



CHEN CHEN

Assistente Convidado da FDUL. Investigador do CIDP

## O acesso à atividade bancária: a autorização e o registo

*Access to banking: authorisation and registration formalities*

**RESUMO:** O presente estudo pretende analisar duas matérias que serão objeto de alterações no Anteprojeto do Código da Atividade Bancária (ACAB): (i) o procedimento de autorização para a constituição de instituições de crédito ou de outro tipo com sede em Portugal; e (ii) o registo especial no Banco de Portugal (BdP).

**Palavras-chave:** (i) autorização; (ii) instituições de crédito; (iii) sociedades financeiras; (iv) registo

**ABSTRACT:** *This paper aims to analyse two matters that will be subject to changes in the Draft Banking Activity Code (ACAB): (i) the authorisation procedure for the incorporation of credit or other institutions with head office in Portugal; and (ii) the special registration with the Banco de Portugal (BdP).*

**Keywords:** *(i) authorisation; (ii) credit institutions; (iii) financial companies; (iv) registration*

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 2. O processo de autorização: 2.1. Evolução histórica; 2.2. Instituições de crédito; 2.3. Sociedades financeiras; 2.4. Instituições de pagamento e instituições de moeda eletrónica; 2.5. As novidades do ACAB: 2.5.1. Requisitos gerais para obtenção da autorização; 2.5.2. Instrução do pedido; 2.5.3. O desaparecimento da presunção de indeferimento tácito;

2.5.4. Recusa de autorização; 2.5.5. Caducidade da autorização; 2.5.6. Revogação da autorização; 2.5.7. Sociedades financeiras; 2.5.8. Companhias financeiras-mãe e companhias financeiras mistas-mãe na UE, sediadas em Portugal. 3. O registo: 3.1. Instituições de crédito; 3.2. Sociedades financeiras; 3.3. Instituições de pagamento e instituições de moeda eletrónica; 3.4. As alterações no ACAB. 4. Conclusões.

## 1. Introdução

I. No passado dia 29 de outubro de 2020, o Banco de Portugal (BdP) colocou em consulta pública o anteprojeto de Código da Atividade Bancária (ACAB)<sup>1</sup>. Desta forma, foi dado o primeiro passo para a revisão do regime regulatório aplicável à atividade bancária desenvolvida em Portugal, nomeadamente, através da substituição do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF)<sup>2</sup> que se encontra em vigor desde 1993.

Em face das sucessivas alterações deste último diploma, o ACAB pretende assim estabilizar as normas aplicáveis à atividade bancária em território nacional, consolidando os diversos regimes especiais num único texto legislativo e sistematizado.

II. Esta revisão revoga diversos diplomas avulsos e resulta da necessidade de transposição para o ordenamento jurídico português das seguintes diretivas europeias:

- (i) Diretiva (UE) n.º 2019/878 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2019, que altera a Diretiva 2013/36/UE, no que se refere às entidades isentas, às companhias financeiras, às companhias financeiras mistas, à renumeração, às medidas e poderes de supervisão e às medidas de conservação de fundos próprios (CRD V);

<sup>1</sup> BdP, *Consulta pública sobre o Anteprojeto de Código da Atividade Bancária* (29-out.-2020). Acessível em BPortugal, disponível em: [https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/documentos-relacionados/documento\\_de\\_consulta\\_publica\\_codigo\\_da\\_atividade\\_bancaria.pdf](https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/documentos-relacionados/documento_de_consulta_publica_codigo_da_atividade_bancaria.pdf) (consultado a 11 de janeiro de 2021).

<sup>2</sup> Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro (conforme alterado).

- (ii) Diretiva (UE) n.º 2019/879 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2019, que altera a Diretiva 2014/59/UE, no respeitante à capacidade de absorção de perdas e de recapitalização das instituições de crédito e empresas de investimento, e a Diretiva 98/26/CE (BRRD II);
- (iii) Diretiva (UE) n.º 2019/2034 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de novembro de 2019, relativa à supervisão prudencial das empresas de investimento e que altera as Diretivas 2002/87/CE, 2009/65/CE, 2011/61/UE, 2013/36/UE, 2014/59/UE e 2014/65/UE<sup>3</sup>.

III. O presente artigo visa abordar o acesso à atividade bancária<sup>4</sup> no RGICSF e no ACAB, mais concretamente, a autorização para a constituição de instituições de crédito e de sociedades financeiras com sede em Portugal (incluindo as novidades legais no que concerne às companhias financeiras e às companhias financeiras mistas) e o registo destas entidades, bem como, as regras aplicáveis às instituições de pagamento e às instituições de moeda eletrónica.

IV. Tal como reconhecido pelo Banco Central Europeu (BCE)<sup>5</sup>, a concessão de autorizações a instituições de crédito é fundamental, em termos regulamentares e de supervisão, para o sistema finan-

<sup>3</sup> Esta Diretiva será transposta de forma parcial na parte relativa à transformação em instituições de crédito e de certas empresas de investimento sistémicas.

<sup>4</sup> O exercício da atividade bancária corresponde a “*receber do público depósitos ou outros fundos reembolsáveis e conceder crédito por contra própria*”. Cfr. BdP, *Autorização de constituição: Instituição de crédito*. Acessível em BPortugal, disponível em: <https://www.bportugal.pt/autorizacao-de-constituicao-inst-credito> (consultado a 11 de janeiro de 2021).

<sup>5</sup> BCE, *Guia sobre avaliações de pedidos de autorização de instituições de crédito. Pedidos de autorizações em geral*, 2.ª ed. revista, (janeiro 2019). Acessível em BCE, disponível em [https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.201901\\_guide\\_assessment\\_credit\\_inst\\_licensing\\_appl.pt.pdf?639083c1690b108e5a4a32fc90b110a6](https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.201901_guide_assessment_credit_inst_licensing_appl.pt.pdf?639083c1690b108e5a4a32fc90b110a6) (consultado a 11 de janeiro de 2021).

