

**A AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS NO CONTEXTO DA
REVOGAÇÃO DA AUTORIZAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE FUNÇÕES DE UM MEMBRO
DO ÓRGÃO DE ADMINISTRAÇÃO DE DETERMINADA INSTITUIÇÃO DE CRÉDITO**
A REAVALIAÇÃO DA IDONEIDADE DOS ADMINISTRADORES

Maria Francisca Branco

CENTRO DE ESTUDOS DE DIREITO PÚBLICO E REGULAÇÃO
FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA

JANEIRO | 2026

cedipre.fd.uc.pt

**A AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS NO CONTEXTO DA
REVOGAÇÃO DA AUTORIZAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE FUNÇÕES DE UM MEMBRO
DO ÓRGÃO DE ADMINISTRAÇÃO DE DETERMINADA INSTITUIÇÃO DE CRÉDITO
A REAVALIAÇÃO DA IDONEIDADE DOS ADMINISTRADORES**

Maria Francisca Branco



**CENTRO DE ESTUDOS DE DIREITO PÚBLICO E REGULAÇÃO
FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA
JANEIRO | 2026**

TÍTULO	A ação de impugnação de atos administrativos no contexto da revogação da autorização para o exercício de funções de um membro do órgão de administração de determinada instituição de crédito. A reavaliação da idoneidade dos administradores
AUTOR(ES)	Maria Francisca Branco
IMAGEM DA CAPA	Coimbra Editora
COMPOSIÇÃO GRÁFICA	Ana Paula Silva
EDIÇÃO	CEDIPRE Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra 3004-528 COIMBRA PORTUGAL Tel.: +351 916 205 574 E-mail: cedipre@fd.uc.pt
PARA CITAR ESTE ESTUDO	A ação de impugnação de atos administrativos no contexto da revogação da autorização para o exercício de funções de um membro do órgão de administração de determinada instituição de crédito. A reavaliação da idoneidade dos administradores, CEDIPRE Online — 55, https://cedipre.fd.uc.pt , Coimbra, janeiro de 2026

ÍNDICE

Siglas e abreviaturas	3
Introdução	5
CAPÍTULO I	
A SUPERVISÃO DO GOVERNO DOS BANCOS	7
1. A avaliação da adequação dos membros do órgão de administração das instituições de crédito.....	7
1.1 Enquadramento jurídico	8
1.2. O conceito de idoneidade	10
2. O ato de revogação de autorização	13
3. Ato com natureza preventiva ou sancionatória?	15
CAPÍTULO II	
O CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	17
1. A ação de impugnação de atos administrativos.....	17
1.1. Objeto e forma do processo.....	18
1.2. Pressupostos processuais	18
1.2.1 Impugnabilidade	18
1.2.2 Legitimidade ativa e passiva	19
1.2.3 Prazos e efeitos	22
2. A providência cautelar de suspensão da eficácia do ato administrativo.....	24
CAPÍTULO III	
JURISPRUDÊNCIA RELEVANTE	25
1. Análise de jurisprudência	25
Conclusões	29
Bibliografia	31

SIGLAS E ABREVIATURAS

BCE	Banco Central Europeu;
Cfr.	Confrontar;
Cit.	Citada;
CPA	Código do Procedimento Administrativo;
CPTA	Código de Processo nos Tribunais Administrativos;
CRP	Constituição da República Portuguesa
DL	Decreto-lei;
EBA	Autoridade Bancária Europeia;
ESMA	Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados;
N.º	Número;
Op.	Obra;
p. / pp.	Página / Páginas;
RGICSF	Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras;
STA	Supremo Tribunal Administrativo;
TAC de Lisboa	Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa;
TCAN	Tribunal Central Administrativo Norte;
TCAS	Tribunal Central Administrativo Sul;
TRL	Tribunal de Relação de Lisboa.

INTRODUÇÃO

A confiança assume um papel essencial no âmbito da atividade bancária. Num contexto em que os bancos, enquanto instituições de crédito¹, têm à sua disposição os depósitos dos seus clientes, a avaliação da adequação dos respetivos membros dos órgãos de administração revela-se um tema central da supervisão bancária², na medida em que a existência de um quadro de idoneidade sólido constitui um fator crucial para assegurar que as instituições de crédito são devidamente geridas e os riscos indesejados antecipados³. Nas palavras de PEDRO MAIA, “[e]xige-se que o público confie nos bancos, mas exige-se, ainda, que confie abstratamente, quer dizer, que confie sem ter a capacidade ou os meios necessários para verificar se, realmente, a atividade de cada banco em concreto, em cada momento, é merecedora dessa confiança”⁴.

Neste sentido, o jurista dedicado ao ramo jurídico-administrativo da regulação, não pode deixar de acompanhar e compreender as peculiaridades do

¹ Cfr. alínea a) do artigo 3.º e n.º 1 do artigo 4.º do RGICSF.

² A avaliação da adequação surge no contexto da atividade de supervisão microprudencial, na medida em que se enquadra no âmbito da supervisão com finalidade preventiva que incide sobre cada instituição a título individual.

Cfr. MARGARIDA REIS, “A Idoneidade dos membros dos órgãos de administração e fiscalização das instituições de crédito”, in *Revista de Concorrência e Regulação*, Coimbra, julho/dezembro de 2015, pp. 103-131.

³ Cfr. considerando 45 da Diretiva (UE) 2024/1619, de 31 de maio, que veio alterar a Diretiva 2013/36/UE.

⁴ PEDRO MAIA, “O regime de controlo da adequação de titulares de órgãos sociais de instituições de crédito e o direito das sociedades anónimas” in *Estudos de Direito Bancário I*, Almedina, 2019, pp. 159-192.

regime de controlo da idoneidade dos administradores das instituições de crédito previsto no RGICSF, nem tão-pouco os meios de reação jurisdicional existentes a este respeito.

Apesar de não se tratar de uma questão jurídica nova, o meio de tutela judicial existente no contexto da avaliação deste requisito regulatório é objeto de escassa reflexão dogmática, pelo que o presente trabalho procura refletir sobre um tema que, pelo interesse e significância que assume no quotidiano da Administração de controlo setorial e dos particulares, é merecedor de uma análise detalhada.

CAPÍTULO I

A SUPERVISÃO DO GOVERNO DOS BANCOS

1. A avaliação da adequação dos membros do órgão de administração das instituições de crédito

O acesso aos cargos de administração e fiscalização das instituições de crédito é regulado pelo RGICSF, aprovado pelo DL n.º 298/92, de 31 de dezembro. Neste contexto, afigura-se relevante referir que, em 2014, foi dado um passo muito significativo pelo DL n.º 157/2014, de 24 de outubro, que veio introduzir expressivas alterações neste regime. Em concreto, o referido diploma, que procedeu à transposição da Diretiva 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho, veio criar um regime assente num “*critério-chave, geral e agregador – o da adequação para o exercício da função*”⁵.

De acordo com este novo quadro legal, através da análise de um conjunto de requisitos previstos no capítulo III do título II do RGICSF, o supervisor funda um juízo geral sobre a adequação dos membros dos órgãos de administração e de fiscalização das instituições de crédito⁶.

Vejamos, em maior detalhe, o que resulta do regime legal vigente.

⁵ PEDRO MAIA, *op. cit.*, pp. 159-192.

