

*A tradução desta página foi gerada pela tradução automática [Link]. As traduções automáticas podem conter erros que reduzem potencialmente a clareza e a exatidão; o Provedor de Justiça não aceita qualquer responsabilidade por eventuais discrepâncias. Para informações mais fiáveis e segurança jurídica, consultar: a versão de origem em inglês, acima referida. Para mais informações, consulte a nossa [política linguística e de tradução](#) [Link].*

## **Decisão do Provedor de Justiça Europeu que encerra o inquérito à queixa 1561/2014/MHZ contra a Autoridade Bancária Europeia (EBA)**

Decisão

**Caso** 1561/2014/MHZ - **Aberto em** 13/10/2014 - **Decisão de** 06/07/2015 - **Instituição em causa** Autoridade Bancária Europeia ( Não se verificou má administração ) |

O processo dizia respeito a um atraso da Autoridade Bancária Europeia (EBA) no tratamento do pedido do autor da denúncia para que a EBA investigasse uma alegada violação do direito da UE pela autoridade estónia de supervisão financeira. O Provedor de Justiça inquiriu a questão e concluiu que a EBA foi capaz de justificar o seu atraso, na sua maioria. Por esta razão, e também porque a EBA se desculpou pelo atraso e se comprometeu a melhorar o seu procedimento, o Provedor de Justiça não encontrou má administração. Uma vez que, no decurso do inquérito, a EBA estabeleceu prazos internos para o tratamento de pedidos semelhantes, o Provedor de Justiça incentivou-a a formalizar esses prazos mediante a alteração do seu regulamento interno. Por conseguinte, encerrou o processo com uma nova observação.

### **Antecedentes da denúncia**

1. A denúncia diz respeito a um banco estónio («Banco estónio»).
2. Em 21 de maio de 2013, um escritório de advogados que representa o autor da denúncia (entre outros requerentes) apresentou à Autoridade Bancária Europeia («ABE») um pedido («pedido») para investigar, nos termos do artigo 17.º do Regulamento (UE) n.º 1093/2010 [1] , a Autoridade de Supervisão Financeira da Estónia («Autoridade estónia») relativamente a uma alegada violação da Diretiva 2007/44/CE da UE [2] .
3. Os requerentes alegaram que a Autoridade estónia não avaliou adequadamente a



adequação da aquisição da maioria das ações do Banco estónio pelo Banco X e pela sua empresa-mãe Y e não supervisionou adequadamente essa aquisição. Daí resultou um controlo direto do capital social por parte dos primeiros e um controlo indireto por parte dos segundos. A este respeito, os requerentes consideraram que os depósitos e o capital dos clientes do Banco estónio não estão seguros e que as informações abrangidas pelo segredo bancário não são seguras.

4. Em 23 de maio de 2013, a EBA confirmou a receção do pedido e comprometeu-se a analisar a questão e a informar os requerentes das próximas etapas em devido tempo. Entre junho e dezembro de 2013, houve uma troca de correspondência entre a EBA e os requerentes. A EBA acusou sistematicamente a receção da correspondência e dos elementos de prova suplementares. Em todas as ocasiões, a EBA informou os requerentes de que seriam informados em breve sobre o processo de investigação e as próximas etapas (mas não foram apresentadas razões para o atraso).

5. Em 15 de janeiro de 2014, a EBA informou o escritório de advogados de que o pedido era considerado admissível em conformidade com as então regras internas de tratamento da EBA em matéria de investigação por violação do direito da União [3] .

6. Oito meses depois, a EBA ainda não tinha decidido se tencionava investigar a Autoridade estónia. O queixoso dirigiu-se ao Provedor de Justiça Europeu.

## **O inquérito**

7. O Provedor de Justiça abriu um inquérito sobre a queixa e identificou a seguinte alegação e alegação:

1) A EBA não tratou adequadamente o pedido;

2) A EBA deve tomar medidas em resposta ao pedido e informar sem demora o autor da reclamação dessa medida.

8. Aquando da abertura do inquérito, o Provedor de Justiça solicitou à EBA que a informasse sobre os prazos impostos internamente para cada etapa do procedimento quando trata de pedidos semelhantes nos termos do artigo 17.º do Regulamento 1093/2010.

