

CIDEEFF

WORKING PAPERS

Nº23/2026

MODELOS DE SUPERVISÃO FINANCEIRA: O CASO DA GUINÉ-BISSAU

Tovoy Arnaldo Djú



Fundação
para a Ciência
e a Tecnologia



CIDEEFF
Centro de Investigação
de Direito Europeu,
Económico, Financeiro e Fiscal



CIDEEFF

CIDEEFF

WORKING PAPERS

ISSN: 2795-4218

Nº 23/2026

MODELOS DE SUPERVISÃO FINANCEIRA: O CASO DA
GUINÉ-BISSAU

Author

Tovoy Arnaldo Djú

WP Coordinators

Ana Paula Dourado

Pedro Infante Mota

Miguel Moura e Silva

Nazaré da Costa Cabral

Publisher

CIDEEFF – Research Centre in European,
Economic, Fiscal and Tax Law

www.cideeff.pt | cideeff@fd.ulisboa.pt



FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE LISBOA



Fundação
para a Ciência
e a Tecnologia

Design & Production

Libriana
editorial

www.librianaeditorial.com.br

Índice

Resumo	4
Abreviaturas, siglas e acrónimos	5
Introdução	7
Mercados financeiros e os modelos de supervisão financeira	8
Enquadramento e importância dos mercados financeiros	8
Regulação e supervisão financeiras: delimitação conceptual	9
Os modelos de supervisão financeira	11
Enquadramento	11
Modelo institucional	12
Modelo monista	13
Modelo Twin Peaks	15
Supervisão financeira guineense: um estudo de caso	17
Considerações gerais	17
Atividades e instituições financeiras na Guiné-Bissau	18
Autoridades de supervisão	21
Setor da banca	21
Setor dos seguros	25
Mercado de capitais	26
Comparação entre o modelo guineense e o modelo português	28
Modelo de supervisão	28
Objetivos da regulação e/ou supervisão	29
Independência e accountability	30
Autoridades de supervisão bancária	30
Independência institucional	30
Independência supervisiória	32
Independência orçamental	32
Accountability do mandato	33
Accountability perante o poder legislativo	33
Accountability perante o poder judiciário	34
Autoridades de supervisão dos valores mobiliários	34
Independência institucional	34
Independência supervisiória	36
Independência orçamental	36
Accountability do mandato	37
Accountability perante o poder legislativo	37
Accountability perante o poder legislativo	38
Mecanismo de resolução	38
Conclusão	39
Bibliografia	40

Resumo

O presente artigo analisa os modelos de supervisão financeira, com especial incidência no caso da Guiné-Bissau, no contexto da UEMOA/UMOA e da CIMA.

Inicialmente, aborda a importância dos mercados financeiros e distingue os conceitos de regulação e supervisão. Em seguida, apresenta os principais modelos de supervisão, destacando as respectivas vantagens e desvantagens.

Analisa-se ainda o funcionamento das instituições e autoridades de supervisão na Guiné-Bissau, nos setores bancário, segurador e do mercado de capitais.

Por fim, procede-se a uma comparação com o modelo português, evidenciando diferenças ao nível da estrutura, dos objetivos e do grau de desenvolvimento da supervisão financeira.

Palavras-chave: Supervisão, Regulação, Mercados Financeiros, Instituições Financeiras.

Abreviaturas, siglas e acrónimos

Art.: Artigo

Arts.: Artigos

ASF: Autoridade de Supervisão de Seguros e de Fundos de Pensões

BAO: Banco da África Ocidental

BCE: Banco Central Europeu

BCEAO: Banco Central dos Estados da África Ocidental

BDP: Banco de Portugal

BDU: Banco da União

BEAC: Banco dos Estados da África Central

BRVM: Bolsa Regional dos Valores Mobiliários

CB-UMOA: Comissão Bancária da União Monetária Oeste Africana

CCB-UMOA: Convenção da Comissão Bancária da União Económica e Monetária Oeste Africana

CCRPPMF: Convenção do Conselho Regional de Poupança Pública e dos Mercados Financeiros

