dolosa ou negligentemente, [...] um dever previsto nos atos pertinentes diretamente aplicáveis da legislação da União, em consequência dos quais as autoridades competentes devem aplicar sanções administrativas pecuniárias, nos termos da legislação aplicável da União*”. Em causa poderão estar, desde logo, violações

---

União Europeia, assumiram a designação de “conjunto único de regras” ou *Single Rulebook*. Note-se, no entanto, que os âmbitos de aplicação do *Single Rulebook* e da União Bancária não coincidem totalmente.

19 Pode ler-se no Considerando 32 do Regulamento do MUS que “O BCE deverá exercer as suas atribuições na observância do direito aplicável da União, nomeadamente todo o direito primário e direito derivado da União, as decisões da Comissão no domínio dos auxílios de estado, as regras em matéria de concorrência e controlo de fusões, e o conjunto único de regras aplicável a todos os Estados-Membros”.

20 Cfr. Considerando 34 do Regulamento do MUS. Note-se que a aplicação pelo BCE de legislação nacional que efetua a transposição de diretivas é uma característica inovadora deste sistema.

de deveres resultantes do Regulamento CRR. Os princípios e procedimentos aplicáveis encontram-se previstos no Regulamento do MUS e no Regulamento-Quadro do MUS<sup>21</sup>.

Já em situações não abrangidas por esta disposição, como seja a violação de legislação nacional que transpõe diretivas, decorre do artigo 18.º, n.º 5, do Regulamento do MUS que o BCE pode, se tal for necessário ao exercício das suas atribuições, solicitar às autoridades nacionais competentes que instau-rem o respetivo processo sancionatório<sup>22</sup>.

O BCE pode ainda, de acordo com o n.º 7 do artigo 18.º do Regulamento do MUS, “*aplicar sanções nos termos do Regulamento (CE) n.º 2532/98, no caso de infrações aos regulamentos ou decisões do BCE*”. Assim, o âmbito de aplicação do Regulamento (CE) n.º 2532/98 foi alargado por forma a abranger a violação de regulamentos ou decisões do BCE em matéria de supervisão.

Diferentemente, o Regulamento (CE) n.º 2157/1999 do Banco Central Europeu, de 23 de setembro de 1999, relativo aos poderes do Banco Central Europeu para impor sanções não é aplicável “*a quaisquer sanções que possam ser impostas pelo BCE no exercício das suas atribuições de supervisão*”, conforme resulta expressamente do seu artigo 1.º-A, introduzido pelo Regulamento (UE) n.º 469/2014 do Banco Central Europeu, de 16 de abril de 2014, que veio clarificar o âmbito de aplicação daquele Regulamento à luz da entrada em funcionamento do MUS.

Ora, tendo-se verificado que o conteúdo de algumas disposições do Regulamento (CE) n.º 2532/98 divergia do regime constante do Regulamento do MUS, foi sentida a necessidade de adaptar o conteúdo daquele regulamento aos demais elementos do regime legal aplicável, para formar um conjunto coerente com as demais normas, designadamente em termos de montantes máximos aplicáveis e regras processuais. Para tal, em 2014 o BCE adotou a Recomendação referente a um regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 2532/98 relativo ao poder do Banco Central Europeu de

---

21 Neste contexto, o BCE pode aplicar sanções administrativas pecuniárias até ao montante máximo correspondente ao dobro do montante dos lucros obtidos com a infração ou das perdas que a infração permitiu evitar, caso este montante possa ser determinado, ou até ao montante máximo de 10 % do volume de negócios anual total, tal como definido na legislação aplicável da União, realizado pela pessoa coletiva no exercício financeiro anterior, ou outras sanções pecuniárias eventualmente previstas na legislação aplicável da União.

22 Nos termos do artigo 65.º, n.º 1, da Diretiva CRD IV os Estados Membros adotam regras relativas a sanções administrativas e outras medidas administrativas a aplicar às infrações às disposições legais nacionais de transposição da diretiva CRD IV e ao Regulamento CRR.

impor sanções (ECB/2014/19), sugerindo ao Conselho a introdução de alterações neste Regulamento.

Entre as alterações sugeridas pelo BCE encontrou-se precisamente a modificação da definição de sanções pecuniárias temporárias então em vigor, e acima transcrita, a qual foi justificada pelo BCE com o intuito de clarificar que “o BCE poderá utilizar as sanções pecuniárias temporárias não apenas para punir infrações de prática continuada mas também para compelir as empresas a cumprir com um regulamento ou decisão do BCE”<sup>23</sup>.