9. No decurso do inquérito, o Provedor de Justiça recebeu o parecer da EBA sobre a queixa e, posteriormente, as observações do queixoso em resposta ao parecer da EBA. Na condução do inquérito, o Provedor de Justiça teve em conta os argumentos e pareceres apresentados pelas partes.

## **Alegada falta de tratamento adequado do pedido e do pedido conexo**



## Argumentos apresentados ao Provedor de Justiça

**10.** O autor da denúncia alegou que a EBA não tinha agido num prazo razoável e não tinha fundamentado o seu atraso. O pedido foi apresentado em maio de 2013 e só em janeiro de 2014 a EBA decidiu sobre a sua admissibilidade. Além disso, até à data da queixa ao Provedor de Justiça Europeu (8 de setembro de 2014), a EBA não tinha informado o queixoso da sua decisão quanto à sua intenção de abrir um inquérito na sequência do pedido ou de encerrar o pedido sem dar início a uma investigação.

**11.** O autor da denúncia salientou que o Regulamento Interno da EBA de 2012, que era aplicável no momento da apresentação do pedido, estabelece uma distinção entre três fases do processo de tratamento de um pedido: I) a decisão sobre a admissibilidade; II) a decisão de iniciar ou não um inquérito, e III) a investigação.

**12.** O presente regulamento interno não prevê um prazo dentro do qual a EBA deve tomar uma decisão nas fases i) e ii). Por conseguinte, aplicam-se as regras gerais relativas a um prazo razoável. O autor da denúncia alegou que os prazos de oito meses para tratar da admissibilidade do pedido e de mais de oito meses para decidir sobre a abertura de um inquérito não podem ser considerados como um «prazo razoável». Isto é tanto mais assim se tivermos em conta o facto de ambas as decisões serem « *de natureza técnica* ».

**13.** Na sua resposta, a EBA apresentou informações pormenorizadas sobre a forma como tratou o pedido por ordem cronológica, do seguinte modo:

- O pedido apresentado em 21 de maio de 2013 foi completado por várias cartas adicionais datadas, respetivamente, de 3 de junho de 2013 (com documentos em anexo); 12 de agosto de 2013; 9 de outubro de 2013 e 27 de novembro de 2013 (com documentos em anexo).
- A EBA contactou a Autoridade estónia em 3 de fevereiro de 2014 e solicitou a sua opinião sobre a alegada violação da Diretiva 2007/44. Na sua resposta de 24 de fevereiro de 2014, a autoridade estónia declarou que a questão tinha sido amplamente tratada em anos anteriores.
- Entretanto, em 17 de fevereiro de 2014, o autor da denúncia informou a EBA de que a sua avaliação preliminar tinha sido divulgada à imprensa. Em 4 de abril de 2014, o queixoso informou a EBA de uma decisão judicial nacional relacionada com o pedido. Em resposta, o autor da denúncia foi informado de que tinha sido efetuado um «inquérito preliminar» junto do Órgão de Fiscalização da Estónia e que esse inquérito estava em curso.
- Em 11 de abril de 2014, a EBA solicitou informações adicionais e elementos de prova de apoio à Autoridade estónia.
- Em 29 de abril de 2014, o autor da denúncia apresentou informações adicionais sobre a evolução relevante na Estónia. Subsequentemente, a EBA informou o autor da denúncia de que, devido à complexidade da questão, aos numerosos documentos do processo, aos seus recursos limitados e às traduções necessárias, necessitava de mais tempo para avaliar o pedido e decidir se iniciava uma investigação contra a autoridade estónia nos termos do artigo 17.º do Regulamento 1093/2010.
- Em 3 de junho de 2014, a Autoridade estónia apresentou uma nova resposta (à qual foram



anexados muitos documentos), que foi posteriormente avaliada e analisada pela EBA.

- Na data da resposta ao Provedor de Justiça (19 de dezembro de 2014), a EBA concluiu a sua avaliação. Emitiu uma decisão expressando a sua intenção de encerrar o pedido e de não dar início a uma investigação nos termos do artigo 17.º do Regulamento 1093/2010. Nesse mesmo dia, enviou uma carta ao queixoso nesse sentido.