BCE, *Guia sobre avaliações de pedidos de autorização de instituições de crédito fintech*, (março 2018). Acessível em BCE, disponível em [https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/publiccons/pdf/licensing\\_and\\_fintech/ssm.guide\\_on\\_assessment\\_for\\_licensing\\_of\\_fintech\\_credit\\_insts\\_draft.pt.pdf](https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/publiccons/pdf/licensing_and_fintech/ssm.guide_on_assessment_for_licensing_of_fintech_credit_insts_draft.pt.pdf) (consultado a 11 de janeiro de 2021).

ceiro europeu, devendo apenas ser permitida a entrada de instituições de crédito sólidas. Por outro lado, a concorrência, a inovação financeira e o processo tecnológico não devem ser restringidas. A aplicação dos mesmos critérios para a concessão de autorizações promove a igualdade no seio da União Europeia (UE), sujeitando as instituições à regulamentação e à supervisão bancárias.

## **2. O processo de autorização<sup>6</sup>**

### **2.1. Evolução histórica**

Até 1992, cabia ao Governo autorizar a constituição de instituições de crédito, através de uma portaria conjunta do Primeiro-Ministro e do Ministro das Finanças, sendo que o BdP apenas dava o seu parecer prévio à autorização (artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 23/86, de 18 de fevereiro<sup>7</sup>).

O RGICSF veio alterar este processo, passando o BdP a ter competência para autorizar a constituição de instituições de crédito (artigo 16.º/1 do RGICSF).

Por seu turno, de acordo com o artigo 4.º/1/a) do Regulamento (UE) n.º 1024/2013 do Conselho, de 15 de outubro de 2013 (Regulamento do MUS<sup>8</sup>), o BCE tem competência exclusiva para conceder autorizações às instituições de crédito para o exercício da atividade. Os artigos 6.º/4 e 14.º do Regulamento do MUS estabelecem ainda

<sup>6</sup> Para maior desenvolvimento, Augusto de Athayde/Augusto Albuquerque de Athayde/Duarte de Athayde, *Curso de Direito Bancário*, I, 2.ª ed., Coimbra Editora: Coimbra (2009), 373-386; António Menezes Cordeiro, *Direito Bancário*, 6.ª ed., Almedina: Coimbra (2016), 1136-1139; Vasco Soares da Veiga, *Direito Bancário*, Almedina: Coimbra (1994), 56-57.

<sup>7</sup> O referido Decreto-Lei foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro (1.ª versão do RGICSF).

<sup>8</sup> Entenda-se “MUS” por Mecanismo Único de Supervisão. Sobre o MUS, Paulo Câmara, *Supervisão bancária: recentes e próximos desenvolvimentos em I Congresso de Direito Bancário*, coord. L. Miguel Pestana de Vasconcelos, Almedina: Coimbra (2014), 300-316.

uma competência comum do BCE e do BdP (enquanto autoridade nacional de Portugal)<sup>9</sup>.

Considerando o quadro europeu acima descrito, o ACAB prevê agora, no artigo 4.º, uma norma de articulação de competência, clarificando o exercício dos poderes do BdP e esclarece, no artigo 325.º, as competências do supervisor enquanto autoridade macroprudencial nacional.

## 2.2. Instituições de crédito

I. O BdP tem o dever de comunicar ao BCE a receção de um pedido de autorização no prazo de 15 dias úteis (artigo 73.º/1 do Regulamento (UE) n.º 468/2014 do Banco Central Europeu, de 16 de abril de 2014 (Regulamento-Quadro do MUS)).

II. Desde logo, as instituições de crédito com sede em Portugal devem cumprir com as condições previstas no artigo 14.º/1 do RGICSF para obterem a autorização do BdP: (i) adotar um dos tipos previstos na lei portuguesa; (ii) ser uma sociedade anónima; (iii) o seu objeto exclusivo deve ser o exercício da atividade legalmente permitida no artigo 4.º do RGICSF; (iv) o seu capital social não pode ser inferior ao mínimo legal<sup>10</sup>, devendo estar representado por ações nominativas<sup>11</sup>; (v) a sua sede principal e efetiva da administração deve situar-se em Portugal; (vi) apresentar dispositivos sólidos em matéria de governo da sociedade, com uma estrutura organizativa clara, com linhas de responsabilidade bem definidas, transparentes e coerentes; (vii) estabelecer processos eficazes de identificação, gestão, controlo e comunicação dos riscos a que está ou possa vir a

<sup>9</sup> Para maior desenvolvimento nesta matéria, BdP, *Livro Branco sobre a regulação e supervisão do setor financeiro* (2016). Acessível em BPortugal, disponível em [https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/livro\\_branco\\_web.pdf](https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/livro_branco_web.pdf) (consultado a 11 de janeiro de 2021).

<sup>10</sup> Portaria n.º 95/94, de 9 de fevereiro (conforme alterada).

<sup>11</sup> Deve estar inteiramente subscrito na data da constituição da instituição de crédito (artigo 14.º/3 do RGICSF).

estar exposta; (viii) ter mecanismos adequados de controlo interno, incluindo procedimentos administrativos e contabilísticos sólidos; (ix) possuir políticas e práticas de remuneração que promovam e sejam coerentes com uma gestão sã e prudente dos riscos; (x) dispor órgãos de administração e fiscalização com membros cuja idoneidade, qualificação profissional, independência e disponibilidade deem (a título individual e ao nível dos órgãos no seu conjunto) garantias de gestão sã e prudente da instituição de crédito.

III. O procedimento de constituição de instituições de crédito em Portugal é composto por duas fases: (i) licenciamento/autorização e (ii) inscrição em registo especial.

