



## **Síntese das principais conclusões e recomendações do Grupo de Trabalho sobre preparação de processos sancionatórios**

Por decisão do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros (CNSF), de março de 2014, foi criado um grupo de trabalho sobre preparação de processos sancionatórios, doravante designado por GT, composto por representantes das três entidades de supervisão financeira [Banco de Portugal (BdP), Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM) e Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF)].

De acordo com o respetivo mandato, o GT deveria avaliar a eficácia e eficiência dos sistemas de preparação dos processos de contraordenação das entidades de supervisão financeira (doravante, ESF), visando, nomeadamente, minimizar o risco de prescrição de procedimentos sancionatórios, nomeadamente no seguimento da impugnação judicial das respetivas decisões condenatórias.

O diagnóstico do GT permitiu retirar as seguintes conclusões quanto ao tema que espoletou a sua criação, a prescrição de processos contraordenacionais:

i) As verdadeiras condicionantes do exercício da ação sancionatória são outras que não o mero prazo prescricional fixado na lei e têm origem numa multiplicidade de fatores de diversa natureza sobre os quais importa refletir e, se necessário, intervir;

ii) A prescrição não constitui uma regra (muito pelo contrário) nos casos do BdP e da CMVM, ocorrendo apenas em situações muito excecionais e em processos de maior complexidade. No entanto, nos casos da ASF, verifica-se com frequência, dado o prazo de prescrição aplicável aos processos de empresas de seguros e sociedades gestoras de fundos de pensões ser de apenas 2 anos. Importa notar, no entanto, que este assunto ficará resolvido com a aprovação da iniciativa legislativa que engloba a transposição do regime de *Solvência II*;

iii) A experiência de funcionamento do *Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão* (TCRS) permite assinalar progressos na celeridade processual e especialização. Criado como tribunal especializado, importará garantir ao TCRS as condições que assegurem uma efetiva e continuada especialização dos seus magistrados e funcionários, designadamente nos domínios da regulação e supervisão financeiras.



O GT entendeu ainda dever formular um conjunto de recomendações. Apresenta-se, de seguida, uma síntese das mais importantes, organizadas de acordo com um critério que atende à entidade competente para a respetiva implementação. Assim, apresentam-se, em primeiro lugar, as recomendações cuja implementação depende essencialmente dos órgãos de decisão das ESF e/ou do CNSF (embora possam, igualmente, ser condicionadas em função de um enquadramento externo mais ou menos favorável) e, em segundo lugar, as recomendações cuja implementação depende da intervenção do poder legislativo e/ou executivo.

**I.      Recomendações cuja implementação depende essencialmente dos órgãos de decisão das ESF e/ou do CNSF**

**Recomendação 1: Organização interna dos poderes de supervisão, investigação, instrução e sancionamento**

Os poderes de supervisão, investigação, instrução e sancionamento das entidades de supervisão financeira devem ter por base uma cultura e organização institucional baseada em três pilares:

- 1) Rápida comunicação dos indícios de infração pelo departamento de supervisão ao departamento instrutor de processos de contraordenação;
- 2) Partilha célere e integral, entre as unidades orgânicas envolvidas, da informação necessária à instrução dos processos de contraordenação;
- 3) Interiorização pelas equipas de supervisão da necessidade de estabelecer procedimentos e rotinas formais de atuação, que em caso de suspeita de indícios de um facto ilícito permitam, sem qualquer dificuldade adicional, balizar no tempo os trabalhos de supervisão efetuados e, subsequentemente, aproveitar a informação obtida como elemento de prova juridicamente válida.

**Recomendação 2: Trabalho interdisciplinar**

Deve continuar a ser promovido, sempre que necessário e possível, o trabalho interdisciplinar, através de equipas com valências nas áreas jurídica, económica, informática, ou outras que se revelem necessárias e que reflitam uma boa combinação de experiência, de conhecimentos técnicos e de capacidade de julgamento.



### **Recomendação 3: Opções de estratégia processual**

As opções de estratégia processual devem, na medida em que não afetem a consistência do processo, contribuir para diminuir a sua complexidade.