**14.** A EBA observou que tinha correspondência regular com o autor da denúncia. Salientou, no entanto, que tinha recebido « *uma quantidade muito substancial de informações factuais complexas que tinha de considerar para determinar como proceder* ». Além disso, « *durante o verão* », a EBA precisava de reafetar recursos para uma investigação complexa e urgente sobre a incapacidade das autoridades nacionais Z de disponibilizar depósitos protegidos aos depositantes. Tendo em conta as consequências para os depositantes dos bancos Z em causa, a EBA deu prioridade a essa investigação, conduzindo a atrasos não planeados no tratamento dos pedidos pendentes.

**15.** Em resposta ao pedido específico de informações do Provedor de Justiça (ponto 8 supra), a EBA observou que a sua Unidade Jurídica « *estabeleceu recentemente* » [4] um processo de acompanhamento de queixas/pedidos utilizando um determinado «instrumento de gestão de projetos». A EBA explicou que « *estabelece os prazos iniciais para cada reclamação com base no reconhecimento imediato das queixas, na realização de uma primeira revisão da reclamação no prazo de duas semanas e, a menos que essa análise conduza ao encerramento do pedido nessa fase, numa análise mais completa... no prazo de mais três meses e meio e informando o requerente da análise da EBA no prazo de um mês.* » Estes prazos são ajustados em função da natureza dos pedidos apresentados, em especial da sua complexidade, da medida em que os inquéritos devem ser feitos às autoridades competentes, da oportunidade das suas respostas e da necessidade de dar prioridade aos pedidos em relação aos outros trabalhos realizados pela Unidade Jurídica. Em última análise, o objetivo é fornecer ao requerente uma avaliação no prazo de um ano a contar da receção do pedido, mantendo-o devidamente atualizado.

**16.** A EBA juntou à sua resposta uma cópia da sua carta ao autor da denúncia de 19 de dezembro de 2014. Nessa carta, informou o autor da denúncia de que « *está disposto a encerrar [o pedido] e a não dar início a um inquérito nos termos do artigo 17.º do Regulamento (UE) n.º 1093/2010* », tendo fundamentado pormenorizadamente a sua decisão. A EBA concluiu que o pedido deveria ser encerrado porque o autor da denúncia não tinha fornecido elementos de prova substanciais que a levassem a crer que « *a violação, se e quando comprovada, prejudicaria os fundamentos do Estado de direito, na ausência de qualquer carácter sistémico ou qualquer aspeto que implique uma violação dos direitos humanos ou de outras liberdades fundamentais* ». Em seguida, declarou que não havia provas de que a Autoridade estónia não tivesse cumprido as suas responsabilidades de supervisão. A EBA concluiu que, após ter descoberto a situação financeiramente difícil do X, a Autoridade estónia agiu de uma forma que parece ter sido destinada a garantir a solidez do Banco estónio. Além disso, os factos em causa suscitaram importantes litígios perante os tribunais administrativos e cíveis estónios que envolveram a autoridade estónia.

O autor da denúncia foi convidado a apresentar « *quaisquer novas informações pertinentes* »



*suscetíveis de justificar uma análise mais aprofundada do caso no prazo de quatro semanas. Caso contrário, a EBA encerraria o pedido do autor da denúncia de uma forma definitiva.*

A EBA pediu desculpas ao queixoso pelo tempo que tinha demorado a analisar o pedido. Explicou que tal se devia a « *uma combinação da carga de trabalho muito substancial que limita o recurso que podemos atribuir à consideração desses pedidos* » e à necessidade que surgiu durante o verão de dar prioridade a outros pedidos relativos à falta de acesso dos depositantes aos seus depósitos em dois bancos Z. E acrescentou que « *se esforçará por assegurar que sejam fornecidas atualizações mais regulares sobre os progressos realizados na análise desses pedidos no futuro* ».