Em primeiro lugar, o pedido de autorização deve ser acompanhado dos elementos elencados no artigo 17.º/1 do RGICSF: (i) informação sobre o tipo de instituição de crédito que se pretende constituir e o projeto de contrato de sociedade; (ii) programa de atividade, indicando o tipo de operações que se pretende realizar, implantação geográfica, estrutura orgânica e meios humanos, técnicos e materiais utilizados, e as contas previsionais para cada um dos primeiros três anos de atividade; (iii) dados que permitam identificar os acionistas (direitos e indiretos), pessoas singulares ou coletivas, que detenham participações qualificadas e os montantes das mesmas, incluindo a identidade do último beneficiário ou beneficiários efetivos<sup>12</sup>; (iv) descrição fundamentada sobre a adequação da estrutura acionista à estabilidade da instituição de crédito; (v) declaração de compromisso de que, no ato da constituição, se mostrará depositado o montante do capital social exigido por lei; (vi) dispositivos sólidos em matéria de governo de sociedade (que devem incluir dos elementos do n.º 2 do referido preceito); e (vii) identificação dos membros dos órgãos de administração e fiscalização, juntamente com uma justificação em relação à adequação dos mesmos de forma a assegurarem uma gestão sã e prudente da instituição de crédito.

<sup>12</sup> São beneficiários efetivos “a pessoa ou pessoas singulares que, em última instância, detêm a propriedade ou o controlo do cliente e ou a pessoa ou pessoas singulares por conta de quem é realizada uma operação ou atividade, de acordo com os critérios estabelecidos no artigo 30.º” (artigo 2.º/1/f) da Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto).

Neste contexto, caso já tenha conhecimento dos elementos referidos acima, o BdP pode dispensar a sua apresentação<sup>13</sup>, bem como, se assim o entender, solicitar informações complementares e realizar as averiguações que considere necessárias<sup>14</sup>.

Após a receção do pedido, o BdP verifica se todas as condições de autorização estão preenchidas<sup>15</sup>. Com efeito, existem duas hipóteses:

- (i) O BdP elabora um projeto de decisão para que o BCE conceda a autorização para o acesso à atividade bancária<sup>16</sup>, (caso estejam cumpridas todas as condições de autorização). A notificação ao BCE deve ser feita pelo menos 20 dias úteis antes do fim do prazo de avaliação máximo previsto no artigo 19.º/1 do RGICSF;

Posteriormente, o BCE avalia o pedido com base na legislação europeia. Caso entenda que as condições de autorização não estão satisfeitas, o BCE concede ao requerente a oportunidade para apresentar por escrito os factos e objeções pertinentes para a avaliação<sup>17</sup>.

De acordo com o artigo 78.º/1 do Regulamento-Quadro do MUS, após analisar o projeto de decisão de autorização do BdP, o BCE toma a sua decisão no prazo de 10 dias úteis<sup>18</sup>, podendo concordar ou formular objeções ao projeto apresentado<sup>19</sup>.

Adicionalmente, o artigo 16.º/3 do RGICSF obriga o BdP a comunicar os seguintes elementos à Autoridade Bancária Europeia (*European Banking Authority* - EBA): (i) a autorização concedida;

<sup>13</sup> Artigo 17.º/5 do RGICSF.

<sup>14</sup> Artigo 17.º/6 do RGICSF.

<sup>15</sup> Artigo 74.º do Regulamento-Quadro do MUS.

<sup>16</sup> Artigo 76.º/1 do Regulamento-Quadro do MUS.

<sup>17</sup> Artigo 77.º/1 do Regulamento Quadro do MUS. Esta oportunidade concedida pelo BCE ao requerente vai em linha com o direito de audiência previsto no artigo 31.º do Regulamento-Quadro do MUS.

<sup>18</sup> O prazo de 10 dias úteis pode ser prorrogado uma vez pelo mesmo período, apenas em casos devidamente justificados. – Artigo 14.º/3 do Regulamento do MUS (*ex vi* artigos 77.º/2 e 78.º/1 do Regulamento-Quadro do MUS).

<sup>19</sup> Caso o BCE não formule objeções no prazo indicado, considera-se o projeto de decisão adotado.

(ii) os elementos que consubstanciaram a obtenção da autorização; e (iii) a indicação do sistema de garantia de depósitos no qual a instituição de crédito participa.

- (ii) O BdP recusa o pedido com base nas situações previstas no artigo 20.º/1 do RGICSF, devendo enviar uma cópia da sua decisão ao BCE<sup>20</sup>.

Em relação à recusa por parte do BdP, é discutido se esta decisão é discricionária ou não. Apesar de o supervisor ter uma certa margem de livre valoração, entendemos que não (ou existindo, será praticamente nula<sup>21</sup>), pois os limites legais têm de ser respeitados. Nesta linha, Menezes Cordeiro salienta dois argumentos: (i) a eliminação dos critérios de juízos de oportunidade económica ou político-social para autorizar instituições de crédito<sup>22</sup>; e (ii) a competência para autorizar as instituições de crédito cabe, hoje, ao BdP e não ao Governo<sup>23</sup>.

Não obstante, caso receba um pedido de autorização deficientemente instruído, o BdP notifica os requerentes, concedendo-lhes um prazo razoável para suprir a(s) deficiência(s).

IV. No seguimento da tomada de decisão, os interessados são notificados da mesma no prazo de seis meses a contar da receção do pedido ou da receção das informações complementares solicitadas (nunca podendo ultrapassar os 12 meses sobre a data da entrega inicial do pedido), sob pena de a falta de notificação constituir uma presunção de indeferimento tácito do pedido. Para Menezes Cordeiro, os prazos mencionados são exagerados face às necessidades atuais do sistema bancário e que os 90 dias que eram dados ao BdP

<sup>20</sup> Artigo 75.º do Regulamento-Quadro do MUS.

<sup>21</sup> Cfr. Augusto de Athayde, *Curso cit.*, 376.

<sup>22</sup> Artigo 4.º/1 do Decreto-Lei n.º 83/86, de 18 de fevereiro. Além do mais, o próprio artigo 20.º/3 do RGICSF proíbe as necessidades económicas do mercado como motivo de recusa de autorização.