CEMAC: Comunidade Económica Monetária da África Central

CIMA: Conferência Interafricana dos Mercados de Seguros

CMVM: Comissão do Mercado dos Valores Mobiliários

CNFS: Conselho Nacional dos Supervisores Financeiros

CRCS: Comissão Regional de Controlo de Seguros

CRPPMF: Conselho Regional de Poupança Pública e dos Mercados Financeiros

CUR: Conselho Único de Resolução

CVM: Código dos Valores Mobiliários

EBA: European Banking Authority

ECMVV: Estatutos da Comissão do Mercado dos Valores Mobiliários

EIOPA: European Insurance and Occupational Pensions Authority

ESMA: European Securities and Markets Authority

ESRB: European Systemic Risk Board

FSA: Financial Services Authority

FUR: Fundo Único de Resolução

LOBDP: Lei Orgânica do Banco de Portugal

LQER: Lei Quadro das Entidade Reguladoras

LRG: Lei da Regulamentação Bancária

MUR: Mecanismo Único de Resolução

MUS: Mecanismo Único de Supervisão

Polic.: Policopiado

Reimp.: Reimpressão

RGICS: Regime Jurídico das Instituições de Crédito e das Sociedades Financeiras

RMFR: Regulamento do Mercado Financeiro Regional

TUMOA: Tratado da União Monetária Oeste Africana

UE: União Europeia

UEMOA/UMOA: Uniao Económica e Monetária Oeste Africana / Uniao Económica e Monetária Oeste Africana

Introdução

O surgimento e o desenvolvimento dos mercados financeiros permitiram, igualmente, a criação de autoridades administrativas independentes, com função de regulação e/ou supervisão dos respetivos mercados. Embora essas autoridades sejam tuteladas pela Administração central do Estado, gozam de autonomia (técnica, administrativa, financeira e patrimonial) e de independência política. Aliás, entende-se que só com a garantia dessa autonomia e independência poderão exercer com eficiência e eficácia as suas funções, de modo a garantir a segurança do sistema financeiro e a proteção dos clientes.

Porém, a forma de regulação e /ou supervisão dos mercados financeiros não é igual em diversos países em que foi implantada. Por este motivo, existem diversos modelos de regulação e/ou supervisão dos mercados financeiros.

Entretanto, não obstante a existência dessas autoridades, ao longo da história, as instituições reguladas e/ou supervisionadas tiveram colapsos financeiros, originando crise financeira mundial sendo que o mais recente foi a crise que iniciou em 2007-2008, com a queda do Banco de investimento dos EUA, Lehman Brothers.

Após a crise de 2007-2008, intensificou-se na doutrina a discussão de saber qual seria o melhor modelo de regulação e /ou supervisão financeira, que pudesse evitar fenómenos do gênero e fosse mais adequado face à estrutura atual dos mercados financeiros. Por estas razões, alguns países começaram, inclusive, a pensar reestruturar o seu modelo de regulação e /ou supervisão.

Pelo exposto supra, interessa-nos trazer as seguintes questões:

1. Quais são os principais modelos de supervisão financeira?
2. Qual é o melhor modelo (caso existir)? Por quê?
3. É possível adotar um determinado modelo em todos os países?
4. Qual é o modelo vigente na Guiné-Bissau?

Assim, neste trabalho vamos começar por fazer um enquadramento geral sobre os mercados financeiros e a supervisão financeira. Depois, apresentar os principais modelos de supervisão financeira. Por fim, faremos um estudo de caso do modelo de supervisão financeira guineense.

Mercados financeiros e os modelos de supervisão financeira

Enquadramento e importância dos mercados financeiros

A necessidade e a importância dos mercados e intermediários financeiros no panorama económico atual é tão notório e reconhecido por todos, principalmente, pelas famílias, empresas e pelo próprio Estado. Isto porque, de modo geral, os mercados e os intermediários financeiros têm como atividade essencial captar fundos junto daqueles agentes económicos que possuem mais receitas do que as despesas para financiar aqueles¹ que possuem menos receitas e mais despesas². Assim, os intermediários dos mercados financeiros exercem atividades financeiras com o objetivo de captar dinheiros para financiar e garantir o regular funcionamento da economia³. Em suma, de acordo com Rute Saraiva, a atividade financeira *“pretende, deste modo, facilitar o encontro entre a procura e a oferta de fundos, de preferência da forma mais eficiente possível para uma correta afetação dos recursos”*⁴.