⁶ Cumpre assinalar, no entanto, que o âmbito subjetivo do regime da adequação foi objeto de alargamento, na medida em que passou também a abranger os titulares de funções essenciais, nos termos do n.º 3 do artigo 33.º-A do RGICSF. Não obstante, o presente estudo forcar-se-á exclusivamente na avaliação da adequação no contexto dos cargos de administração.

1.1 Enquadramento jurídico

Nos termos do n.º 1 do artigo 30.º do RGICSF, “[a] adequação, para o exercício de funções, dos membros dos órgãos de administração e fiscalização das instituições de crédito está sujeita a avaliação para o exercício do cargo e no decurso de todo o mandato”.

Mais acrescenta o n.º 2 do mesmo artigo que “[a] adequação dos membros dos órgãos de administração e fiscalização consiste na capacidade de assegurarem, em permanência, garantias de gestão sã e prudente das instituições de crédito, tendo em vista, de modo particular, a salvaguarda do sistema financeiro e dos interesses dos respetivos clientes, depositantes, investidores e demais credores” sendo que, para esse efeito, e conforme preceituado no n.º 3 do artigo 30.º, “os membros dos órgãos de administração e fiscalização devem cumprir os requisitos de idoneidade, qualificação profissional, independência e disponibilidade”.

Neste sentido, é possível constatar que a adequação consiste num requisito legal que depende da verificação de um conjunto de pressupostos objetivos e subjetivos “que determinarão um juízo de prognose de garantia de capacidade futura – a convicção de adequação”⁷.

Em primeira linha, e por aplicação do n.º 1 do artigo 30.º-A do RGICSF, “[c]abe às instituições de crédito verificar, [...] que todos os membros dos órgãos de administração e fiscalização possuem os requisitos de adequação necessários para o exercício das respetivas funções”. Para tanto, as referidas instituições devem dispor de uma política de seleção e avaliação da adequação dos membros dos órgãos sociais aprovada pela Assembleia Geral⁸.

Não obstante o que precede, nos termos do n.º 1 do artigo 30.º-B do mesmo diploma, o exercício de funções de administração numa instituição de crédito está dependente, numa segunda linha de escrutínio, da avaliação positiva da autoridade de supervisão, que configura “condição necessária para o início do exercício das respetivas funções”⁹. De facto, ainda que instituição de crédito possa ter concluído que determinada pessoa reúne os requisitos de adequa-

⁷ Luís GUILHERME CATARINO, “O regime de controlo administrativo da idoneidade na adequação dos corpos sociais às instituições de crédito e sociedades financeiras” in *II Congresso de Direito Bancário*, Almedina, 2017, pp. 125-194.

⁸ Cfr. n.º 2 do artigo 30.º-A do RGICSF.

⁹ Cfr. n.º 4 do artigo 30.º-B do RGICSF.

ção exigidos, o início do respetivo exercício de funções está dependente de uma segunda avaliação, para a qual o Banco de Portugal é competente¹⁰.

Vigora, assim, entre nós, um procedimento partilhado entre as próprias instituições de crédito e o Banco de Portugal, que faz depender a integração de uma pessoa singular num órgão social de determinada instituição de crédito de uma prévia autorização administrativa. Desta forma, o legislador estatuiu condições de controlo público asseguradas pelo regulador logo na fase inicial de atividade, a fim de se ponderar “*a pretensão do exercício de um direito privado perante a função de garantia do interesse público*”¹¹.

Adicionalmente, e de acordo com o que resulta do n.º 4 do artigo 30.º-C do RGICSF, cumpre referir que “[a] autorização pode ser revogada a todo o tempo em face da ocorrência de circunstâncias supervenientes, suscetíveis de determinar o não preenchimento dos requisitos de que depende a autorização”. Para esse efeito, e por aplicação do n.º 2 do artigo 32.º do mesmo diploma “[c]onsideram-se supervenientes tanto os factos ocorridos posteriormente à concessão da autorização, como os factos anteriores de que só haja conhecimento depois desta”.

Neste contexto, deve ter-se presente que as condições legais a que os membros dos órgãos de administração das instituições de crédito se encontram sujeitos no início da sua atividade, na verdade, são objeto de um controlo contínuo, atendendo a que a necessidade de escrutínio da atuação dos responsáveis pela gestão das referidas instituições se mantém ao longo de todo o mandato.

No plano europeu, são vários os diplomas que se pronunciam no mesmo sentido. Em primeiro lugar, cumpre notar que o parágrafo 26 das *guidelines* da EBA e da ESMA sobre a avaliação da adequação dos membros do órgão de administração e dos titulares de funções essenciais¹² refere que “[a]s instituições devem monitorizar continuamente a adequação dos membros do órgão de administração, de modo a identificar, à luz de qualquer novo facto relevante, as situações em que se afigura necessária uma reavaliação da sua adequação”.

¹⁰ Neste sentido, PEDRO MAIA refere que o membro do órgão de administração não pode exercer funções nem pode surgir no plano societário ou registral como titular do órgão, enquanto não for autorizado pelo Banco de Portugal.

Cfr. PEDRO MAIA, *op. cit.*, pp. 159-192.

¹¹ Luís GUILHERME CATARINO, *op. cit.*, pp. 125-194.

¹² Cfr. EBA/GL/2021/06, de 2 de julho de 2021.

No mesmo contexto, o artigo 94.º do Regulamento (UE) n.º 468/2014, de 16 de abril¹³, prevê a necessidade de as entidades supervisionadas comunicarem às autoridades nacionais competentes relevantes “*quaisquer factos novos que possam afetar a avaliação inicial da idoneidade ou de qualquer outra questão que possa ter impacto sobre a idoneidade de um gestor logo que estes factos ou questões sejam do conhecimento da entidade supervisionada ou do gestor em causa*”. Por sua vez, e de acordo com o guia do BCE a respeito das avaliações de adequação e idoneidade, “[o] requisito de adequação deve ser cumprido numa base permanente”, motivo pelo qual a “*adequação e a idoneidade de um indivíduo podem ser reavaliadas a qualquer momento*”¹⁴.

Em face do exposto, e tendo em consideração o que resulta do RGICSF e dos diplomas comunitários, afigura-se possível concluir que o regime legal de avaliação de adequação dos membros dos órgãos de administração das instituições de crédito se projeta no tempo. Assim, e atendendo a que as pessoas que são objeto destes procedimentos de autorização desempenham funções chave no seio das instituições de crédito, o controlo dos respetivos requisitos legais não se limita ao momento da avaliação inicial, exigindo-se igualmente a sua manutenção na pendência da relação regulatória¹⁵.

Antes de avançarmos para a temática da revogação de autorização, afigura-se relevante começar por atentar no conceito legal de idoneidade.

1.2 O conceito de idoneidade

Nos termos do n.º 1 do artigo 30.º-D do RGICSF, na avaliação da idoneidade, o Banco de Portugal deve ter em conta “[...] o modo como a pessoa gere habitualmente os negócios, profissionais ou pessoais, ou exerce a profissão, em especial nos aspetos que revelem a sua capacidade para decidir de forma ponderada e criteriosa, ou a sua tendência para cumprir pontualmente as suas obrigações ou para ter comportamentos compatíveis com a preservação da confiança do mercado, tomando em consideração todas as circunstâncias que permitam avaliar o comportamento profissional para as funções em causa”.

¹³ Diploma legal 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”.

¹⁴ Cfr. Guia do BCE para as avaliações da adequação e idoneidade, de dezembro de 2021.