<sup>23</sup> Desta forma, adotamos a posição e os argumentos apresentados por Menezes Cordeiro. Cfr. Menezes Cordeiro, *Direito Bancário cit.*, 1138.

para a elaboração do seu parecer no artigo 7.º/1 do Decreto-Lei n.º 23/86, de 18 de fevereiro seriam suficientes<sup>24</sup>.

V. Nos termos do artigo 21.º do RGICSF, a autorização caduca em duas situações<sup>25</sup>: (i) se a instituição de crédito não iniciar a sua atividade no prazo de 12 meses (que pode ser prorrogado por igual período, se tal for pedido pelos interessados ao BdP); e (ii) em caso de dissolução da instituição de crédito.

VI. Por último, relativamente à revogação da autorização, o BdP é a entidade competente para o efeito, nos termos do artigo 23.º/1 do RGICSF.

A autorização de uma instituição de crédito só pode ser revogada nos casos previstos do artigo 22.º/1 do RGICSF e noutras situações legalmente estabelecidas. Tal como defendido acima em relação à recusa de autorização, o BdP “*dispõe de muita reduzida margem de discricionariedade*”<sup>26</sup>, ou até mesmo inexistente.

Por outro lado, segundo o artigo 80.º/1 do Regulamento-Quadro do MUS, caso considere que a autorização de uma instituição de crédito deva ser revogada (total ou parcialmente), o BdP deve elaborar um projeto de decisão com uma proposta de revogação da autorização e enviá-lo para o BCE, que avalia o mesmo sem demora justificada<sup>27</sup>. O BCE pode aceitar ou rejeitar o referido projeto (artigo 83.º/1 do Regulamento-Quadro do MUS).

Adicionalmente, se tomar conhecimento de circunstâncias que possam fundamentar uma eventual revogação de uma autorização, o BCE pode revogar uma autorização, devendo, para o efeito, consultar o BdP com uma antecedência mínima de 25 dias úteis a contar da data em que planeia tomar a sua decisão<sup>28</sup> (artigo 82.º/2

<sup>24</sup> Cfr. Menezes Cordeiro, *Direito Bancário* cit., 1138.

<sup>25</sup> O BCE menciona outra situação típica de caducidade: a renúncia expressa à autorização. BCE, *Guia*, cit., 38. Em sentido contrário, o legislador português previu a renúncia expressa à autorização como fundamento de revogação da autorização (artigo 22.º/1/i) do RGICSF).

<sup>26</sup> Cfr. Augusto de Athayde, *Curso* cit. 377.

<sup>27</sup> Artigo 81.º/1 do Regulamento-Quadro do MUS.

<sup>28</sup> Em casos urgentes, este prazo poderá ser reduzido para cinco dias úteis.

do Regulamento-Quadro do MUS). Ainda de realçar que, de acordo com o artigo 23.º/2 do RGICSF, a decisão de revogação da autorização deve ser fundamentada, notificada à instituição de crédito em causa e comunicada à EBA e às autoridades de supervisão dos Estados-Membros da UE onde a instituição de crédito tenha sucursais ou preste serviços.

Em regra, a revogação da autorização tem por consequência a dissolução e a liquidação da instituição de crédito em questão, exceto se o BdP dispensar nos casos de (i) cessação ou redução da atividade durante mais de seis meses; ou (ii) verificação de irregularidades graves na administração, organização contabilística ou fiscalização interna da instituição de crédito (artigo 22.º/5 do RGICSF).

### 2.3. Sociedades financeiras

I. O regime de autorização das instituições de crédito previsto nos artigos 16.º e ss. do RGICSF é aplicável às sociedades financeiras com sede em Portugal<sup>29</sup>, com as necessárias adaptações, por remissão do artigo 174.º-A do mesmo diploma<sup>30</sup>.

Relativamente aos elementos que complementam os referidos no artigo 17.º do RGICSF, remetemos para a informação elencada no sítio *Web* do BdP<sup>31</sup>.

II. Por último, quanto a este tipo de instituição, o BdP tem a competência exclusiva para avaliar o pedido, podendo adotar uma das seguintes decisões: (i) concessão; ou (ii) recusa de autorização.

<sup>29</sup> De acordo com o artigo 2.º-A/*kk*), as sociedades financeiras são “*as empresas, com exceção das instituições de crédito, cuja atividade principal consista em exercer pelo menos uma das atividades permitidas aos bancos, com exceção da receção de depósitos ou outros fundos reembolsáveis do público, incluindo as empresas de investimento e as instituições financeiras referidas na sublínea ii) da alínea z)*”

<sup>30</sup> Com exceção das seguintes normas do RGICSF: artigos 14.º/1/b) e d)/última parte; 16.º/3; 22.º/3; e 23.º/2.

<sup>31</sup> BdP, *Autorização de constituição: Sociedade financeira*. Acessível em BPortugal, disponível em <https://www.bportugal.pt/autorizacao-de-constituicao-soc-financeira> (consultado a 11 de janeiro de 2021).

## 2.4. Instituições de pagamento e instituições de moeda eletrónica

I. Para além do RGICSF, devemos ter em conta o Regime Jurídico dos Serviços de Pagamento e da Moeda Eletrónica (RJSPME)<sup>32</sup> para compreender o processo de autorização das instituições de pagamento e das instituições de moeda eletrónica.

Os serviços de pagamentos correspondem às atividades previstas nos artigos 4.º e 13.º/2 do RJSPME. Por outro lado, as instituições de moeda eletrónica têm como atividades a emissão de moeda eletrónica e as enumeradas no artigo 14.º/2 do RJSPME.

II. Nos termos do artigo 7.º/1/a) do RJSPME, o BdP é a autoridade competente para *“conceder a autorização para a constituição de instituições de pagamento e de instituições de moeda eletrónica, e revogá-la nos casos previstos na lei”* (tal como também resulta, para o caso da autorização, do artigo 18.º/1 do RJSPME).