A Recomendação do BCE veio a ser acolhida através da adoção do Regulamento (UE) n.º 2015/159 do Conselho, de 27 de janeiro de 2015, que altera o Regulamento (CE) n.º 2532/98 relativo ao poder do Banco Central Europeu de impor sanções. Este ato legislativo introduziu no Regulamento (CE) n.º 2532/98 regras específicas para a aplicação de sanções pelo BCE no exercício das suas atribuições de supervisão.

Em particular, a definição de sanções pecuniárias temporárias foi alterada, sendo as mesmas descritas no seu atual artigo 1.º, n.º 6, como as “*quantias que, em caso de prática de infração continuada, uma empresa deve pagar quer como sanção, quer tendo em vista impor às pessoas em causa o cumprimento dos regulamentos e decisões de supervisão do BCE*”.

Esta alteração veio acrescentar à anterior finalidade das sanções pecuniárias temporárias, caracterizadas, recorde-se, como “*quantias que, em caso de infração contínua, uma empresa é obrigada a pagar como sanção*”<sup>24</sup>, a possibilidade de as mesmas serem aplicadas “*tendo em vista impor às pessoas em causa o cumprimento dos regulamentos e decisões de supervisão do BCE*”. Este último trecho afigura-se particularmente relevante pois reflete uma finalidade desta medida, aplicável no domínio da supervisão, que opera uma mudança de paradigma face à tradicional configuração da mesma.

De facto, da nova definição de sanção pecuniária temporária decorre expressamente a possibilidade de a mesma ser aplicada pelo BCE com duas finalidades distintas, podendo constituir uma sanção ou destinar-se a impor o cumprimento de regulamentos ou decisões de supervisão do BCE.

Assinalando a natureza incerta das sanções pecuniárias compulsórias, D’Ambrosio (2013:18) refere que as mesmas podem ser aplicadas tanto para punir uma infração continuada, situação em que devem ser consideradas

---

23 Cfr. Comentário sobre o Artigo 1.º “Sanções Pecuniárias Temporárias” constante da referida Recomendação ECB/2014/19 adotada pelo BCE.

24 Cfr. Artigo 1.º, n.º 6, do Regulamento (CE) n.º 2532/98, na sua versão original.

sanções, como para compelir ao cumprimento de uma decisão, neste último caso aproximando-se das “*astreintes*” administrativas, originárias do ordenamento jurídico francês<sup>25 26</sup>.

Assim, verifica-se que no contexto da atuação do BCE no domínio da supervisão, a utilização de sanções pecuniárias compulsórias é configurada como via para compelir o destinatário a adotar uma conduta, *i.e.*, como uma reação não punitiva perante o incumprimento em curso de regulamentos ou decisões do BCE.

Reportamo-nos ao domínio da supervisão pois a referência a “*impor (...) o cumprimento dos regulamentos e decisões de supervisão do BCE*”, introduzida num Regulamento cujo âmbito de aplicação abrange o desempenho pelo BCE de outras atribuições, parece ter pretendido circunscrever a referida finalidade ao domínio da supervisão. Por outro lado, embora as referidas disposições legais não afastem expressamente a possibilidade de a sanção pecuniária compulsória ser utilizada no âmbito do MUS com o intuito de punir infrações de prática continuada, a forma como o BCE tem veiculado esta medida aponta nesse sentido.

Desde logo, no “*Manual de Supervisão do MUS - Supervisão bancária europeia: funcionamento do MUS e abordagem prudencial*” (“Manual de Supervisão do MUS”), de março de 2018<sup>27</sup>, as sanções pecuniárias temporárias são enquadradas na categoria “medidas coercivas”, que se distingue da categoria “sanções”. Pode ler-se neste documento que “[*e*]ntre os poderes conferidos ao BCE pelo Regulamento do MUS, a imposição de sanções pecuniárias temporárias pode ser considerada uma medida coerciva. As sanções pecuniárias temporárias não pretendem punir nem dissuadir a entidade/pessoa em causa. São aplicadas quando ainda se verifica o incumprimento, com vista a obrigar a entidade/pessoa em causa a cumprir a obrigação infringida”.

Apesar de não lhes ser reconhecida uma finalidade punitiva, as medidas coercivas também não se confundem com as “medidas de supervisão”.