Deste modo, conforme explica Saraiva, há duas formas para o efeito: mediante o financiamento direto e o financiamento indireto⁵.

No financiamento direto, os agentes económicos deficitários contraem dívidas junto dos agentes económicos excedentários, através da compra e venda de ações e obrigações. Aos que compram (agentes excedentários) consubstancia um ativo e aos que vendem (agentes deficitários) consubstancia uma dívida ou encargo. Contudo, - continuou - a relação direta entre os dois nem sempre é boa devido à tecnicidade, complexidade e onerosidade deste tipo de operações. Por este motivo, a melhor solução é o financiamento indireto que exige a intervenção dum terceiro-mediador com capacidade e qualidade para resolver os problemas atrás descritos. Este terceiro, melhor, o intermediário financeiro vai comprar títulos de dívida primária e vendem títulos de dívida secundária, emitidos pelos próprios intermediários de acordo com as suas necessidades. Enfim, - concluiu – que os mercados financeiros desempenham duas funções complementares: *“por um lado, facilitar a transferência de fundos excedentários (sem*

¹ Repara-se que os agentes económicos com dificuldades financeiras podem ser quer as famílias quer as empresas ou o Estado. Outrossim, esses mesmos agentes podem apresentar situação de excedente financeiro para financiar, igualmente, os que necessitam. Significa, isto que, tanto as famílias como as empresas e o próprio Estado podem recorrer aos mercados financeiros para obter o financiamento ou para conceder o financiamento.

² RUTE SARAIVA. Direito dos Mercados Financeiros. 2ª Ed. Lisboa: AAFDL, 2021 (2ª Reimp.), p. 113.

³ CARLOS COSTA PINA. Instituições e Mercados Financeiros. Coimbra: Almedina, 2005, p. 203.

⁴ RUTE SARAIVA. Direito dos Mercados Financeiros... *Ob. Cit.*, p. 113.

⁵ RUTE SARAIVA... *Idem, Ibidem.*

oportunidade de investimento); por outro lado, potenciar a eficiência económica ao aumentar a eficiência na afetação do capital”⁶.

Todavia, é inegável a importância dos mercados financeiros nos países em vias de desenvolvimento, máxime no espaço UEMOA/UMOA, do qual a Guiné-Bissau é membro.

Atente-se que, atendendo ao descrito supra, os três subsectores financeiros tradicionais⁷, principalmente, o sector bancário, são indispensáveis não só para fomentar o crescimento e a estabilidade da economia, mas também para financiar e garantir melhores condições das famílias e empresas guineenses⁸ e dos demais países da União.

No caso particular da Guiné-Bissau, conforme teremos oportunidade de ver *infra*, os mercados financeiros ainda são incipientes e restritos, quase que funciona apenas o sector bancário, sendo este ocupado exclusivamente por bancos comerciais. Daí que, a existência de mercados financeiros sólidos e estáveis na Guiné-Bissau contribuirá na melhoria do desenvolvimento do país e no combate à pobreza.

Regulação e supervisão financeiras: delimitação conceptual

A expressão regulação diz respeito ao estabelecimento de regras de conduta com características de generalidade e abstração. Por outras palavras, a regulação identifica-se com o Direito objetivo⁹.

No plano económico, encontramos as normas gerais e abstratas que orientam a organização e funcionamento da economia. E é dentro da regulação económica que vamos encontrar a matéria da regulação do sistema financeira, ou seja, regras que regulam os subsectores da banca, seguros e valores mobiliários¹⁰.