III. A obtenção da autorização do BdP encontra-se sujeita ao cumprimento, por parte das instituições de pagamento e das instituições de moeda eletrónica com sede em Portugal, das condições previstas no artigo 18.º/2 do RJSPME: (i) ser uma sociedade anónima ou por quotas<sup>33</sup>; (ii) o seu capital social deve corresponder aos serviços a prestar<sup>34</sup>; (iii) a sua sede principal e efetiva da administração deve localizar-se em Portugal, devendo parte da sua atividade principal ser realizada em Portugal<sup>35</sup>; (iv) dispor de órgãos de administração e fiscalização com membros cuja idoneidade, qualificação profissional deem (a título individual e ao nível dos órgãos no seu con-

<sup>32</sup> Decreto-Lei n.º 91/2018, de 12 de novembro.

<sup>33</sup> Esta última forma societária é característica do RJSPME. Tal não se encontra previsto para as instituições de crédito ou para as sociedades financeiras no RGICSF.

<sup>34</sup> Quanto às instituições de pagamento, o limite mínimo pode variar entre os € 20 000 e os € 125 000 (artigo 49.º do RJSPME). Por outro lado, o capital social das instituições da moeda eletrónica não pode ser inferior a € 350 000 (artigo 55.º do RJSPME).

<sup>35</sup> Esta última parte não é exigida às instituições de crédito e às sociedades financeiras no RGICSF.

junto) garantias de gestão sã e prudente da instituição em questão; (v) comprovar que as pessoas singulares ou coletivas que pretendam deter (direta ou indiretamente) uma participação qualificada satisfazem as condições necessárias para garantir uma gestão sã e prudente da instituição em causa<sup>36</sup>; (vi) ter dispositivos sólidos em matéria de governo da sociedade, com uma estrutura organizativa clara, com linhas de responsabilidade bem definidas, transparentes e coerentes; (vii) estabelecer processos eficazes de identificação, gestão, controlo e comunicação dos riscos a que está ou possa vir a estar exposta; (viii) ter mecanismos de controlo interno (e.g. procedimentos administrativos e contabilísticos sólidos, que sejam completos e proporcionais à natureza, ao nível e à complexidade das atividades a desenvolver), devendo os mesmos dar cumprimento às disposições legais ou regulamentares relativas à prevenção de branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo<sup>37</sup>.

As instituições de pagamento e as instituições de moeda eletrónica têm de pedir uma autorização ao BdP para prestar mais serviços de pagamento do que aqueles que foram inicialmente autorizados<sup>38</sup>.

IV. O procedimento para este tipo de instituições é composto por duas fases: (i) licenciamento/autorização, e (ii) inscrição em registo especial.

Em primeiro lugar, o pedido de autorização junto do BdP deve conter os elementos enumerados no artigo 19.º/2 do RJSPME, sem prejuízo de outros elementos informativos definidos por Aviso do BdP.

Após receber o pedido, o BdP verifica se todas as condições de autorização do artigo 19.º/2 do RJSPME estão preenchidas. De seguida, a autoridade competente pode tomar duas decisões: (i) conceder a autorização; ou (ii) recusar com fundamento em qualquer

<sup>36</sup> Esta condição não se encontra prevista no RGICSF.

<sup>37</sup> Tal não está referido no RGICSF.

<sup>38</sup> Artigo 18.º/3 do RJSPME.

das situações previstas no artigo 20.º RGICSF (*ex vi* artigo 23.º/3 do RJSPME).

Caso receba um pedido de autorização deficientemente instruído, o BdP notifica os requerentes, concedendo a estes um prazo razoável para suprir a(s) deficiência(s).

Ao contrário do que acontece com as instituições de crédito e com as sociedades financeiras, a notificação aos interessados por parte do BdP deve ser realizada no prazo de três meses a contar da receção do pedido ou da receção das informações complementares solicitadas (nunca podendo ultrapassar os 12 meses sobre a data da entrega inicial do pedido), nos termos do artigo 23.º/1 do RJSPME. Para além disso, o legislador português não previu, neste regime, a figura do indeferimento tácito do pedido.

V. A autorização das instituições de pagamento e das instituições de moeda eletrónica caduca nas duas situações previstas no artigo 21.º do RGICSF (*ex vi* artigo 26.º do RJSPME): (i) se a instituição de crédito não iniciar a sua atividade no prazo de 12 meses (que poderá ser prorrogado por igual período, se tal for pedido pelos interessados ao BdP); e (ii) em caso de dissolução da instituição de crédito.

VI. No que se refere à revogação da autorização, o BdP é a entidade competente para tal, nos termos do artigo 28.º/1 do RJSPME. A autorização de uma instituição de pagamento ou de uma instituição de moeda eletrónica só pode ser revogada nos casos previstos do artigo 27.º do RJSPME, para além de outras situações legalmente previstas.

## **2.5. As novidades do ACAB**

### **2.5.1. Requisitos gerais para obtenção da autorização**

I. Sendo um aspeto essencial do acesso à atividade bancária, o artigo 15.º/1 do ACAB estabelece o capital social mínimo das instituições de crédito, revogando assim a Portaria n.º 95/94, de 9 de

fevereiro. O BdP salienta que “*este aspeto é merecedor de maior dignidade jurídica, mas também de estabilidade jurídica, em especial em tempos de baixa inflação*”<sup>39</sup>.

II. Com esta revisão, prevê-se que os requerentes tenham de ter uma estrutura acionista adequada, cumprindo com os critérios do artigo 98.º/2 do ACAB<sup>40</sup>. Adicionalmente, nos termos do artigo 20.º/2/i), última parte do ACAB, é previsto o cumprimento das disposições legais ou regulamentares de prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo pelos mecanismos adequados de controlo interno<sup>41</sup>.