¹⁵ Luís CATARINO, “Fit and Proper: O controlo Administrativo da Idoneidade no setor Financeiro” in *Revista de Concorrência e Regulação*, Coimbra, julho/dezembro de 15, pp. 29-101.

Mais acrescenta o n.º 2 que “[a] apreciação da idoneidade é efetuada com base em critérios de natureza objetiva, tomando por base informação tanto quanto possível completa sobre as funções passadas do interessado como profissional, as características mais salientes do seu comportamento e o contexto em que as suas decisões foram tomadas”.

Atento o que precede, é possível constatar que o conceito de idoneidade se revela indeterminado, dado que o legislador não consegue prever a totalidade dos riscos que podem surgir nas sociedades modernas, de entre os quais se destacam as crises financeiras¹⁶ – o que, note-se, dificulta a correta operacionalização deste conceito¹⁷.

Pese embora o conceito de idoneidade não se encontre previsto no RGICSF, a verdade é que ao elencar exemplificativamente alguns aspectos que devem ser tidos em conta na avaliação da idoneidade, o artigo 30.º-D acaba por fornecer elementos que auxiliam normativamente a delimitação e o preenchimento do referido conceito¹⁸. Desta forma, o legislador optou por criar uma cláusula aberta cuja concretização mobiliza vários indícios, factos e circunstâncias que permitem fundar um juízo de probabilidade sobre a capacidade de determinada pessoa assegurar uma gestão sã e prudente da instituição de crédito¹⁹.

Por sua vez, o n.º 4 do artigo 30.º-D prevê que “[n]o seu juízo valorativo, o Banco de Portugal deve ter em consideração, à luz das finalidades preventivas do presente artigo, além dos factos enunciados no número anterior ou de outros de natureza análoga, toda e qualquer circunstância cujo conhecimento lhe seja legalmente acessível e que, pela gravidade, frequência ou quaisquer outras características atendíveis, permitam fundar um juízo de prognose sobre as garantias que a pessoa em causa oferece em relação a uma gestão sã e prudente da instituição de crédito”. Ou seja, independentemente da verificação dos indícios enumerados no RGICSF, o legislador previu também a possibilidade de se ponderar outros elementos de natureza análoga, mediante os quais se

¹⁶ Neste sentido, cfr. MARGARIDA REIS, *op. cit.*, pp. 103-131.

¹⁷ Não obstante, sempre se refira que a indeterminação deste conceito confere “à Administração o espaço de atuação necessário à obtenção, caso a caso e em concreto de uma melhor composição dos interesses opostos em disputa e da conciliação entre princípios conflituantes”.

Cfr. MARGARIDA REIS, *op. cit.*, pp. 103-131.

¹⁸ Cfr. n.ºs 3 e 5 do artigo 30.º-D do RGICSF.

¹⁹ Neste sentido, Cfr. Luís CATARINO, “Fit and Proper (...)”, *op. cit.*, pp. 29-101.

consiga fundar um juízo de prognose a respeito da confiança que a pessoa em causa oferece em relação a uma gestão sã e prudente da instituição de crédito, o que permite inferir que o regime de controlo de idoneidade pressupõe uma valoração casuística, baseada nas circunstâncias de cada caso em concreto.

Tendo em consideração a indeterminação normativa que decorre do conceito legal de idoneidade consagrado no RGICSF, entendemos que a interpretação e aplicação dos normativos nacionais deve ser conciliada com a leitura de normas e pareceres de índole internacional, bem como de orientações genéricas que contêm as melhores práticas determinadas por organismos internacionais. Vejamos.

No âmbito europeu, a Diretiva 2013/36/UE prevê no seu artigo 91.^o²⁰ que “[c]abe às instituições, [...] a responsabilidade principal de garantir que os membros do órgão de administração tenham, a todo o momento, a idoneidade necessária, a jamp com honestidade, integridade e independência de espírito e possuam conhecimentos, competências e experiência suficientes para desempenharem as suas funções”²¹. Por seu turno, as guidelines da EBA e da ESMA referem que “[t]odos os membros do órgão de administração e titulares de funções essenciais devem, em todas as circunstâncias, gozar de idoneidade e atuar com honestidade e integridade [...]”²².

Neste contexto, e não obstante o legislador nacional ter centrado o seu olhar na vertente profissional da pessoa avaliada, conclui-se que a idoneidade, numa perspetiva europeia, não se limita apenas à aptidão ou capacidade para o exercício de funções, parecendo convocar também qualidades pessoais da pessoa em causa²³ ²⁴.

²⁰ Na redação da Diretiva (UE) 2024/1619, de 31 de maio de 2024.

²¹ Ademais, a própria tradução noutras línguas da Diretiva 2013/36/UE, de 26 de junho, remete para expressões como como “good repute”, “oportuna reputación” “honorabilité” e “onorabilità”.

Neste sentido, cfr. MARGARIDA RODRIGUES, *Adequação e idoneidade dos membros do órgão de administração das instituições de crédito. A importância do Banco de Portugal enquanto supervisor no governo das instituições de crédito*, Dissertação em Direito elaborada para a obtenção do grau de mestre, Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa do Porto, 2023, p. 23.

²² Cfr. parágrafo 20 das guidelines EBA/GL/2021/06. Ademais, do parágrafo 72 do mesmo diploma resulta que “um membro do órgão de administração goza de idoneidade, de honestidade e de integridade se não existirem elementos objetivos e comprováveis que sugiram o contrário [...].”

²³ Note-se, contudo, que a presente desarmonização deixará de se verificar a partir do momento em que a Diretiva (UE) 2024/1619, de 31 de maio, for transposta para o ordenamento jurídico português.

²⁴ Luís GUILHERME CATARINO refere que “a questão da idoneidade tem a ver com a ava-

2. O ato de revogação de autorização

Conforme referido *supra*, o Banco de Portugal tem ao seu dispor um conjunto de mecanismos legais que o permitem acompanhar em permanência a adequação dos membros dos órgãos de administração das instituições de crédito. Neste sentido, a pessoa singular em causa tem não só de cumprir os requisitos legais no momento inicial da autorização, como tem de se demonstrar em permanente conformidade com essas condições legais – que levaram à outorga da autorização –, ao longo da relação jurídica regulatória²⁵.

É precisamente no contexto da manutenção dos requisitos legais iniciais que surgem os procedimentos de reavaliação de idoneidade, que podem culminar na prática de um ato de revogação de autorização – o qual, como se sabe, determina o afastamento pessoal do membro do órgão de administração em causa do exercício de atividades financeiras. Assim, enquanto a autorização ou o ato de recusa de autorização surgem no contexto da supervisão *a priori*, a revogação de autorização surge no âmbito da atuação regulatória *a posteriori*²⁶.

Contrariamente à autorização – que visa “remover um limite imposto pela lei ao exercício de uma atividade fora do domínio administrativo da entidade autorizante”²⁷ –, a revogação consubstancia um ato administrativo secundário ablatório²⁸, na medida em que suprime, comprime ou retira direitos ou

liação da personalidade, ética e moral, e da capacidade pessoal e patrimonial, profissional e académica, dos membros dos órgãos de administração e fiscalização das entidades supervisionadas, para o exercício de uma atividade financeira”.

²⁵ Cfr. Luís GUILHERME CATARINO, “O regime (...)", *op. cit.*, pp. 125-194.

²⁶ Cfr. Luís CATARINO, “Fit and Proper (...)", *op. cit.*, pp. 29-101.

²⁷ Neste sentido, cfr. Luís GUILHERME CATARINO, “O regime (...)", *op. cit.*, pp. 125-194.