### **Recomendação 4: Redução do prazo de deteção de condutas ilícitas**

Devem continuar a ser reforçados os procedimentos, regras e meios eficazes e eficientes de reduzir o prazo de deteção de condutas ilícitas, nomeadamente por uma combinação ponderada:

- 1) Do conhecimento aprofundado e atualizado da estratégia, políticas e práticas de negócio das entidades supervisionadas pelas instâncias de decisão das entidades de supervisão e do escrutínio exaustivo e cruzado das diversas fontes de informação pelas respetivas equipas de supervisão *in loco* e nos respetivos departamentos;
- 2) De modelos de risco e metodologias de supervisão adequados que permitam analisar e interpretar a qualidade da informação recebida, detetar a informação em falta, incompleta, falsa ou inexata, e formular uma apreciação atempada e com razoável grau de confiança de eventuais infrações, ocultação de provas, fraudes ou anomalias financeiras suscetíveis de afetar o normal funcionamento da instituição supervisionada ou a estabilidade financeira sistémica;
- 3) Da ativação imediata de um processo de monitorização do cumprimento de orientações específicas, dirigidas a uma entidade supervisionada, visando a correção de situações irregulares, detetadas *ex-officio* ou por denúncia, sem prejuízo da atuação sancionatória prevista na lei;
- 4) Da composição das equipas de supervisão e de instrução de processos e respetivas chefias departamentais, que reúnam o conjunto de conhecimentos, experiência e maturidade necessários para desenvolver as melhores linhas de defesa em termos de supervisão e as melhores linhas de ataque em termos de deteção de ilícitos e de instrução de processos;
- 5) Da elaboração de manuais de procedimentos, sintéticos e operacionais, que permitam ir consolidando, de forma sistemática e com atualizações regulares, os conhecimentos e a experiência adquiridos.



**Recomendação 5: Redução do prazo entre as datas do conhecimento dos factos e da comunicação ao departamento instrutor**

Devem continuar a ser reforçados procedimentos, regras e meios eficazes e eficientes de redução do prazo entre a data do conhecimento dos factos (ou da sua cessação) e a data da comunicação ao departamento instrutor, nomeadamente através da formalização adequada das normas que determinem e regulem a:

- 1) Transmissão oportuna de toda a informação relevante das unidades orgânicas de supervisão para a unidade de contencioso ou de ação sancionatória responsável pela instrução do processo de contraordenação;
- 2) Cooperação efetiva, ao longo de todo o processo, entre as unidades orgânicas de supervisão e a unidade de contencioso ou de ação sancionatória responsável pela instrução do processo de contraordenação.

**Recomendação 6: Minimização do tempo despendido na fase administrativa**

Deve continuar a procurar-se uma redução do tempo despendido na fase administrativa dos processos de contraordenação, nomeadamente através:

- 1) Da utilização do processo sumaríssimo, sempre que possível, e da ampliação legal do seu âmbito de aplicação, o que já foi consagrado na nova redação do RGICSF;
- 2) De sistemas de controlo interno que permitam uma gestão dos processos que se traduza na minimização do tempo despendido na fase administrativa.

**Recomendação 7: Mecanismos existentes relacionados com o princípio da oportunidade**

As entidades de supervisão financeira devem potenciar a utilização dos mecanismos já existentes relacionados com o princípio de oportunidade (a “Admoestação”, a “Advertência”, a “Suspensão do processo”, a “Suspensão da execução da sanção”, o “Processo sumaríssimo”, e a “Dispensa da publicação de sanção”, sempre que se revelem adequados e oportunos.

**Recomendação 8: Avaliação ex-post das equipas de supervisão, de instrução e de contencioso**

Devem continuar a ser promovidas as avaliações *ex-post* do desempenho das equipas de supervisão, de instrução e de contencioso, envolvidas em processos de contraordenação.



## **II. Recomendações cuja implementação depende da intervenção do poder legislativo e/ou executivo**

### **Recomendação 9: Capital humano das entidades de supervisão financeira**

Devem ser continuamente garantidas as condições que permitam o recrutamento, a formação e a estabilização do capital humano necessário à qualidade do desempenho que se espera, também em matéria de ação sancionatória, das entidades de supervisão financeira.