### **2.5.2. Instrução do pedido**

I. Neste ponto, em complemento às alíneas previstas no artigo 17.º/1 do RGICSF, o legislador introduziu no artigo 23.º/1 do ACAB, novos elementos que têm de acompanhar o pedido de autorização: (i) a identificação das empresas-mãe, as companhias financeiras e as companhias financeiras mistas do grupo; (ii) as contas previsionais (cenário base e, pelo menos, cenário adverso) e os respetivos pressupostos (base individual e consolidada) para cada um dos primeiros três anos de atividade; (iii) elementos que comprovem que os sistemas informáticos são suficientes, robustos e seguros para o exercício das atividades autorizadas; (iv) os princípios gerais e elementos do plano de recuperação previsto nos artigos 213.º e 214.º do ACAB devem ser descritos, bem como os planos de continuidade das suas atividades, devendo incluir, de forma clara, as operações críticas, planos de contingência eficazes e um procedimento que permita testar regularmente os mesmos e proceder à avaliação da sua adequação e da sua eficácia; (v) as participações qualificadas devem

<sup>39</sup> BdP, *Consulta pública*, 10.

<sup>40</sup> Artigo 20.º/2, f) ACAB.

<sup>41</sup> Tal previsão já tinha sido consagrada em 2018 no artigo 18.º/2/i) do RJSPME.

estar expressamente identificadas<sup>42</sup>; e (vi) exposição dos mecanismos de controlo interno estabelecidos com o propósito de cumprir as disposições legais ou regulamentares de prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo.

II. Para além do que já se encontrava previsto no artigo 17.º/2 do RGICSF, os sistemas sólidos em matéria de governo da sociedade devem conter regras aplicáveis a todos os colaboradores sobre a prevenção, comunicação e sanção de conflitos de interesses têm de estar incluídas<sup>43</sup>.

### 2.5.3. O desaparecimento da presunção de indeferimento tácito

I. Uma das principais novidades em matéria de autorização para a constituição de instituições de crédito e de sociedades financeiras com sede em Portugal é a eliminação da presunção de indeferimento tácito do pedido de autorização na falta de notificação por parte do BdP (anteriormente prevista no artigo 19.º/2 do RGICSF). Na consulta pública<sup>44</sup>, o BdP justifica esta opção com o princípio da decisão previsto no artigo 13.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA)<sup>45</sup>:

*“Desaparece a norma que, no RGICSF, estabelece que a falta de comunicação da decisão que avalia o pedido de autorização constitui presunção de indeferimento tácito do pedido, em conformidade com o princípio da decisão consagrado no Código do Procedimento Administrativo (CPA). Saliente-se, todavia, que o CAB altera a regra anterior mas não a inverte, não se consagrando, portanto, qualquer presunção de deferimento tácito.”*

<sup>42</sup> A imputação de direitos de voto deve ser feita nos termos dos artigos 94.º a 96.º do ACAB.

<sup>43</sup> Artigo 23.º/2, c) do ACAB.

<sup>44</sup> Cfr. BdP, *Consulta pública*, 11.

<sup>45</sup> Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro (conforme alterado).

II. De acordo com o referido princípio, a Administração Pública tem um dever de se pronunciar sobre todos os assuntos da sua competência que lhe sejam apresentados<sup>46</sup>.

Ora, a revisão do CPA de 2015 parece ter eliminado, de forma definitiva, a figura do indeferimento tácito. Não obstante, para Paulo Otero, “*a circunstância de o artigo 129.º do CPA não qualificar este silêncio administrativo não exclui a suscetibilidade de o intérprete extrair aqui uma forma de indeferimento tácito ou rejeição do requerido, reforçada, aliás, pelos termos como se encontra redigido o artigo 184.º, n.º 1, alínea b), em sede de objeto de reclamação ou recurso administrativo*”<sup>47</sup>.

#### 2.5.4. Recusa de autorização

No que concerne à recusa de autorização<sup>48</sup>, são acrescentados dois fundamentos às situações anteriormente previstas no artigo 20.º/1 do RGICSF.

Em primeiro lugar, o BdP pode recusar a concessão da autorização no caso de não considerar demonstrado que os sistemas, processos e mecanismos em matéria de governo possibilitam uma gestão sã, sólida e eficaz do risco pela instituição de crédito.

Por sua vez, constitui ainda fundamento de recusa a incapacidade da instituição de crédito de cumprir com os deveres previstos no ACAB em matéria de prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo.

#### 2.5.5. Caducidade da autorização

Comparativamente com o artigo 21.º do RGICSF, a extinção da instituição de crédito, em consequência de uma fusão por incorpora-

<sup>46</sup> Sobre o princípio da decisão, Tiago Antunes, *A decisão no novo Código do Procedimento Administrativo*, em *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo*, II, 5.ª ed., coord. Carla Amado Gomes/Ana F. Neves/Tiago Serrão, AAFDL: Lisboa (2020), 313-347.

<sup>47</sup> Paulo Otero, *Direito do procedimento administrativo*, I, Almedina: Coimbra (2016), 418.

<sup>48</sup> Agora prevista no artigo 28.º do ACAB.

ção total, passa a constituir uma situação de caducidade da autorização, para os efeitos do artigo 29.º/3/b) do ACAB.

### 2.5.6. Revogação da autorização

I. O leque dos fundamentos que permitem a revogação da autorização de uma instituição de crédito foi alargado com o artigo 606.º/1 do ACAB. Foi introduzida a menção às Partes III, IV e VI do Regulamento (UE) n.º 575/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013 (CRR) (requisitos prudenciais relativos a fundos próprios). Adicionalmente, o BdP pode ainda revogar a autorização de uma instituição de crédito (i) se os seus passivos forem superiores aos seus ativos (ou se existirem fundadas razões que o serão a curto prazo); (ii) em caso de aplicação de uma das medidas de resolução previstas no artigo 567.º/1 do ACAB<sup>49</sup>; e (iii) se declarar que esta se encontra em situação ou risco de insolvência (artigo 487.º/1/a) do ACAB) e que não é previsível que esta situação seja evitada num prazo razoável através de uma das situações previstas na alínea b) do mesmo preceito, mas que as medidas de resolução não são necessárias e proporcionais à prossecução de alguma das finalidades da resolução.