25 O Autor identifica como exemplo da primeira situação as sanções pecuniárias compulsórias consagradas no Regulamento (CE) n.º 2532/98 e como exemplo da segunda situação o artigo 24.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003. Contudo, importa ter em consideração que à data da publicação em causa (dezembro de 2013) a definição de sanção pecuniária temporária constante do Regulamento (CE) n.º 2532/98 ainda não tinha sido alterada pelo Regulamento (UE) n.º 2015/159, nos termos expostos.

26 Os objetivos distintos das “*astreintes*” e das “*amendes*” (coimas) são expostos em Schwarze (2009:400 e segs).

27 Documento disponível em: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.supervisorymanual201803.pt.pdf?1584b27046baf1e68f2f82caadb3a63>.

A adoção destas medidas pelo BCE visa, de acordo com o Manual de Supervisão do MUS, solucionar deficiências detetadas no que respeita à entidade supervisionada (por exemplo, através da avaliação contínua realizada no contexto do SREP - Processo de Análise de Avaliação para Fins de Supervisão/*Supervisory Review and Evaluation Process*) e garantir, em tempo útil, a segurança e a solidez da instituição.

Também o documento de trabalho elaborado pelos serviços da Comissão Europeia (SWD/2017/0336 final)<sup>28</sup> indica que o BCE efetua uma distinção entre (i) medidas de *enforcement* e (ii) medidas sancionatórias. Este documento identifica como finalidade das primeiras a de impor (forçar, compelir) ao cumprimento por parte do seu destinatário, sem uma função punitiva, e inclui no respetivo âmbito as sanções pecuniárias compulsórias e as “*cease and desist orders*” (determinações para pôr termo a determinada ação), especialmente vocacionadas para impor uma determinada conduta ao destinatário. Já em relação às medidas sancionatórias, este documento refere que acresce uma dimensão punitiva e que são aplicáveis em caso de incumprimento/desrespeito.

Resulta do exposto que, de acordo com a concepção acolhida pelo BCE, no contexto do MUS a sanção pecuniária compulsória constitui uma ferramenta destinada a compelir o destinatário a cumprir um dever com que se encontre em falta, que não apresenta a finalidade de sancionar a infração.

O entendimento adotado pelo BCE encontra-se em linha com o raciocínio manifestado na Comunicação da Comissão Europeia de 2011 relativamente ao artigo 260.º, n.º 3, do TFUE, nos termos do qual cabe à Comissão, no contexto de uma ação por incumprimento, propor ao Tribunal de Justiça a imposição de uma quantia fixa e/ou de uma sanção pecuniária compulsória de um determinado montante<sup>29</sup>.

Pese embora a situação seja diferente, pois está ali em causa uma proposta de medida a ser decidida pelo Tribunal, a Comissão expõe, na referida comunicação, o entendimento de que as duas medidas podem ser combinadas num

---

28 O documento de trabalho elaborado pelos serviços da Comissão Europeia acompanha o Relatório da Comissão para o Parlamento Europeu e o Conselho sobre o Mecanismo Único de Supervisão estabelecido por força do Regulamento (UE) n.º 1024/2013. O Relatório em causa é elaborado em cumprimento do disposto no Artigo 32.º do Regulamento do MUS e avalia diversos aspetos do funcionamento deste sistema, entre os quais se destaca, no presente contexto, a eficácia dos poderes de supervisão e sancionatórios do BCE, a que se refere a alínea c) da referida disposição. Este documento pode ser consultado em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017SC0336&from=EN>.

29 A Comunicação da Comissão está disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XC0115\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XC0115(01)&from=EN).

mesmo acórdão, à semelhança do que sucede relativamente ao artigo 260.º, n.º 2, do TFUE, em resultado da sua diferente natureza. Remete, a este respeito, para o acórdão do Tribunal de Justiça proferido no âmbito do processo C-304/02, no qual o Tribunal condenou a República Francesa numa sanção pecuniária de montante progressivo e numa sanção pecuniária de montante fixo, não obstante a Comissão ter apenas proposto a sanção pecuniária compulsória, e justificou da seguinte forma: “(...) *uma vez que cada sanção tem a sua própria função, deve ser determinada de modo a preencher essa mesma função. Daqui resulta que, em caso de condenação simultânea no pagamento de uma sanção de montante progressivo e de uma sanção de montante fixo, a duração do incumprimento é tomada em consideração como um critério entre outros, com vista a determinar o nível adequado de coerção e de dissuasão*”<sup>30</sup>. Esta decisão é interpretada por Hartley (2010: 343) como destinando-se a quantia única a punir a França pelo seu comportamento passado e a sanção pecuniária compulsória a compelir o cumprimento.