Assim, a função de regulação financeira, exercida pelo Estado, consistiria na criação de regras gerais e abstratas que irão orientar as actividades de intermediação financeira. Todavia, afirma Menezes Cordeiro que, devido à evolução desse fenómeno e por motivos de eficácia, deveria haver outros poderes, logo, na regulação passa a abranger outros poderes: i) poderes

⁶ RUTE SARAIVA... *Idem*, p. 114.

⁷ Trata-se dos sectores da banca, seguros e valores mobiliários.

⁸ Sendo que a melhoria de condições económicas e financeiras de famílias e empresas que operam na Guiné-Bissau podem contribuir de que maneira para a redução significativa da pobreza que se vive no país. Esta melhoria só é alcançada quando há muitas empresas a funcionar, o que irá permitir maior taxa de emprego e consequentemente a possibilidade dos trabalhadores e agentes económicos conseguirem o crédito bancário e/ou lucro para realizar outros investimentos. Certo que o investimento é o fator principal do desenvolvimento de qualquer país e da economia.

⁹ ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO. Manual de Direito Bancário. 4ª Ed. Coimbra: Almedina, 2010, p. 877.

¹⁰ CARLOS COSTA PINA. Instituições e Mercados Financeiros... *Ob. Cit.*, p. 99.

de informação e de acompanhamento; ii) poderes normativos; iii) poderes de decisão concreta; iv) poderes de fiscalização concreta; v) poderes de sanção¹¹.

Os poderes de informação e de acompanhamento permitem ao regulador averiguar-se das situações são da sua competência e de acompanhar as atividades do regulado. Os poderes normativos – enquanto poderes intrínsecos da própria regulação – consistem na criação de normas gerais e abstratas para o regulado. Os poderes de decisão concreta permitem ao regulador atribuir autorizações, licenças, de manter registos ou proibir certos comportamentos, entre outros. Os poderes de fiscalização permitem ao regulador verificar a observância do que tenha sido por si estipulado. Enfim, os poderes sancionatórios visam prevenir ou reprimir as violações.

De igual modo, e paralelamente ao conceito da regulação financeira, temos o da supervisão financeira que é muitas vezes utilizado como sinónimo da regulação. Contudo, alguma doutrina¹² os separa em dois conceitos autónomos, atribuindo um conceito restrito a cada um. Deste modo, Costa Pina define a regulação¹³ como *“enquadramento normativo da atividade das instituições e do funcionamento dos mercados”*, enquanto a supervisão *“assenta essencialmente nos poderes atribuídos às autoridades competentes com vista à verificação do cumprimento tanto das normas prudenciais e de conduta – «máxime» proteção dos consumidores – que vinculam aquelas, como da observância de padrões («standards») e boas práticas aplicáveis”*¹⁴.

Como se pode compreender, e acompanhando aqui a posição de alguns autores sobre esta temática, pese embora, por um lado, a expressão regulação se prenda mais com os poderes normativos atribuídos ao regulador, consubstanciando-se no acompanhamento dos mercados financeiros ou dum subsector em concreto, gerando diretrizes e determinações de carácter genérico e, por outro lado, o termo supervisão se prenda mais com os poderes de acompanhamento da atividade das entidades reguladas, que se traduz em atos administrativos permissivos ou proibitivos e na aplicação de sanções em caso de violações, a verdade é que esta última expressão se tem vulgarizado, sendo hoje geralmente aceite como compreendendo

¹¹ ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO. Manual de Direito Bancário... Ob. Cit., p. 884.

¹² Neste sentido Cfr. CARLOS COSTA PINA. Instituições e Mercados Financeiros... Ob. Cit., p. 142.

¹³ Embora, na verdade o autor tenha utilizado o termo “regulamentação” e não “regulação”, a nosso entender, ambas dizem respeito à mesma realidade jurídico-financeira. Aliás, no mesmo sentido: Cfr. EDDY WYMEERSCH. The Structure of Financial Supervision in Europe About Single, Twin Peaks and Multiple Financial Supervisors. 2006. p. 3. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=946695>.