II. Nesta matéria, uma das alterações mais significativas é a inclusão da possibilidade de o BdP determinar a aplicação de medidas cautelares.

Esta faculdade só pode ser utilizada “*em situações de justificada urgência e quando tal se revele necessário à salvaguarda da estabilidade financeira ou para prevenir risco de prejuízo irreversível para os interesses dos depositantes, investidores e demais credores da instituição de crédito*”<sup>50</sup>. Assim, a introdução das medidas cautelares no contexto dos procedimentos de revogação de autorização

<sup>49</sup> Neste caso, o BdP propõe a revogação da autorização da instituição de crédito.

<sup>50</sup> Artigo 608.º/1 do ACAB.

visa “mitigar o risco de prejuízo irreparável para os interesses de terceiros ou a salvaguarda da estabilidade financeira”<sup>51</sup>.

O BdP pode assim (i) impor condições ao exercício da atividade pela instituição (*i.e.* o cumprimento de deveres especiais de informação ou de determinadas regras); (ii) exigir um pedido de autorização prévia ao BdP para a prática de certos atos; (iii) suspender preventivamente o exercício de determinada atividade; e/ou (iv) encerrar preventivamente (total ou parcialmente) estabelecimentos da instituição. Estas medidas devem respeitar, a todo o tempo, os princípios da necessidade, adequação e proporcionalidade, devendo os interessados ser ouvidos antes da adoção das mesmas, salvo se a urgência, a execução ou a utilidade da decisão forem comprometidas<sup>52</sup>.

Sendo imediatamente exequíveis, as medidas cautelares adotadas apenas cessam em três situações: (i) decisão judicial que as revogue de forma definitiva; (ii) decisão final proferida no procedimento administrativo de revogação de autorização; (iii) revogação expressa por parte do BdP<sup>53</sup>.

### **2.5.7. Sociedades financeiras**

I. O artigo 8.º do ACAB estipula um tipo único de sociedade financeira, afastando assim a tipologia prevista no artigo 6.º do RGICSF. Em virtude disso, as agências de câmbio e as sociedades de garantia mútua deixam de ser qualificadas como sociedades financeiras.

II. O regime de autorização das sociedades financeiras continua a ter por referência a secção aplicável às instituições de crédito, por força da remissão do artigo 32.º/2 do ACAB.

Ora, tal como acontece no RJSPME, as sociedades financeiras podem requerer a autorização para exercer todas ou algumas das suas atividades referidas no artigo 8.º do ACAB<sup>54</sup>.

<sup>51</sup> Cfr. BdP, *Consulta pública*, 34 e 35.

<sup>52</sup> Artigo 608.º/2 do ACAB.

<sup>53</sup> Artigo 608.º/3 do ACAB.

<sup>54</sup> Artigo 32.º/3 do ACAB.

III. Na mesma linha do que acontece para as instituições de crédito, o capital social mínimo das sociedades financeiras passa a estar previsto no artigo 15.º/2 do ACAB. O montante varia consoante o tipo de atividades que forem autorizadas. Deste modo, pretende-se evitar a existência de constrangimentos à entrada de novos operadores no mercado<sup>55</sup>.

IV. Mais uma vez, à semelhança do que se encontra estabelecido no RJSPME, para ampliar o elenco das suas atividades, a sociedade financeira já constituída necessita de obter uma autorização superveniente por parte do BdP<sup>56</sup>.

#### **2.5.8. Companhias financeiras-mãe e companhias financeiras mistas-mãe na UE, sediadas em Portugal**

I. Em consequência da transposição da CRD V, o ACAB dispõe novas regras relativas à autorização de companhias financeiras e companhias financeiras mistas.

De acordo com o artigo 33.º/ 1 e 2 do ACAB, encontram-se sujeitas à autorização do BdP as seguintes instituições: (i) companhias financeiras-mãe e companhias financeiras mistas-mãe num Estado-Membro; (ii) companhias financeiras-mãe e companhias financeiras mistas-mãe na UE, sediadas em Portugal; e (iii) outras companhias financeiras e companhias financeiras mistas, sediadas em Portugal, sujeitas ao ACAB e ao CRR, em base subconsolidada.

II. A concessão da autorização do BdP encontra-se sujeita ao preenchimento cumulativo das condições previstas no artigo 33.º/3 do ACAB, sendo que o pedido deve ser acompanhado pelas informações referidas no artigo 34.º do mesmo diploma. Por outro lado, a autorização pode ser dispensada nos termos do artigo 35.º do ACAB.

<sup>55</sup> Cfr. BdP, *Consulta pública*, 5.

<sup>56</sup> Artigo 32.º/5 do ACAB.

III. O BdP concede ou recusa a autorização de uma companhia financeira ou companhia financeira mista no prazo de seis meses a contar da data de receção do pedido de autorização (artigo 36.º/1 do ACAB).

A autorização só pode ser recusada no caso de todas as condições mencionadas acima não estarem preenchidas. Ao contrário do que acontece com as instituições de crédito, as sociedades financeiras, as instituições de pagamento e as instituições de moeda eletrónica, o BdP deve notificar o requerente da sua decisão de recusa (incluindo a fundamentação da mesma) no prazo de quatro meses (i) a contar da data de receção do pedido de autorização, ou (ii) caso o pedido esteja incompleto<sup>57</sup>, a contar da data da receção da informação completa necessária, não podendo ultrapassar o prazo de seis meses referido anteriormente<sup>58</sup>.

IV. No caso de a autoridade responsável pela supervisão em base consolidada seja diferente da autoridade competente no Estado-Membro em que a companhia financeira ou a companhia financeira mista está estabelecida, é previsto um procedimento de tomada de decisão conjunta entre o BdP e a outra autoridade no artigo 37.º do ACAB<sup>59</sup>.