Contudo, cabe assinalar que a referida dicotomia de finalidades reconhecida às sanções pecuniárias compulsórias não é isenta de controvérsia, considerando alguns autores que o caráter punitivo (punir o incumprimento por parte da entidade supervisionada) é característico das mesmas<sup>31</sup>.

A este respeito, Allegrezza & Rodopoulos (2017: 252) assinalam que pôr em causa o caráter punitivo das sanções pecuniárias compulsórias parece incoerente, de um ponto de vista teórico, e problemático, de um ponto de vista prático. Embora reconhecendo a diferença das finalidades e dos modos de aplicação existente entre as sanções pecuniárias compulsórias e as coimas (“*an obvious ontological difference*”) consideram os argumentos no sentido da distinção como insuficientes para afastar definitivamente o caráter substancialmente punitivo das sanções pecuniárias compulsórias, cuja eventual natureza criminal (e não meramente administrativa) deverá ser avaliada, caso a caso, recorrendo aos critérios aplicáveis, entre os quais o respetivo montante e as características da entidade à qual é aplicada<sup>32</sup>.

Mais se assinala que a natureza e finalidade que sejam reconhecidas às sanções pecuniárias compulsórias tem diversas implicações, que vão desde a possibilidade de esta medida ser cumulada com a aplicação de uma coima

30 Cfr. Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 12 de julho de 2005 no processo C-304/02, *Comissão/França*, EU:C:2005:444, §84.

31 Cfr. Duijkersloot; Karagianni & Kraaijeveld, 2017: 34.

32 No mesmo sentido, D’Ambrosio, 2013: 26.

sem colocar em causa o respeito pelo princípio *ne bis in idem*, a aplicação do princípio da culpa, até aos aspetos processuais – mormente ao nível das garantias – a que seguidamente fazemos referência ao abordar o regime aplicável à adoção de sanções pecuniárias compulsórias no contexto do MUS.

#### 4. PRESSUPOSTOS DE APLICAÇÃO E REGIME DAS SANÇÕES PECUNIÁRIAS COMPULSÓRIAS NO CONTEXTO DO MUS

Na presente secção analisamos os termos em que o BCE pode recorrer à aplicação de sanções pecuniárias compulsórias no contexto do MUS.

Como referido no ponto anterior, o artigo 18.º, n.º 7, do Regulamento do MUS prevê que o BCE pode aplicar sanções pecuniárias temporárias “*no caso de infrações aos regulamentos ou decisões do BCE*”. A mesma solução resulta do artigo 132.º, n.º 3, do TFUE.

Note-se que o Regulamento (UE) n.º 2015/159, que alterou a definição de sanções pecuniárias temporárias constante do Regulamento (CE) n.º 2532/98, modificou também a definição de “sanções” constante do mesmo, substituindo a referência a “*multas e sanções pecuniárias temporárias impostas em consequência de uma infração*” por, simplesmente, “*multas e sanções pecuniárias temporárias*”<sup>33</sup>. Esta alteração poderia ser interpretada no sentido de não ser exigida a ocorrência de uma infração como pressuposto para a aplicação de sanções pecuniárias temporárias, podendo as mesmas ser adotadas para compelir à adoção de uma dada conduta, ainda que não tenha ocorrido previamente um incumprimento<sup>34</sup>.

Contudo, tal interpretação parece ser afastada pelas disposições legais identificadas *supra*, das quais resulta que a adoção desta medida pelo BCE pressupõe que haja sido infringido um regulamento ou uma decisão de supervisão por si adotados. Acresce que o incumprimento tem de estar ainda em curso (“*violação continuada*”), atenta a finalidade desta medida de pôr termo ao incumprimento.

Por outro lado, e tal poderá explicar a eliminação da referência ao requisito de infração, não se exige para a aplicação de sanções pecuniárias temporárias que tenha ocorrido a infração de requisitos prudenciais ou outro

33 Cfr. Artigo 1.º, n.º 7, do Regulamento (CE) n.º 2532/98.

34 No sentido de que a alteração promovida revela o entendimento, por parte do BCE, de que as sanções pecuniárias compulsórias devem estar disponíveis não apenas como consequência de uma infração mas também como via para compelir os destinatários a cumprir as suas decisões cfr. Allegrezza & Rodopoulos, 2017: 251.

incumprimento legal. Pelo contrário, porquanto pressupõe a violação de um regulamento ou decisão de supervisão do BCE, esta medida não pode ser utilizada para reagir perante a violação por parte das instituições supervisionadas de disposições legais, *maxime* perante a infração das normas prudenciais constantes da Diretiva CRD IV (ou da legislação nacional que a transponha) ou do Regulamento CRR.