²⁸ Dentro das autorizações que surgem nas relações entre a Administração e os particulares (“na sequência de normas legais que limitam as liberdades, com menor ou maior intensidade, fazendo depender a atuação do particular de uma intervenção administrativa favorável”), destacam-se as autorizações propriamente ditas ou as também designadas “autorizações permissivas”, as quais “permitem o exercício pelos particulares da atividade correspondente a um direito subjetivo pré-existente, apenas condicionado pela lei a uma intervenção administrativa, em regra vinculada”.

Cfr. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de Direito Administrativo*, 5^a. Edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2017, pp. 177-179.

²⁸ De acordo com VIEIRA DE ANDRADE em causa está um ato administrativo secundário ou de 2.º grau, atendendo a que visa “produzir efeitos sobre um ato administrativo anterior, que constitui o respetivo objeto”.

faculdades ao seu destinatário, colocando-o numa situação de desvantagem ou desfavorável²⁹. Em concreto, é um ato que “*depende da observância dos princípios legais e procedimentais fundamentais que regem uma intervenção pública ablativa sobre a esfera privada*”³⁰, e que tem como efeito “*a cessação imediata de funções do membro em causa, devendo o Banco de Portugal comunicar tal facto à referida pessoa e à instituição de crédito*” em apreço³¹.

Não obstante o n.º 4 do artigo 32.º do RGICSF referir que o Banco de Portugal tem ao seu dispor um conjunto de medidas “[c]aso, por qualquer motivo deixem de estar preenchidos os requisitos de idoneidade, qualificação profissional, independência ou disponibilidade”, questionamo-nos se as consequências aplicáveis às situações de incumprimento dos demais requisitos de adequação, serão totalmente coincidentes com os casos de inidoneidade.

Ora, no nosso entendimento, dificilmente se pode assumir que o referido requisito é sanável através da aplicação das medidas previstas no n.º 4 do aludido artigo, motivo pelo qual indagamos se a consequência única reside na revogação da autorização para o exercício de funções e, por conseguinte, na destituição do membro que não é considerado idóneo, ainda que tal cenário não resulte diretamente do RGICSF³² ³³.

Cfr. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *op. cit.*, p. 180.

²⁹ Cfr. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *op. cit.*, pp. 176-177.

³⁰ Cfr. LUIS GUILHERME CATARINO, “O regime (...)”, *op. cit.*, pp. 125-194.

³¹ Cfr. n.º 6 do artigo 30.º-C do RGICSF.

³² A este respeito, afigura-se relevante referir que o n.º 3 do artigo 148.º do anteprojeto do Código da Atividade Bancária dispõe que “[c]aso o Banco de Portugal considere que, em virtude da ocorrência de factos supervenientes, deixaram de estar preenchidos os requisitos da adequação de um membro do órgão de administração ou fiscalização, pode destituir o membro em causa, com a maior brevidade possível, sem necessidade de aplicação prévia das medidas previstas no n.º 6, tendo como efeito a respetiva cessação imediata de funções, sem direito ao pagamento de indemnização pela destituição”.

No mesmo sentido, o parágrafo 171 das guidelines da EBA/GL/2021/06, prevê que “as autoridades devem ter em conta que uma avaliação da adequação realizada depois de o membro ter assumido o cargo pode resultar na necessidade de destituir do órgão de administração um membro considerado não adequado ou na circunstância de o órgão de administração deixar de ser adequado em termos coletivos”.

³³ MARGARIDA ANDRADE RODRIGUES, *op. cit.*, p. 42.

3. Ato com natureza preventiva ou sancionatória?

A (re)avaliação da adequação e idoneidade de que temos vindo a falar ao longo do presente trabalho insere-se no âmbito da atividade de supervisão prudencial. Em concreto, esta matéria enquadra-se no poder-dever da Administração “que decorre da funcionalização da autorização à finalidade de salvaguarda da gestão sã e prudente da instituição financeira aquilatando do seu equilíbrio financeiro e métodos de gestão”³⁴.

Neste contexto, deparamo-nos com uma atuação preventiva do supervisor, e não sancionatória, dado que não se pretende sancionar o membro do órgão de administração em causa, mas antes evitar, através de uma espécie de previsão futura, a ocorrência de eventuais danos que possam ter impacto na vida dos depositantes e no sistema financeiro. Assim, no âmbito da reavaliação de idoneidade está em causa “uma convicção de perigo, uma presunção de que um dano ocorrerá se não houver a tomada de uma medida preventiva que interrompa o devir ou processo causal entre um facto e um dano”³⁵.

Por esta razão, o juízo de inidoneidade de determinado administrador não se pode confundir com a eventual responsabilidade por factos ilícitos³⁶, na medida em que o ato administrativo de revogação de autorização se distingue dos atos sancionatórios adotados no âmbito do direito contraordenacional, previsto nos artigos 200.º e seguintes do RGICSF³⁷. Ora, enquanto os atos sancionatórios têm uma finalidade punitiva, configurando verdadeiras sanções³⁸, os atos de revogação de autorização possuem uma natureza pre-

³⁴ Cfr. Luís CATARINO, “Fit and Proper (...)", *op. cit.*, pp. 29-101.

³⁵ Idem.

³⁶ “Idoneidade e responsabilidade são conceitos distintos”.

Cfr. BANCO DE PORTUGAL, Nota técnica sobre a Avaliação da Idoneidade dos Membros dos Órgãos Sociais das Sociedades Supervisionadas, de 27 de novembro de 2014.

³⁷ A este respeito, PEDRO MAIA refere que em causa está um “mecanismo de pura prevenção de danos graves, sem uma finalidade, direta ou instrumental, sancionatória, seja sobre a conduta da pessoa singular, seja acerca da conduta da instituição de crédito”.

Cfr. PEDRO MAIA, *op. cit.*, pp. 159-192.

³⁸ Nos termos do n.º 1 do artigo 212.º do RGICSF, o Banco de Portugal pode aplicar, conjuntamente com as coimas previstas nos artigos 210.º e 211.º, a sanção acessória de “inibição do exercício de cargos sociais e de funções de administração, gerência, direção ou chefia em quaisquer entidades sujeitas à supervisão do Banco de Portugal por um período de 6 meses a 3 anos, nos casos do artigo 210.º, ou de um a 10 anos, nos casos do artigo 211.º”.

ventiva, pelo que estão sujeitos a outro tipo de regime e procedimento³⁹.

Atendendo ao que precede, facilmente se comprehende que os atos de revogação de autorização adotados no contexto de procedimentos de reavaliação de idoneidade – que assentam numa ponderação entre os eventuais perigos que podem advir da manutenção da autorização inicial, e as consequências provenientes do afastamento do administrador das suas funções –, surgem no âmbito de uma atuação estritamente prudencial, que visa assegurar, em concreto, a gestão sã e prudente das instituições de crédito e, em geral, a estabilidade e solidez do sistema financeiro⁴⁰.

³⁹ Cfr. Luís CATARINO, "Fit and Proper (...)", *op. cit.*, pp. 29-101.

⁴⁰ "[e]sta atividade do Banco de Portugal insere-se numa intervenção de natureza, claramente, administrativa, dominada por finalidades e regras de atuação próprias, alheias a toda e qualquer feição penal ou de mera execução de decisões penais. Os critérios orientadores nesta matéria alicerçam-se, pois, no princípio fundamental da prevenção de riscos, cuja intervenção exigida ao Banco de Portugal visa afastar a possibilidade objetiva de se instalar a dúvida ou a desconfiança no mercado investidor, e não sancionar a prática de crimes económicos".