**17.** Nas suas observações sobre a resposta da EBA de 27 de fevereiro de 2015, o autor da denúncia considerou que a EBA deveria ter decidido investigar as alegadas violações do direito da UE por parte da Autoridade estónia e não encerrar o pedido. Com efeito, em 19 de fevereiro de 2015, um tribunal estónio de primeira instância confirmou violações graves do direito estónio e da legislação da UE por parte do X. Esta decisão suscitou dúvidas quanto à exatidão das observações apresentadas pela Autoridade estónia à EBA e confirmou que o X não é um acionista de controlo adequado do Banco estónio. Em 16 de janeiro de 2015, o autor da denúncia e outros requerentes responderam à carta da EBA e, em 27 de fevereiro, enviaram uma cópia da decisão judicial estónia à EBA. O queixoso alegou que, em qualquer caso, a sua queixa ao Provedor de Justiça não procurou obter uma decisão do Provedor de Justiça sobre o mérito do pedido, mas sim sobre se a EBA tratou o pedido num prazo razoável.

**18.** O autor da denúncia concordou que o objeto do pedido era complexo e que a EBA necessitava de recolher elementos de prova. No entanto, na sua opinião, a EBA não tinha tratado o assunto da forma mais eficiente possível. Ao decidir se deve iniciar uma investigação (segunda fase do processo), a EBA parece ter começado a centrar-se em questões que deveriam ter sido analisadas durante a terceira fase (a investigação). A segunda fase não deveria ter implicado uma investigação pormenorizada dos factos em que se baseou o pedido, ao passo que a carta da EBA de 19 de dezembro de 2014 sugere que essa investigação pormenorizada tinha sido realizada. Em vez disso, segundo o autor da denúncia, a EBA deveria apenas ter determinado se o pedido preenchia os critérios estabelecidos no anexo 2 do Regulamento Interno.

## Avaliação do Provedor de Justiça

**19.** Como acertadamente salientado pelo autor da denúncia, o antigo e atual Regulamento Interno da EBA para a Investigação de Violação do Direito da União não prevê prazos para a EBA tomar i) decisões sobre a admissibilidade dos pedidos e ii) decisões sobre a oportunidade de dar início a uma investigação. No entanto, os princípios da confiança legítima e da segurança jurídica exigem que a EBA atue num prazo razoável ao tratar os pedidos. Este requisito corresponde a um direito processual fundamental consagrado no artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, que exige que «os assuntos [de cada pessoa] sejam tratados... num prazo razoável».



20. Tal como os tribunais da UE já afirmaram em várias ocasiões, a apreciação do carácter razoável do prazo em questão deve ser efetuada tendo em conta as circunstâncias específicas do caso, tais como a complexidade do processo, o comportamento das partes ou a superação de questões processuais [5] .

21. No que diz respeito à sua decisão sobre a admissibilidade do pedido, o Provedor de Justiça considera que a EBA não pôde justificar a necessidade de oito meses para tomar a sua decisão. Em primeiro lugar, como acertadamente alegou o autor da denúncia, os critérios de admissibilidade estabelecidos no artigo 2.º, n.º 5, e no anexo 1 do Regulamento de Processo da EBA 2012, aplicáveis ao presente processo, são de natureza técnica e não parecem exigir vários meses para serem tratados [6] . Além disso, embora as informações adicionais que o autor da denúncia enviou à EBA em 3 de junho, 6 de outubro e 27 de novembro de 2013 pudessem, de facto, ter sido relevantes para a avaliação da oportunidade de dar início ao inquérito, não eram certamente pertinentes para a decisão sobre a admissibilidade à luz dos critérios enumerados no anexo 1. O Provedor de Justiça observa igualmente que todos os documentos que o queixoso anexou à sua correspondência foram traduzidos para inglês.

22. Por outro lado, o Provedor de Justiça considera justificado o tempo que levou a EBA a decidir sobre a próxima etapa processual, nomeadamente a determinação preliminar de que o pedido deve ser encerrado sem abertura de uma investigação.