Esta delimitação das situações em que a sanção pecuniária temporária pode ser utilizada pelo BCE é apontada como podendo conduzir a que as sanções a que se refere o artigo 18.º, n.º 7, do Regulamento do MUS assumam uma relevância meramente secundária<sup>35</sup>.

A este aspeto podemos acrescentar o facto de, no contexto do MUS, o BCE dispor de poder regulamentar limitado, “(...) *apenas na medida do necessário para organizar ou especificar as modalidades de exercício das atribuições que lhe são conferidas pelo [Regulamento do MUS]*”<sup>36</sup>. Consequentemente, é expectável que os regulamentos do BCE não versem sobre matéria prudencial e, por regra, não criem obrigações para as instituições<sup>37</sup>. Esta solução terá tido em consideração o papel desempenhado pela Autoridade Bancária Europeia em matéria de regulação<sup>38</sup>.

Recorde-se que, perante a infração de normas da União Europeia diretamente aplicáveis, o artigo 18.º do Regulamento do MUS atribui ao BCE poder para aplicar sanções administrativas pecuniárias, mas não já sanções pecuniárias temporárias.

Contudo, já será possível ao BCE adotar uma sanção pecuniária temporária se ao incumprimento de normas prudenciais por parte da instituição se seguir uma atuação deste supervisor que, verificando aquele incumprimento, dirija à instituição de crédito uma decisão, porventura solicitando-lhe que restabeleça o cumprimento, a qual venha a ser infringida. Nesta situação, a

35 Cfr. *In-depth analysis. Fines for misconduct in the banking sector – What is the situation in the EU?*, disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/587401/IPOL\\_IDA\(2017\)587401\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/587401/IPOL_IDA(2017)587401_EN.pdf). Esta análise assinala também, como contribuindo para o papel secundário destas medidas, os respetivos montantes máximos aplicáveis. Contudo, este aspeto foi ultrapassado através da alteração do Regulamento (CE) n.º 2532/98 que alinhou os montantes máximos aplicáveis no domínio da supervisão.

36 Cfr. Artigo 4.º, n.º 3, 2.º parágrafo, do Regulamento do MUS.

37 Cfr. D’Ambrosio, 2015: 101. Neste texto o Autor refere, contudo, que o âmbito dos poderes regulamentares do BCE no contexto do MUS não se apresenta ainda totalmente claro.

38 A Autoridade Bancária Europeia contribui para a densificação das regras prudenciais através da elaboração de projetos de *regulatory technical standards* (RTS) e *implementing technical standards* (ITS) que, uma vez adotados pela Comissão, se tornam vinculativos e devem ser seguidos pelo BCE, nos termos do Artigo 4.º, n.º 3, 2.º parágrafo, do Regulamento do MUS. Cfr. Também o Considerando 32 do Regulamento do MUS.

decisão adotada pelo BCE no seguimento do incumprimento prudencial beneficiará assim de um reforço da respetiva eficácia.

Do Manual de Supervisão do MUS resulta também a possibilidade de a sanção pecuniária temporária ser aplicada no mesmo ato (concomitantemente) com uma decisão de supervisão. Nesse sentido, pode ler-se “*Quando adota decisões que impõem sanções pecuniárias temporárias e decisões que conjugam uma exigência prudencial com a imposição de sanções pecuniárias temporárias, o BCE segue o procedimento normal aplicável à adoção de medidas de supervisão, reconhecendo à entidade supervisionada o direito a ser ouvida*”.

Ora, na medida em que a adoção de uma sanção pecuniária temporária pressupõe o incumprimento de uma decisão ou regulamento do BCE, a adoção em simultâneo de uma decisão de supervisão e de uma sanção pecuniária temporária pressupõe que esta apenas se torne eficaz se, e na medida em que, a decisão de supervisão do BCE seja desrespeitada pela instituição destinatária.

Uma vez preenchidos os respetivos pressupostos de aplicação, cabe ao BCE decidir se aplica, ou não, uma sanção pecuniária temporária. A previsão de que o BCE “pode aplicar”<sup>39</sup> esta medida implica que a sua adoção não é automática nem o BCE se encontra vinculado a decidir nesse sentido.