### **3. O registo<sup>60</sup>**

#### **3.1. Instituições de crédito**

I. Antes de requerer a inscrição em registo especial no BdP, os meios e as condições para o desenvolvimento da atividade previa-

<sup>57</sup> Entendemos que se deve aplicar o disposto para as instituições de crédito no artigo 28.º/2 do ACAB, devendo o BdP notificar os requerentes, concedendo-lhes um prazo razoável para completar o pedido de autorização.

<sup>58</sup> Artigo 36.º/2 e 3 do ACAB.

<sup>59</sup> Note-se que no caso de companhias financeiras mistas, é necessário ter em conta o artigo 38.º do ACAB.

<sup>60</sup> Sobre o registo no RGICSF, Menezes Cordeiro, *Direito Bancário* cit., 1139-1140.

mente autorizada têm de estar implementados. De seguida, o BdP avalia se os requisitos legais e operacionais para o desenvolvimento da atividade autorizada estão preenchidos, devendo também estar cumpridas as condições referidas no projeto apresentado ao BdP e autorizado pelo BCE.

Os interessados podem requerer a inscrição da instituição de crédito em registo especial no BdP, após parecer favorável do supervisor.

II. O registo abrange os elementos previstos no artigo 66.º do RGICSF, sendo que qualquer facto superveniente que altere os mesmos encontra-se igualmente sujeito a registo<sup>61</sup>.

III. Por regra, a instituição de crédito já autorizada pelo BdP deve requerer o registo no prazo de 30 dias a contar da data da ocorrência dos factos sujeitos ao mesmo (artigo 71.º/1 do RGICSF), salvo as exceções previstas no n.º 2 do referido preceito. Na hipótese de o BdP não se opor no prazo de 30 dias a contar da data em que recebeu o pedido completo, ou, se tiver solicitado informações complementares, após a receção destas, considera-se o registo efetuado (artigo 71.º/4 do RGICSF).

Ademais, as certidões do registo apenas serão passadas às pessoas que tenham interesse legítimo (artigo 71.º/5 do RGICSF).

IV. O BdP só pode recusar o registo nos casos referidos no artigo 72.º do RGICSF ou noutros fundamentos legalmente previstos. Como salienta Menezes Cordeiro, “*a exigência do registo assume uma dupla função: – permitir a publicidade dos factos a ele sujeitos; – facultar um suplemento de apreciação da regularidade formal da instituição, por parte do BP.*”<sup>62</sup>.

V. Por fim, o artigo 65.º/1 do RGICSF configura o registo especial no BdP como uma condição suspensiva para o início da atividade

<sup>61</sup> Artigos 66.º) e 70.º do RGICSF.

<sup>62</sup> Cfr. Menezes Cordeiro, *Direito Bancário* cit., 1140.

bancária. Assim sendo, a instituição de crédito só pode iniciar a sua atividade após inscrição em registo especial junto do BdP<sup>63</sup>.

### **3.2. Sociedades financeiras**

I. Em relação ao registo das sociedades financeiras, aplica-se o mesmo procedimento aplicável às instituições de crédito, em virtude da remissão do artigo 194.º/2 do RGICSF.

II. Para iniciarem a sua atividade, as sociedades financeiras devem estar inscritas em registo especial no BdP. Esta exigência encontra-se prevista no artigo 194.º/1 do RGICSF.

### **3.3. Instituições de pagamento e instituições de moeda eletrónica**

I. O regime do registo das instituições de crédito previsto nos artigos 65.º a 71.º do RGICSF é aplicável às instituições de pagamento e às instituições de moeda eletrónica com sede em Portugal, por força do artigo 34.º/2 do RJSPME.

II. Para iniciarem a sua atividade, as instituições de pagamento e as instituições de moeda eletrónica devem estar inscritas em registo especial no BdP, conforme o disposto no artigo 34.º/1 do RJSPME.

### **3.4. As alterações no ACAB**

I. Em termos de novidades relativamente à inscrição em registo especial no BdP, o ACAB prevê, no artigo 85.º/2, que a mesma pode

<sup>63</sup> Tal como refere Menezes Cordeiro, o registo previsto no RGICSF não substitui o registo comercial, devendo-se aplicar, a título supletivo, as regras deste último. Cfr. Menezes Cordeiro, *Direito Bancário* cit., 1140.

ficar dependente de uma inspeção do BdP para averiguar se os requisitos legais ou operacionais para o desenvolvimento da atividade autorizada estão cumpridos. Neste caso, o registo apenas é efetuado após o parecer favorável do BdP<sup>64</sup>.

II. Para além disso, é introduzido um novo número ao artigo 91.º do ACAB, segundo o qual o requerimento do registo da entrada em liquidação de uma instituição e da identidade do liquidatário judicial ou dos membros da comissão liquidatária deve ser efetuado no prazo de um mês a contar da notificação aos mesmos do despacho de prosseguimento referido no artigo 620.º do ACAB.

#### **4. Conclusões**

Em suma, no que respeita ao processo de autorização e ao registo, o ACAB manteve a maior parte das normas que se encontravam previstas no RGICSF. Não obstante, destacamos as seguintes alterações:

- (i) A previsão do capital social mínimo no artigo 15.º, revogando assim a Portaria n.º 95/94, de 9 de fevereiro (conforme alterada);
- (ii) A eliminação da presunção de indeferimento tácito, passando o BdP a ter de decidir dentro do prazo estabelecido no artigo 26.º/1, sob pena de criar incertezas no mercado;
- (iii) A introdução da possibilidade de o BdP determinar a aplicação de medidas cautelares;
- (iv) O estabelecimento de novas regras de autorização de companhias financeiras e companhias financeiras mistas, em virtude da transposição da CRD V; e
- (v) A possibilidade de a inscrição em registo especial no BdP ficar dependente de uma inspeção do supervisor.

<sup>64</sup> Artigo 85.º/3 do ACAB.