Cfr. Acórdão do TAC de Lisboa, de 13.02.2004, processo n.º 44/03.

CAPÍTULO II

O CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1. A ação de impugnação de atos administrativos

Contrariamente ao que se sucede nos procedimentos de avaliação inicial, – que assentam em meras limitações ao exercício de funções *ab initio*, – nos procedimentos de reavaliação deparamo-nos com uma verdadeira limitação de direitos fundamentais, como a liberdade de profissão, com consagração constitucional nos artigos 47.º e 58.º da CRP. A avaliação a efetuar neste contexto, assume, por isso, especial relevância, atendendo a que assenta numa ponderação entre a proteção de um interesse público perante a manutenção do exercício de direitos por particulares, motivo pelo qual a prática deste tipo de atos “[...] que sejam proibitivos, restritivos ou ablativos do exercício de tais direitos e liberdades [...] obedece a princípios de concordância prática, de necessidade e de proporcionalidade concretamente alegados e fundamentados”⁴¹.

Nos termos do artigo 39.º da Lei orgânica do Banco de Portugal⁴², os atos praticados pelo Conselho de Administração do Banco de Portugal, no exercício de funções públicas de autoridade, podem ser objeto de meios de ação previstos na legislação do contencioso administrativo, pelo que se afigura essencial estudar a garantia contenciosa que o particular visado tem ao seu dispor para reagir perante a adoção de um ato de revogação de autorização: a ação judicial de impugnação de atos administrativos.

⁴¹ Cfr. Luís GUILHERME CATARINO, “O regime (...)", *op. cit.*, pp. 125-194.

⁴² Aprovada pela Lei n.º 5/98, de 31 de janeiro.

1.1 Objeto e forma do processo

Por aplicação do n.º 1 do artigo 37.º do CPTA, a ação de impugnação de atos administrativos segue a forma de ação administrativa, cuja apreciação se inscreve no âmbito da competência dos tribunais administrativos. Nas palavras de LICÍNIO LOPES MARTINS e JORGE ALVES CORREIA trata-se de um “*pedido clássico do contencioso administrativo, [...] por quanto o núcleo da tutela jurisdicional efetiva incide, desde logo, sobre a impugnação de quaisquer atos administrativos lesivos de direitos e interesses juridicamente protegidos dos particulares*”⁴³.

A função do presente meio de reação processual é a do controlo da invalidade, na medida em que a questão principal a resolver no processo é sempre a da ilegalidade do ato administrativo⁴⁴, pedindo-se a sua anulação ou a declaração de nulidade, nos termos do n.º 1 do artigo 50.º do CPTA⁴⁵.

Atentemos, de seguida, em três pressupostos processuais da ação impugnatória.

1.2 Pressupostos processuais

1.2.1 A impugnabilidade

Nos termos do n.º 1 do artigo 51.º do CPTA, os atos impugnáveis consistem em “*decisões que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta, incluindo as proferidas por autoridades não integradas na Administração Pública e por entidades privadas que atuem no exercício de poderes jurídico-administrativos*”.

⁴³ LICÍNIO LOPES MARTINS/JORGE ALVES CORREIA, *Justiça administrativa – Textos e Casos Práticos Resolvidos*, 2.ª edição, Gestlegal, outubro de 2019, p. 122.

⁴⁴ LICÍNIO LOPES MARTINS/JORGE ALVES CORREIA, *op. cit.*, p. 122.

No mesmo sentido, cfr. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa*, 10.ª edição, Almedina, 2009, p. 209.

⁴⁵ Nos termos do n.º 4 do artigo 50.º do CPTA “[à]s ações de declaração de inexistência de ato administrativo é aplicável, com as devidas adaptações, o disposto nos artigos 55.º e 57.º, em matéria de legitimidade, assim como no artigo 64.º, no caso de o autor ter interesse em deduzir, em substituição ou cumulação superveniente com o pedido inicial, a impugnação de ato administrativo praticado durante a pendência do processo”.

Neste sentido, é impugnável o ato que possui conteúdo decisório e que é dotado de eficácia externa, ainda que não ponha termo a um procedimento⁴⁶ ⁴⁷. De facto, desde a reforma de 2015⁴⁸ que a eficácia externa é “*a tónica do ato contenciosamente impugnável, especialmente aqueles cujo conteúdo seja suscetível de lesar direitos ou interesses legalmente protegidos*”⁴⁹ ⁵⁰.

Tendo em consideração o que precede, facilmente se comprehende que o ato administrativo de revogação de autorização – que, como vimos, configura um ato decisório ablativo, que define a situação jurídica do particular visado e produz efeitos jurídicos no âmbito das relações entre a Administração e os particulares –, consubstancia um ato administrativo para efeitos processuais.

1.2.2 Legitimidade ativa e passiva

À semelhança da impugnabilidade, a legitimidade constitui um pressuposto processual da ação de impugnação de atos administrativos, na medida em que configura uma condição indispensável para a utilização deste meio de tutela judicial. Em concreto, a legitimidade processual configura o “*pressuposto adjetivo através do qual a lei seleciona os sujeitos de direito admitidos a*

⁴⁶ A definitividade deixou de ser um requisito de impugnabilidade do ato, na medida em que atualmente “*o ato administrativo impugnável não carece de ser «definitivo» e «executório»*”, sendo, para o efeito, irrelevante a sua localização no procedimento.

Cfr. LICÍNIO LOPES MARTINS/JORGE ALVES CORREIA, *op. cit.*, pp. 123-124.

⁴⁷ Cumpre referir, no entanto, que por aplicação do n.º 3 do artigo 51.º do CPTA, “[o]s atos impugnáveis [...] que não ponham termo a um procedimento só podem ser impugnados durante a pendência do mesmo, sem prejuízo da faculdade de impugnação do ato final com fundamento em ilegalidades cometidas durante o procedimento, salvo quando essas ilegalidades digam respeito a ato que tenha determinado a exclusão do interessado do procedimento ou a ato que lei especial submeta a um ónus de impugnação autónoma”.

⁴⁸ A reforma do CPTA de 2015, introduzida pelo DL n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, veio colocar em evidência a intenção do legislador de uniformizar o CPTA e o CPA, através da aproximação do conceito processual de ato administrativo ao conceito material do ato, previsto no artigo 148.º do CPA.

⁴⁹ Acórdão do STA de 15.03.2018, processo n.º 0814/17.

⁵⁰ À semelhança da definitividade, também o critério da lesividade do ato deixou de constituir requisito da sua impugnabilidade, motivo pelo qual a impugnabilidade depende apenas da externalidade do ato, ou seja, da suscetibilidade de produzir efeitos jurídicos “*no âmbito das relações entre a Administração e os particulares ou que a afetam a situação jurídico-administrativa de uma coisa*”.

Cfr. Acórdão do TCA Sul de 26.11.2015, processo nº 12694/15.

participar em cada processo levado a tribunal [...]”⁵¹.

Em primeiro lugar, no que contende com a legitimidade ativa, cumpre atentar no artigo 55.º do CPTA. A análise do referido preceito legal permite constatar que o legislador decidiu abranger todos os tipos de interesse que podem estar em jogo no âmbito da ação de impugnação de atos administrativos, na medida em que nas alíneas do n.º 1 se previu não só os interesses particulares e o interesse público, como os interesses coletivos e difusos⁵².