No que respeita às regras processuais a seguir na adoção de sanções pecuniárias temporárias, e em linha com a finalidade não punitiva reconhecida a estas medidas no âmbito do MUS, assiste-se a um distanciamento face ao regime previsto para as sanções.

Recorde-se que, em resultado das alterações introduzidas pelo Regulamento (UE) n.º 2015/159, o Regulamento (CE) n.º 2532/98 contém presentemente regras processuais específicas que, em derrogação das regras gerais aí previstas, o BCE deve seguir quando imponha aquelas sanções no exercício das suas atribuições de supervisão. Tais normas referem-se, entre outros aspetos, à condução de investigações pelo BCE, ao direito de a instituição apresentar observações e de ter acesso ao *dossier* do processo<sup>40</sup>.

Contudo, no que respeita especificamente às normas processuais aplicáveis na adoção de sanções pecuniárias temporárias, o Regulamento (CE) n.º 2532/98 é complementado pelas regras constantes do Regulamento-Quadro do MUS, cujo artigo 129.º dispõe que são aplicáveis a estas medidas as regras constantes do artigo 22.º do Regulamento do MUS e do título 2

39 Cfr. Artigo 18.º, n.º 7, do Regulamento do MUS.

40 Cfr. Artigo 4.º-B do Regulamento (CE) n.º 2532/98.

da parte III (artigos 25.º a 35.º) do Regulamento-Quadro do MUS<sup>41</sup>. Estas disposições legais referem-se às garantias processuais na adoção de decisões de supervisão pelo BCE e incluem o direito de a entidade visada apresentar observações e consultar o processo, bem como a obrigação de o BCE fundamentar as suas decisões<sup>42</sup>.

Parece, portanto, ficar afastada a aplicação do regime previsto para a adoção de sanções administrativas, consagrado no título 2 da parte X (artigos 123.º a 128.º) do Regulamento-Quadro do MUS<sup>43</sup>.

Esta solução encontra-se em linha com o que parece ser o entendimento do BCE no sentido de que, no âmbito das suas atribuições em matéria de supervisão, as sanções pecuniárias compulsórias apenas são aplicadas com o referido carácter coercivo. Tal é evidenciado pelo facto de o Manual de Supervisão do MUS incluir estas medidas apenas entre as medidas de *enforcement* (e não já nas medidas sancionatórias) e encontra respaldo na redação do artigo 1.º, n.º 6, do Regulamento (CE) n.º 2532/98 que apenas refere esta possibilidade no domínio da supervisão.

Se assim não fosse, mas antes fosse igualmente possível neste contexto a aplicação de sanções pecuniárias compulsórias com o intuito de sancionar o destinatário, tal deveria suscitar a aplicação das garantias associadas a esta finalidade, nomeadamente as previstas no título 2 da parte X do Regulamento-Quadro do MUS. Nesse caso estaríamos perante uma dualidade de regimes processuais aplicáveis à adoção destas medidas, consoante a finalidade que presidisse à sua aplicação fosse de índole coerciva ou, diferentemente, sancionatória, em ambos os casos reagindo perante o incumprimento de um regulamento ou decisão do BCE.

No que respeita ao destinatário, as sanções pecuniárias temporárias apenas podem ser aplicadas pelo BCE a pessoas coletivas, em particular a instituições de crédito, companhias financeiras ou companhias financeiras mistas<sup>44</sup>. O BCE pode adotar estas medidas tanto relativamente a instituições de crédito consideradas como instituições significativas como a instituições menos

41 Cfr. Gortsos, 2015: 22.

42 No mesmo sentido, o trecho anteriormente citado do Manual de Supervisão do MUS refere que a adoção de sanções pecuniárias temporárias segue “o procedimento normal aplicável à adoção de medidas de supervisão”.

43 Nesse sentido, Riso, 2014: 32-35.

44 Tal resulta da conjugação, e interpretação teleológica, do Considerando 53 do Regulamento do MUS, do Regulamento (UE) n.º 2015/159 e do Artigo 122.º do Regulamento-Quadro do MUS, Cfr. Allegrezza & Rodopoulos, 2017: 240.

significativas, mas no último caso apenas se os regulamentos ou decisões incumpridos impuserem às instituições obrigações perante o BCE<sup>45</sup>.

Relativamente ao montante, as sanções pecuniárias temporárias têm como limite máximo 5 % do volume de negócios diário médio por cada dia de infração<sup>46</sup>. A sanção pecuniária temporária não pode ser aplicada por prazo superior a seis meses a contar da data estipulada na decisão que a aplique<sup>47</sup>.