### **Recomendação 10: Especialização do Tribunal da Concorrência, Supervisão e Regulação (TCRS)**

Tendo em atenção a celeridade e o grau de especialização que o Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (TCRS), desde a sua entrada em funcionamento em abril de 2012, tem conseguido imprimir à tramitação dos processos de contraordenação das entidades de supervisão financeira, será importante:

- 1) Assegurar que os progressos realizados em termos de celeridade processual não sofram qualquer retrocesso;
- 2) Analisar formas de garantir e valorizar os ganhos de especialização adquiridos, nomeadamente no quadro dos movimentos de magistrados e, desta forma, consolidar o processo de especialização decorrente da criação do TCRS; e,
- 3) Decorridos três anos de funcionamento efetivo, realizar uma análise de custo/benefício da localização do TCRS.

### **Recomendação 11: Princípio da oportunidade**

O CNSF e as entidades de supervisão financeira devem continuar a ponderar a possibilidade de propor a introdução do princípio da oportunidade na legislação que se lhes aplica, bem com a possibilidade de introdução nos respetivos quadros normativos de mecanismos adicionais de oportunidade (como é, designadamente, o caso do procedimento de transação).



**Recomendação 12: Norma sobre tradução de documentos**

Deve ser proposta a inclusão nos regimes jurídicos das ESF de uma norma que clarifique/densifique o critério legal (assente na respetiva necessidade), atualmente constante do artigo 166º do Código de Processo Penal, de que depende a obrigatoriedade de tradução de documentos em língua estrangeira e o respetivo regime legal.

**Recomendação 13: Regime de prescrição**

Deve ser ponderada a criação, para todas as ESF, de uma norma que dê relevância, em sede de prescrição, à ocultação ou má qualidade da informação dada ao mercado ou ao supervisor.

**Recomendação 14: Alterações diversas ao Regime Geral das Contraordenações (RGCO)**

Deve ser proposto um conjunto alargado de alterações ao RGCO que inclua, designadamente, as seguintes matérias:

- 1) **Alteração do regime de notificações**, de forma a permitir, em termos semelhantes aos já constantes do RGICSF ou do CdVM, a notificação edital da acusação e da decisão;
- 2) Introdução de **limitações adicionais ao número de testemunhas** a oferecer no âmbito dos processos de contraordenação, bem como a **clarificação/reforço dos poderes das autoridades administrativas** para indeferirem diligências de prova irrelevantes, supérfluas, desnecessárias, com finalidade ou efeito dilatatório, ou cujo meio de prova seja inadequado, de obtenção impossível, ou muito duvidosa;
- 3) **Agravamento da taxa de justiça** devida pela interposição de recurso de atos irrecorríveis;
- 4) Inclusão de uma norma que expressamente autorize o Ministério Público e/ou a autoridade administrativa, em qualquer fase do processo, antes e depois do recurso judicial, a solicitar ao tribunal competente a determinação de **medidas cautelares destinadas a garantir o pagamento da coima**, das custas, ou o cumprimento de sanções acessórias;
- 5) Alteração da norma relativa ao conteúdo do **despacho liminar**, através do **reforço e densificação dos poderes do juiz** nesta fase;
- 6) Alteração do regime sobre a **decisão judicial por simples despacho**, através do **reforço dessa possibilidade**;



- 7) Alteração da norma relativa ao **regime da audiência de julgamento em 1ª instância**, de forma a **densificar e clarificar**, em diversos aspetos, o regime aplicável a essa fase do processo;
- 8) Alteração do **regime de execução de sanções**, através do estabelecimento de que a execução é promovida pelo representante do Ministério Público ou pela autoridade administrativa junto do tribunal competente, regulando-se expressamente o regime dessa execução;
- 9) Alteração, no sentido da **simplificação**, do **regime de cálculo de custas**;
- 10) Inclusão de uma norma expressa sobre **aceleração processual**;

#### **Recomendação 15: Transcrição de depoimentos**

Deve ser ponderada a generalização à CMVM e à ASF de um regime de transcrição de depoimentos que acolha as preocupações que estão na base do artigo 218.º, n.ºs 3, 4 e 5 do RGICSF.

#### **Recomendação 16: Revisão do prazo de prescrição dos processos da competência da ASF**

Deve ser alargado o prazo de prescrição dos processos de contraordenação da competência da ASF, nos termos entretanto propostos na iniciativa legislativa que engloba a transposição do regime de Solvência II.

#### **Recomendação 17: Criminalização da desobediência**

O regime da criminalização da “desobediência” deveria ser estendido à ASF, nos termos entretanto propostos na iniciativa legislativa que engloba a transposição do regime de Solvência II.