Nesta senda, tem legitimidade para impugnar um ato administrativo: i) o titular de um interesse direto e pessoal, “*designadamente por ter sido lesado pelo ato nos seus direitos ou interesses legalmente protegidos*”; ii) o Ministério Público; iii) as entidades públicas e privadas; iv) os órgãos administrativos relativamente a atos praticados por outros órgãos da mesma pessoa coletiva pública; e v) os presidentes dos órgãos colegiais, relativamente a atos praticados pelo respetivo órgão. Ademais, nos termos do n.º 2 do artigo 9.º do CPTA, tem legitimidade ativa “*qualquer pessoa, bem como as associações e fundações defensoras dos interesses em causa, as autarquias locais e o Ministério Público [...] em processos principais e cautelares destinados à defesa de valores e bens constitucionalmente protegidos, [...] assim como para promover a execução das correspondentes decisões judiciais*”.

Não obstante o que antecede, sempre se refira que nos termos do n.º 1 do artigo 56.º do mesmo diploma “*não pode impugnar um ato administrativo com fundamento na sua mera anulabilidade quem o tenha aceitado, expressa ou tacitamente, depois de praticado*”⁵³.

Por sua vez, no que concerne à legitimidade passiva, cumpre referir que por aplicação do n.º 1 do artigo 10.º do CPTA, a legitimidade passiva pertence às “*pessoas ou entidades titulares de interesses contrapostos aos do autor*”, no

⁵¹ Acórdão do TCAN de 10.12.2010, processo n.º 01814/06.3BEVIS.

⁵² Cfr. LICÍNIO LOPES MARTINS/JORGE ALVES CORREIA, *op. cit.* p. 135.

⁵³ Ainda a este respeito, cumpre sinalizar que, por aplicação do artigo 57.º do CPTA, para além da “*entidade autora do ato impugnado, são obrigatoriamente demandados os contrainteressados a quem o provimento do processo impugnatório possa diretamente prejudicar ou que tenham legítimo interesse na manutenção do ato impugnado e que possam ser identificados em função da relação material em causa ou dos documentos contidos no processo administrativo*”.

Neste sentido, e a título de exemplo, no âmbito de uma ação de impugnação de atos administrativos instaurada pelo membro do órgão de administração de uma instituição de crédito cuja autorização para o exercício de funções foi revogada, a instituição de crédito na qual o referido membro exercia funções de administração deve ser demandada na qualidade de contrainteressada.

âmbito da relação material controvertida. Mais se acrescenta no n.º 2 do mesmo artigo que nos “*processos demandados contra entidades públicas, parte demandada é a pessoa coletiva de direito público*”.

Cumpre referir, contudo, que existem exceções à regra, na medida em que “*nos processos contra o Estado ou as Regiões Autónomas, que se reportem à ação ou omissão de órgãos integrados nos respetivos ministérios ou secretarias regionais, [a] parte demandada é o ministério ou ministérios, ou a secretaria ou secretarias regionais, a cujos órgãos sejam imputáveis os atos praticados ou sobre cujos órgãos recaia o dever de praticar os atos jurídicos ou observar os comportamentos pretendidos*⁵⁴”. Ademais, de acordo com o n.º 3 do artigo 10.º do mesmo diploma legal, os processos que tenham por objeto atos ou omissões de entidade administrativa independente, destituída de personalidade jurídica, são instaurados contra o Estado ou contra outra pessoa coletiva de direito público a que essa entidade pertença⁵⁵.

Ora, atento o exposto, e tendo em consideração os interesses em jogo nas situações de revogação da autorização para o exercício de funções de um administrador de determinada instituição de crédito, afigura-se possível contactar que, à luz da realidade prática corrente, tem, desde logo, legitimidade ativa para instaurar uma ação de impugnação de atos administrativos, o particular visado pela decisão de revogação de autorização que, conforme já referido, é lesado pelo ato nos seus direitos e interesses legalmente protegidos.

Acresce que, no quadro deste meio de defesa judicial, a legitimidade passiva pertence ao próprio Banco de Portugal – enquanto pessoa coletiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira e património próprio⁵⁶ –, por aplicação da primeira parte do n.º 2 do artigo 10.º do CPTA⁵⁷.

⁵⁴ Cfr. n.º 2 do artigo 10.º do CPTA.

⁵⁵ Ademais, o n.º 8 do artigo 10.º do CPTA dispõe que nos “*processos respeitantes a litígios entre órgãos da mesma pessoa coletiva, a ação é proposta contra o órgão cuja conduta deu origem ao litígio*”.

⁵⁶ Cfr. artigo 1.º da Lei Orgânica do Banco de Portugal.

⁵⁷ Cumpre notar, no entanto, que nos termos do artigo 89.º do Regulamento (UE) n.º 468/2014, de 16 de abril, a supervisão direta das entidades supervisionadas significativas compete ao BCE, pelo que a legitimidade passiva nas ações judiciais instauradas neste contexto, pertencerá ao BCE.

1.2.3 Prazo e efeitos

Ainda a respeito dos pressupostos processuais, cumpre agora atentar nos prazos associados a este tipo de ação administrativa. Ora, como é sabido, os prazos processuais correspondem a períodos de tempo fixados na lei, dos quais resulta a produção de certos efeitos jurídicos⁵⁸.

Nos termos do artigo 41.º do CPTA “*a ação administrativa pode ser proposta a todo o tempo*”. Mais acrescenta o n.º 1 do artigo 58.º do mesmo diploma que “*a impugnação de atos nulos não está sujeita a prazo*”. Não obstante, cumpre referir que a impugnação de atos anuláveis tem lugar no prazo de um ano, se for promovida pelo Ministério Público, ou no prazo de três meses, nos restantes casos, os quais se contam nos termos do artigo 279.º do Código Civil⁵⁹ ⁶⁰.

Relativamente à contagem dos prazos, importa notar que os prazos de impugnação só começam a correr na data da ocorrência dos factos se, nesse momento, o ato a impugnar já for eficaz, contando-se o prazo desde o início da produção de efeitos do ato⁶¹. Por outras palavras, “*os atos administrativos só podem ser impugnados a partir do momento em que produzem efeitos. De onde se conclui que, enquanto um ato administrativo for ineficaz, não se coloca, contra o destinatário do ato, a questão da impugnabilidade ou da tempestividade*”⁶².

Ademais, nos termos do n.º 2 do artigo 59.º do CPTA, o prazo para a impugnação pelos destinatários a quem o ato administrativo se dirige só corre a partir da data da respetiva notificação, ainda que o ato tenha sido objeto de publicação, mesmo que obrigatória, pelo que se pode concluir que o termo inicial de contagem do prazo coincide com a data da notificação do ato administrativo ao respetivo destinatário⁶³ ⁶⁴. Neste sentido, e não obstante resultar

⁵⁸ LICÍNIO LOPES MARTINS/JORGE ALVES CORREIA, *op. cit.* pp. 143-144.

⁵⁹ Cfr. alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 58.º do CPTA.

⁶⁰ Não obstante, sempre se refira que o n.º 3 do artigo 58.º prevê situações excepcionais, nas quais se admite a impugnação para além do prazo referido na alínea b) do n.º 2 do mesmo artigo.

⁶¹ Cfr. n.º 1 do artigo 59.º do CPTA.

⁶² Acórdão do TCAS de 20.09.2018, processo n.º 164/15.9BEBJA.