Assim, a decisão do BCE deve fixar o montante diário aplicável e a data a partir da qual será contabilizado. O prazo relevante tem início na data fixada na decisão que aplica a sanção pecuniária temporária, a qual não pode ser mais cedo do que a data em que o destinatário for notificado por escrito dos motivos do BCE para aplicação da mesma<sup>48</sup>. O montante concreto a pagar pela instituição será determinado posteriormente, quando for possível verificar a duração do incumprimento<sup>49</sup>.

A adoção de sanções pecuniárias temporárias é publicitada no sítio institucional do BCE na Internet, conforme previsto no artigo 18.º, n.º 6, do Regulamento do MUS e no artigo 1.º-A, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 2532/98. Também este aspeto contribui para promover o cumprimento pelo respetivo destinatário.

De acordo com o artigo 4.º-C do Regulamento (CE) n.º 2532/98 “*o direito de tomar uma decisão de aplicar uma sanção em caso de infração aos regulamentos e decisões do BCE, relacionados com as suas atribuições de supervisão, caduca no prazo de cinco anos a contar da ocorrência da infração ou, no caso de prática continuada da infração, cinco anos a contar da cessação dessa prática*” e “*o direito de o BCE dar execução a uma decisão que aplique uma sanção caduca no prazo de cinco anos após a data de tomada dessa decisão*”. A mesma disposição regula as causas de interrupção, suspensão e prorrogação daqueles prazos.

Por último, cabe ainda assinalar que a decisão do BCE que aplique uma sanção pecuniária temporária pode ser objeto de revisão administrativa interna, efetuada pela Comissão de Reexame prevista no artigo 24.º do Regulamento do MUS, bem como de recurso para o Tribunal de Justiça da União

---

45 Cfr. Artigo 122.º do Regulamento-Quadro do MUS.

46 Cfr. Artigo 4.º-A do Regulamento (CE) n.º 2532/98.

47 Cfr. Artigo 129.º, n.º 4, do Regulamento-Quadro do MUS.

48 Cfr. Artigo 129.º, n.º 3, do Regulamento-Quadro do MUS.

49 O produto das sanções administrativas aplicadas reverterá para o BCE, nos termos do artigo 137.º do Regulamento-Quadro do MUS.

Europeia<sup>50</sup>. Este recurso tem lugar nos termos do artigo 263.º do TFUE, não existindo ainda jurisprudência que se tenha debruçado sobre a aplicação desta medida.

## 5. REFLEXÕES CONCLUSIVAS

Nos pontos precedentes procedeu-se à exposição do regime legal aplicável à adoção de sanções pecuniárias compulsórias, que assumem a designação de sanções pecuniárias temporárias, pelo BCE no desempenho das suas atribuições de autoridade de supervisão bancária, no âmbito do MUS.

Neste contexto, a adoção de sanções pecuniárias compulsórias visa robustecer a efetividade da atuação do supervisor, em linha com o objetivo que presidiu à própria instituição do MUS, de reforçar a função de supervisão, dando resposta a necessidades de melhoria detetadas.

Tal finalidade terá determinado a consagração – ao nível do Regulamento (CE) n.º 2532/98 – de um afastamento face à finalidade sancionatória com que as sanções pecuniárias compulsórias vinham sendo configuradas, e aplicadas, pelo BCE desde a sua constituição no âmbito das demais atribuições prosseguidas por esta Instituição.

No âmbito da supervisão, estas medidas surgem configuradas como uma ferramenta ao dispor do BCE para compelir as instituições visadas a adotarem uma certa conduta, sem o intuito de punir o incumprimento (de regulamentos ou decisões do BCE) subjacente à sua aplicação, solução que parece inspirada pelo regime Europeu de defesa da concorrência e tem consequências práticas ao nível das garantias dos visados, onde as regras processuais previstas para a adoção de medidas sancionatórias dão lugar às regras previstas para a adoção de medidas de supervisão. Parece por isso pretender-se, acima de tudo, induzir no destinatário um determinado comportamento (*behaviour inducing tool*).