23. O Provedor de Justiça salienta que tanto o Regulamento Interno de 2012 como o de 2014 indicam que esta etapa é comparável a uma investigação, embora de natureza preliminar. Com efeito, o artigo 3.º do Regulamento de Processo de 2012, que prevê a possibilidade de contactar a autoridade competente em causa, intitula-se «Início da investigação». O artigo 4.º do Regulamento de Processo de 2014 é ainda mais explícito. Prevé a possibilidade de contactar a autoridade competente em causa, o requerente ou qualquer pessoa singular ou coletiva para obter informações na fase da determinação da oportunidade de dar início à investigação. Intitula-se « **Inquérito preliminar** » [7] . Além disso, o anexo 2 estabelece uma distinção entre os fatores de inquérito positivos e negativos que devem ser determinados antes de tomar uma decisão quanto ao encerramento do pedido ou à abertura de um inquérito. A natureza destes fatores (nomeadamente fatores de investigação positivos) exige uma avaliação aprofundada dos factos, da legislação e das informações fornecidas pela autoridade competente e pelos requerentes [8] .

24 . O Provedor de Justiça observa que, durante o período de onze meses entre 15 de janeiro de 2014 (data da decisão sobre a admissibilidade) e 19 de dezembro de 2014 (data da decisão que expressa a intenção de encerrar o pedido sem dar início a uma investigação), a EBA solicitou duas vezes explicações à Autoridade estónia (em 3 de fevereiro e 11 de abril) e teve várias trocas de pontos de vista com os requerentes. O Provedor de Justiça reconhece igualmente que a EBA teve de analisar as respostas da Autoridade estónia, obter traduções dos documentos fornecidos por essa autoridade e tratar de provas complexas e volumosas. Além disso, ao dar prioridade ao processo Z sobre o pedido, a EBA agiu dentro dos limites do seu poder discricionário no que respeita à organização do seu trabalho interno.



**25.** Tendo em conta o que precede, o Provedor de Justiça conclui que, embora a EBA não tenha podido justificar por que motivo demorou oito meses para decidir sobre a admissibilidade do pedido, pôde explicar o facto de ter demorado onze meses (a partir da data da decisão sobre a admissibilidade) a tomar a sua decisão preliminar de que o pedido deveria ser encerrado sem dar início a uma investigação. Por este motivo, e também porque, na sua carta enviada ao queixoso em 19 de dezembro de 2014, a EBA (i) pediu desculpa pelo atraso e (ii) se comprometeu a *«garantir que sejam fornecidas atualizações mais regulares sobre os progressos na análise dos pedidos no futuro»*, o Provedor de Justiça não encontra um caso de má administração.

**27.** Por último, o Provedor de Justiça regista com agrado que, atualmente, a EBA aplica os seguintes prazos internos: um prazo máximo de **cinco meses** a contar da data de receção de um pedido para decidir sobre a admissibilidade de um pedido e de um **ano**, no máximo, a contar da data de receção do pedido, para decidir sobre a abertura de um inquérito ou o encerramento do pedido.

## Conclusão

Com base no inquérito sobre esta queixa, o Provedor de Justiça encerra-a com a seguinte conclusão:

**Dado que a EBA se desculpou pelo atraso injustificado ocorrido no tratamento do pedido do queixoso e se comprometeu a *«garantir que sejam fornecidas atualizações mais regulares sobre os progressos na análise dos pedidos no futuro»*, o Provedor de Justiça não considera má administração neste caso.**

O autor da denúncia e a EBA serão informados desta decisão.

### Observação complementar

A EBA poderá considerar a possibilidade de formalizar os prazos iniciais estabelecidos pelo instrumento de gestão de projetos da EBA, alterando em conformidade a sua Decisão de 2014 que adota o Regulamento Interno para a Investigação de Violação do Direito da União.

Emily O'Reilly Estrasburgo, 06/07/2015

[1] Regulamento (UE) n.º 1093/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Bancária Europeia), altera a Decisão 716/2009/CE e revoga a Decisão 2009/78/CE da Comissão (JO 2010, L 331, p. 12).