⁶³ Nos termos dos n.ºs 6 e 7 do artigo 59.º do CPTA, o prazo de um ano aplicável ao Ministério Público, “*inicia-se a partir da data da prática do ato ou da sua publicação, quando obrigatória*”, não obstante poder impugnar o ato em momento anterior ao da publicação obrigatória, caso tenha sido, entretanto, desencadeada a sua execução.

⁶⁴ Por aplicação do n.º 3 do artigo 59.º do CPTA, o prazo para a impugnação por quaisquer outros interessados começa a correr a partir da data da publicação, nos casos em que

do n.º 2 do artigo 58.º do CPTA que os prazos de impugnação se contam nos termos do artigo 279.º do Código Civil (de acordo com o qual na contagem do prazo não se inclui o dia), o n.º 2 do artigo 59.º prevê que o prazo de impugnação se inicia na data da notificação do ato.

No que respeita aos prazos, cumpre ainda referir que a utilização de meios de impugnação administrativa suspende o prazo de impugnação contenciosa do ato administrativo, que só retoma o seu curso com a notificação da decisão proferida sobre a impugnação administrativa ou com o decurso do respetivo prazo legal⁶⁵ ⁶⁶.

Por último, e no que contende com os efeitos da impugnação, afigura-se relevante salientar que a propositura da ação judicial não suspende, regra geral, a eficácia do ato administrativo impugnado, que continua a produzir os seus efeitos jurídicos⁶⁷ ⁶⁸. Cumpre notar, no entanto, que se estiver em causa “*o pagamento de uma quantia certa, sem natureza sancionatória, e tenha sido prestada garantia por qualquer das formas previstas na lei tributária*”, a impugnação do ato suspende a eficácia do mesmo⁶⁹.

Face ao exposto, e enquadrando o presente pressuposto processual no contexto da temática em estudo, constata-se que o administrador que veja a sua autorização para o exercício de funções ser revogada, pode estar sujeito ao prazo de três meses para impugnar o referido ato administrativo, a contar da data da notificação ao interessado ou ao seu mandatário⁷⁰. Ademais, e atendendo a que em causa não está o pagamento de uma quantia certa, conclui-se que a propositura da ação contenciosa de impugnação não suspende

os atos têm se der publicados ou da data da notificação, publicação ou conhecimento do ato ou da sua execução – consoante o que ocorra em primeiro lugar –, nas situações em que os atos administrativos não são objeto de publicação obrigatória.

⁶⁵ Cfr. n.º 4 do artigo 59.º do CPTA.

⁶⁶ Acresce que, nos termos do n.º 5 do artigo 59.º do CPTA, a suspensão do prazo de impugnação contenciosa do ato administrativo no contexto da utilização de meios de impugnação administrativa “*não impede o interessado de proceder à impugnação contenciosa do ato na pendência da impugnação administrativa, bem como de requerer a adoção de providências cautelares*”.

⁶⁷ Cfr. n.º 2 do artigo 50.º do CPTA, *a contrario*.

⁶⁸ No mesmo sentido, cfr. VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça (...)*, op. cit. pp. 225-226.

⁶⁹ Cfr. n.º 2 do artigo 50.º do CPTA.

⁷⁰ Cumpre notar, no entanto, que se estiver em causa a impugnação de atos nulos – veja-se, um ato viciado de usurpação de poder –, a ação de impugnação não está sujeita a prazo, nos termos do artigo 58.º do CPTA.

a eficácia do ato de revogação da autorização inicial, que continua a produzir os seus efeitos na esfera jurídica do destinatário.

2. A providência cautelar de suspensão da eficácia do ato administrativo

Tendo em consideração o que precede, a questão que surge é a seguinte: que meios afinal tem o particular ao seu dispor para reagir, em tempo útil, perante a adoção deste ato administrativo?

Ora, nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 112.º do CPTA, o administrador visado pela decisão de revogação da autorização pode recorrer a uma providência cautelar de suspensão da eficácia do ato administrativo, a fim de evitar a execução da decisão adotada pela Administração. Deste modo, e mediante o preenchimento dos requisitos deste processo urgente, o particular consegue assegurar a utilidade da sentença do processo principal, cuja tramitação se afigura autónoma⁷¹.

Assim, e de acordo com o artigo 128.º do CPTA, requerida a providência cautelar de suspensão da eficácia do ato aos tribunais administrativos e admitido o requerimento apresentado para esse efeito, o Banco de Portugal não pode prosseguir com a execução da decisão de revogação da autorização, salvo se, por via de uma resolução fundamentada, vier reconhecer que o deferimento da execução seria gravemente prejudicial para o interesse público. Neste sentido, apenas mediante remessa de resolução fundamentada ao tribunal pode a autoridade administrativa “levantar a proibição de execução e [...] dar imediata execução ao ato”⁷², determinando o afastamento imediato do administrador do exercício das suas funções.

⁷¹ Nos termos da alínea f) do n.º 1 do artigo 36.º do CPTA, a providência cautelar configura um processo urgente, que depende da causa que tem por objeto a decisão sobre o mérito, e que tem uma tramitação autónoma relativamente ao processo principal.

⁷² Cfr. Acórdão do STA de 4.12.2024, processo n.º 03545/23.0BELSB-S1.

CAPÍTULO III

JURISPRUDÊNCIA RELEVANTE

1. Análise de jurisprudência

Aqui chegados, é tempo agora de discorrer sobre a forma como a presente matéria tem vindo a ser tratada pela jurisprudência. Apesar da temática em estudo ser objeto de escassa reflexão jurisprudencial, não é, na verdade, um tema recente, como provam os Acórdãos sobre os quais nos debruçaremos de seguida.

Em primeiro lugar, cumpre mobilizar o Acórdão do STA de 3 de maio de 2005⁷³, relativo a um recurso contencioso de anulação interposto a respeito de uma deliberação adotada pelo Conselho de Administração do Banco de Portugal, na qual se decidiu cancelar o registo do Recorrente como membro do órgão de administração de determinada instituição de crédito⁷⁴. Em concreto, de acordo com o entendimento do STA, apenas as circunstâncias expressamente previstas no artigo 30.º do RGICSF ou outras de natureza análoga constituem situações indicadoras de falta de idoneidade, fazendo “*todas elas referência a condenações por sentenças judiciais*”, razão pela qual a alínea c) do n.º 3 do artigo 30.º “*não permite o cancelamento do registo do Recorrente*

⁷³ Processo n.º 01009/04.

⁷⁴ O cancelamento do registo correspondia, à luz do regime legal vigente à data do acórdão, à atual revogação de autorização para o exercício de funções de um membro do órgão de administração de determinada instituição de crédito.

sem ter havido uma sentença condenatória transitada em julgado pela prática dos crimes aí previstos”.

A este Acórdão, acresce outro do TCAS de 26 de abril de 2012⁷⁵, que surge na sequência de uma sentença de improviso da ação movida de nulidade, inexistência ou anulabilidade do ato administrativo adotado pelo Conselho de Administração do Banco de Portugal, mediante o qual se cancelou o registo do Recorrente enquanto Presidente do órgão de administração de determinada instituição de crédito. Segundo o referido Acórdão, “[p]ara o preenchimento do conceito indeterminado «falta de idoneidade», a Administração deve atender às circunstâncias indicadoras exemplificativamente enumeradas no art.º 30.º, n.º 3, do RGICSF [...] onde é sempre exigido uma condenação por sentença judicial, ou a quaisquer outras que revistam uma gravidade análoga”.