As sanções pecuniárias compulsórias surgem, pois, instrumentalizadas pelo objetivo primordial de assegurar, de forma célere, a eficácia das decisões da autoridade de supervisão e, de forma mediata, a prossecução dos inerentes objetivos de regulação económica, em sentido lato. Destaca-se, no domínio da supervisão bancária, a necessidade de proteger os clientes e tutelar a confiança no sistema bancário, bem como prevenir ou mitigar o risco sistémico

---

<sup>50</sup> Cfr. Artigo 24.º, n.º 11, do Regulamento do MUS.

em prol da estabilidade financeira, cuja importância é indiscutível e tem vindo a ser reafirmada.

A reconfiguração reconhecida a estas medidas no contexto do MUS suscita questões relevantes, designadamente sob a perspetiva da dissociação entre as respetivas vertentes coerciva e punitiva, para cuja análise o presente texto poderá constituir um ponto de partida.

## BIBLIOGRAFIA

ALLEGREZZA, Silvia & RODOPOULOS, Ioannis

2017 “Enforcing Prudential Banking Regulations in the Eurozone: A Reading from the Viewpoint of Criminal Law”, in Katalin Ligeti & Vanessa Franssen (ed.), *Challenges in the Field of Economic and Financial Crime in Europe and the US*, Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, pp. 233-264.

ALLEGREZZA, Silvia & VOORDECKERS, Olivier

2015 “Investigative and Sanctioning Powers of the ECB in the Framework of the Single Supervisory Mechanism. Mapping the Complexity of a New Enforcement Model”, in *EUCRIM The European Criminal Law Associations' Forum*, 4, pp. 151-161.

CALVÃO DA SILVA, João

2002 *Cumprimento e Sanção Pecuniária Compulsória*, 4.<sup>a</sup> edição, Coimbra: Coimbra Editora.

DUARTE, Maria Luísa

2016 *União Europeia – Estática e dinâmica da ordem jurídica eurocomunitária*, Volume I, 2.<sup>a</sup> reimpressão: Almedina.

DUIJKERSLOOT, Ton; KARAGIANNI, Argyro & KRAAIJEVELD, Robert

2017 “Political and judicial accountability in the EU shared system of banking supervision and enforcement” in Miroslava Scholten & Michiel Luchtmann (ed.), *Law Enforcement by EU Authorities – Implications for political and judicial accountability*, Edward Elgar Publishing, pp. 28-52.

D'AMBROSIO, Raffaele

2013 “Due process and safeguards of the persons subject to SSM supervisory and sanctioning proceedings”, in *Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale*, n.º 74, Banca D'Italia.

- 2015 “The ECB and NCA liability within the Single Supervisory Mechanism”, in *Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale*, n.º 78, Banca D’Italia.
- GONÇALVES, Pedro
- 2006 “Direito Administrativo da Regulação”, in Jorge Miranda (coord.) e Eduardo Vera-Cruz Pinto (secretariado), *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano no centenário do seu nascimento*, volume II, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa: Coimbra Editora, pp. 535-573.
- GORTSOS, Christos V.
- 2015 “The power of the ECB to impose administrative penalties as a supervisory authority: an analysis of article 18 of the SSM Regulation”, in *Working paper series of European Center of Economic and Financial Law*, Panteion University of Social and Political Sciences, n.º 11.
- HARTLEY, Trevor C.
- 2010 *The foundations of European Union Law – An introduction to the constitutional and administrative law of the European Union*, 7.ª edição, Oxford: Oxford University Press.
- LOOSVELD, Stefaan
- 2013 “The ECB’s Investigatory and Sanctioning Powers Under the Future Single Supervisory Mechanism”, in *Journal of International Banking Law and Regulation*, vol. 28, n.º 10, pp. 422-425.
- MARTÍN, José María Fernández & TEIXEIRA, Pedro Gustavo
- 2000 “The imposition of regulatory sanctions by the European Central Bank”, in *European Law Review*, vol. 25, pp. 391-407.
- RISO, Antonio Luca
- 2014 “The power of the ECB to impose sanctions in the context of the SSM”, in *Bančni vestnik*, 63, n.º 4, pp. 32-35.
- ROQUE, Miguel Prata
- 2009 “Os poderes sancionatórios da ERC – Entidade Reguladora para a Comunicação Social”, in Paulo de Sousa Mendes, Augusto Silva Dias e Maria Fernanda Palma (coord.), *Direito Sancionatório das Autoridades Reguladoras*, Coimbra Editora, pp. 367-442.
- SCHWARZE, Jürgen
- 2009 *Droit administratif européen*, 2.ª edição, Bruxelas: Bruylant
- VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos
- 2018 *Lições de Direito Administrativo*, 5.ª Edição: Imprensa da Universidade de Coimbra.