O artigo 17.º, «Realização do direito da União», dispõe:

*«1. Se uma autoridade competente não tiver aplicado os atos referidos no artigo 1.º, n.º 2, ou os tiver aplicado de uma forma que pareça constituir uma violação do direito da União, [...] a Autoridade age no exercício das competências previstas nos n.os 2, 3 e 6 do presente artigo .*

*2: A pedido de uma ou mais autoridades competentes, do Parlamento Europeu, do Conselho, da Comissão ou do Grupo das Partes Interessadas do Setor Bancário, ou por sua própria iniciativa, e após ter informado a autoridade competente em causa, a Autoridade pode investigar a alegada violação ou não aplicação do direito da União .»*

[2] Diretiva 2007/44/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de setembro de 2007, que altera a Diretiva 92/49/CEE do Conselho e as Diretivas 2002/83/CE, 2004/39/CE, 2005/68/CE e 2006/48/CE no que diz respeito às regras processuais e aos critérios de avaliação para a avaliação prudencial das aquisições e aumentos de participações no setor financeiro (JO L 247, p. 1).

[3] Decisão da EBA/DC/2012/054, de 5 de julho de 2012. Estas regras foram substituídas em 14 de julho de 2014 pela Decisão da EBA que adota o Regulamento Interno para a Investigação de Violação do Direito da União (EBA/DC/2014/100). A substância das regras não se alterou significativamente.

[4] Nenhuma data foi fornecida.

[5] Processos apensos T-431/10 e T-560/10 , *Nencini/Parlamento* , acórdão de 4 de junho de 2013, ainda não publicado na Coletânea, n.os 43 e 44 e jurisprudência aí referida; Processo C-50/12 P, *Kendrion/Comissão* , acórdão de 26 de novembro de 2013, ainda não publicado na Coletânea, n.º 96.

[6] Artigo 2.º 5 do Regimento de 2012: *« Para ser admissível, o pedido diz respeito à aplicação dos atos a que se refere o artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento EBA, incluindo as normas técnicas estabelecidas nos termos dos artigos 10.º a 15.º, em especial a incapacidade de uma autoridade competente assegurar que a instituição financeira cumpre os requisitos estabelecidos nesses atos. Um pedido não é admissível se pertencer a uma das categorias definidas no anexo 1 .»* O anexo 1 previa seis condições claras de inadmissibilidade. O pedido é considerado inadmissível se i) for anónimo, não indicar o endereço do remetente ou apresentar um endereço incompleto; II) não for indicada qualquer queixa; III) a reclamação não é abrangida pelo âmbito de aplicação do regulamento; IV) Não há indicação de uma autoridade competente à qual possa ser imputada a alegada violação do direito da UE; V) diz respeito aos atos/omissões de uma pessoa ou organismo privado; VI) a queixa é materialmente idêntica à já tratada pela EBA.

[7] O artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento Interno de 2012 prevê que o presidente da EBA deve, se necessário, convidar a autoridade competente a prestar informações num prazo determinado. O artigo 4.º do Regulamento Interno de 2014, sob a epígrafe «Inquérito



preliminar», prevê que o presidente pode convidar a autoridade competente em causa, o requerente ou qualquer outra pessoa singular ou coletiva a prestar informações. O artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento Interno de 2012 prevê que, após a receção de todas as informações necessárias, o Presidente deve decidir se dá início a um inquérito, tendo em conta a lista não exaustiva de fatores constante do anexo 2.

[8] O anexo 2 do Regulamento de Processo de 2012 (o anexo 2 do Regulamento de Processo de 2014 é quase idêntico) dispõe o seguinte:

*« Fatores [de inquérito] positivos: A alegada violação compromete os fundamentos do Estado de direito (por exemplo, violações sistémicas, violações dos direitos humanos ou das liberdades fundamentais) A alegada violação diz respeito a uma reincidência [...]; A alegada violação pode ter um impacto direto significativo nos objetivos da EBA em matéria de: funcionamento do mercado interno; integridade, transparência; eficiência e bom funcionamento dos mercados financeiros; prevenção da arbitragem regulamentar e promoção da igualdade de condições de concorrência; e melhorar a proteção do cliente.*

*Fatores [de inquérito] negativos: O pedido é mais adequado para ser tratado por outra pessoa ou organismo [...]; o pedido é mais adequado para ser tratado por outros meios (por exemplo, avaliação pelos pares, mediação); o pedido parece frívolo ou vexatório .»*