Neste sentido, a jurisprudência dos tribunais administrativos superiores entendia que o poder legalmente atribuído ao Banco de Portugal para efeitos de avaliação de idoneidade configurava um poder estritamente vinculado, na medida em que a sua apreciação se limitava à ponderação das circunstâncias legalmente previstas ou outras de natureza análoga. A interpretação que os referidos tribunais fazem do conceito de idoneidade é, no nosso entender, problemática. De facto, à luz dos referidos entendimentos, o Banco de Portugal não poderia considerar outras circunstâncias potencialmente relevantes no âmbito da avaliação de idoneidade se não estivessem expressamente previstas nas alíneas do artigo 30.º e pelo simples facto de não terem sido objeto de sentença judicial condenatória⁷⁶.

Não obstante, no dia 13 de março de 2020⁷⁷, na sequência da procedência da ação administrativa na qual se pediu a declaração de nulidade ou a anulação da decisão do Banco de Portugal que recusou a declaração de idoneidade da autora do processo para o exercício da atividade de intermediação de crédito, o TCAN reconheceu que “[o] preenchimento do conceito de «idoneidade» insere-se no âmbito da discricionariedade técnica, pelo que apenas pode ser sindicado em casos de erro grosso, uso de critérios manifestamente desajustados ou desvio de poder”.

⁷⁵ Processo n.º 03836/08.

⁷⁶ MARGARIDA ANDRADE RODRIGUES, *op. cit.*, p. 26.

⁷⁷ Processo n.º 00645/19.5BEBRG.

Ademais, em abril de 2020⁷⁸, no âmbito de um processo relativo à comunicação de informações relevantes sobre a pessoa avaliada pelo supervisor, o TRL veio referir que a mera constituição como arguido se afigura relevante no âmbito da avaliação da idoneidade, dado que “*o que relevava era a sua condição de arguido, já constituído e os crimes por que estava indiciado, por se tratar de uma questão exigível para a avaliação da idoneidade*”.

Sem prejuízo de os casos em apreço demonstrarem a importância que este meio de reação jurisdicional assume no contexto da reavaliação de idoneidade, a nosso ver, e ainda que atualmente a mera acusação releve inequivocavelmente para efeitos de ponderação, a presente temática exige um tratamento jurisprudencial mais aprofundado, nomeadamente, no sentido de se reconhecer, judicialmente, a importância da ponderação de factos ou circunstâncias que não estejam relacionados com processos-crime⁷⁹.

⁷⁸ Processo n.º 293/18.7YUSTRLL1-3.

⁷⁹ MARGARIDA ANDRADE RODRIGUES, *op. cit.*, p. 28.

CONCLUSÕES

O facto de o público em geral confiar as suas poupanças aos bancos, impõe culturas de exigência relativamente aos padrões de idoneidade dos responsáveis pela gestão das instituições de crédito. Com esta observação em mente, no presente estudo, procurámos chamar a atenção para a necessidade de reflexão e desenvolvimento daquele que, a nosso ver, é um tema indiscutivelmente valoroso do Direito Administrativo – a reavaliação da idoneidade e a respetiva garantia contenciosa.

Os exemplos expostos ao longo do presente trabalho demonstram com muita clareza algumas obscuridades que ressaltam em torno da matéria em estudo, desde logo, a própria interpretação e aplicação do conceito indeterminado de idoneidade, bem como a acentuada falta de material jurisprudencial existente a respeito deste assunto.

O tema das (in)idoneidades tem capacidade para se colocar no futuro em inúmeros casos de processos de impugnação de atos administrativos, como aliás, se atesta pelas implicações das decisões administrativas em causa, fortemente limitativas de direitos fundamentais. Este meio de defesa clássico, cuja admissibilidade depende da verificação de um conjunto de pressupostos processuais, reveste, na verdade, particular importância no âmbito do contencioso administrativo, na medida em que representa *"a forma mais elevada e mais eficaz de defesa dos direitos subjetivos ou dos interesses legítimos dos particulares"*⁸⁰.

⁸⁰ DIogo FREITAS Do AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume II, 4^a. edição, Almedina, 2020, p. 657.

Não obstante, concluímos que a ação de impugnação de atos administrativos no contexto da revogação de autorização para o exercício de funções de um membro do órgão de administração de determinada instituição de crédito se afigura um tema pouco desenvolvido, o que, na nossa opinião, pode contribuir para o aparecimento de soluções pouco sensíveis, face ao alcance e à relevância que a presente matéria assume no quotidiano da Administração de regulação e dos particulares.

BIBLIOGRAFIA

- AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Volume II, 4.^a edição, Almedina, 2020;
- ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Lições de Direito Administrativo*, 5^a. edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2017;
- ANDRADE, José Carlos Vieira de, *A Justiça Administrativa*, 10.^a edição, Almedina; 2009;
- CATARINO, Luís, "Fit and Proper: O controlo Administrativo da Idoneidade no setor Financeiro" in *Revista de Concorrência e Regulação*, Coimbra, julho/dezembro de 2015, pp. 29-101;
- CATARINO, Luís Guilherme, "O regime de controlo administrativo da idoneidade na adequação dos corpos sociais às instituições de crédito e sociedades financeiras" in *II Congresso de Direito Bancário*, Almedina, 2017, pp. 125-194;
- MAIA, Pedro, "O regime de controlo da adequação de titulares de órgãos sociais de instituições de crédito e o direito das sociedades anónimas" in *Estudos de Direito Bancário I*, Almedina, 2019, pp. 159-192;
- MARTINS, Licínio Lopes / CORREIA, Jorge Alves, *Justiça administrativa – Textos e Casos Práticos Resolvidos*, 2.^a edição, Gestlegal, outubro de 2019;
- PORTUGAL, Banco de, *Nota técnica sobre a avaliação da idoneidade dos membros dos órgãos sociais das sociedades supervisionadas*, novembro de 2014;
- REIS, Margarida, "A Idoneidade dos membros dos órgãos de administração e fiscalização das instituições de crédito", in *Revista de Concorrência e Regulação*, Coimbra, julho/dezembro de 2015, pp. 103-131;
- RODRIGUES, Margarida Andrade, *Adequação e idoneidade dos membros do órgão de administração das instituições de crédito. A importância do Banco de Portugal enquanto supervisor no governo das instituições de crédito*, Dissertação em Direito elaborada para a obtenção do grau de mestre, Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa do Porto, 2023.

Jurisprudência

Acórdão do TAC de Lisboa de 13 de fevereiro de 2004, processo n.º 44/03;
Acórdão do STA de 3 de maio de 2005, processo n.º 01009/04;
Acórdão do STA de 15 de março de 2018, processo n.º 0814/17;
Acórdão do TCAS de 26 de abril de 2012, processo n.º 03836/08;
Acórdão do TCA Sul de 26 de novembro de 2015, processo nº 12694/15;
Acórdão do TCAS de 20 de setembro de 2018, processo n.º 164/15.9BEBJA;
Acórdão do TCAN de 10 de dezembro de 2010, processo n.º 01814/06.3BEVIS;
Acórdão do TCAN de 13 de março de 2020, processo n.º 00645/19.5BEBRG;
Acórdão do TRL de 10 de abril de 2019, processo n.º 293/18.7YUSTRLL1-3;
Acórdão do STA de 4 de dezembro de 2024, processo n.º 03545/23.0BELSB-S1.