¹⁴ CARLOS COSTA PINA. Instituições e Mercados Financeiros... Ob. Cit., p. 142. No mesmo sentido: Cfr. EDDY WYMEERSCH. The Structure of Financial Supervision in Europe About Single, Twin Peaks and Multiple Financial Supervisors... Ob. Cit., p. 3.

ambas as realidades. Assim, poderá dizer-se que o termo supervisão tem, hoje, um sentido amplo, que abrange quer a regulação, quer a supervisão (em sentido estrito¹⁵).

É este sentido que vamos abordar neste trabalho, contudo, com maior ênfase ao conceito de supervisão no sentido restrito, de modo a analisar, em especial, os poderes de informação e de acompanhamento; os poderes de decisão concreta; os poderes de fiscalização; e os poderes de sanção das autoridades administrativas independentes de supervisão dos mercados financeiros guineenses.

Além disso, vamos analisar os aspetos prudenciais e comportamentais da supervisão. Note-se que os seus objetivos não são iguais, porquanto, se por um lado, a supervisão prudencial¹⁶ visa prevenir os riscos e garantir a liquidez e a solvabilidade das instituições financeiras, por outro lado, a supervisão comportamental¹⁷ visa proteger os consumidores através da fiscalização do cumprimento ou não das regras comportamentais¹⁸ por parte dos supervisionados e consequente aplicação de sanções em caso de infrações.

Os modelos de supervisão financeira

Enquadramento

Tradicionalmente o setor financeiro é dividido em três subsectores: bancário; segurador; e mercado de capitais.

O setor bancário tem como atividades principais a recepção de depósito e a concessão de crédito. Na Guiné-Bissau estas atividades são confiadas aos estabelecimentos de crédito e aos estabelecimentos financeiros de natureza bancária. O setor segurador visa cobrir os riscos de vida contra o pagamento de prémios, assegurados pelas empresas de seguros e resseguros. O mercado de capitais desenvolve a atividade de intermediação financeira com a finalidade de fomentar o investimento dos agentes económicos.

A supervisão destes três subsectores financeiros não é igual em diversos países, razão pela qual são identificados três principais modelos em vigor: modelo institucional; modelo monista; e modelo *twins peaks*.

¹⁵ PEDRO FERREIRA MALAQUIAS, et. al. Modelos de Regulação (ou Supervisão) do Sector Financeiro. In *Actualidad Jurídica Uría Menéndez* / 22-2009, p. 41.

¹⁶ Está em causa a relação entre autoridades de supervisão com as entidades supervisionadas. Esta supervisão pode ter preocupações macropudenciais ou micropudenciais consoante se previnem os riscos que possam afetar, respetivamente, todas as instituições financeiras ou uma instituição financeira isoladamente.

¹⁷ Diz respeito à relação entre as entidades supervisionadas e os seus clientes.

¹⁸ Estão em causa as regras da ética e deontologia profissional, nomeadamente sobre a honestidade, transparência, sigilo.

A seguir vamos traçar, resumidamente, as características de cada modelo, as respetivas vantagens e desvantagens, os principais países em que são praticados e, enfim, proceder ao estudo de caso da supervisão financeira guineense.

Modelo institucional

Historicamente, é o modelo mais antigo. Assenta na divisão tradicional dos três subsectores financeiros. Por conseguinte, existe uma autoridade de supervisão para cada subsector financeiro (banca, seguros e mercado de capitais).

São apontadas como vantagens deste modelo:

1. A facilidade do controlo das entidades supervisionadas devido ao âmbito restrito de atuação de cada entidade supervisor;
2. Permite a especialização da autoridade de supervisão no setor em que opera;
3. Evita a duplicação de supervisão sobre a mesma entidade¹⁹.

Por outro lado, são apontadas como desvantagens:

1. Dificuldade da implementação deste modelo devido à diversificação de atividades das entidades supervisionadas nos três subsectores e a interligação ente eles;
2. Tem havido, frequentemente, conflitos entre os próprios objetivos de supervisão, porquanto, a tendência da supervisão é abranger todas as atividades do supervisionado;
3. A dificuldade de coordenação entre as diferentes autoridades de supervisão no que diz respeito ao conjunto de competências de cada uma, a delimitação de respetivas áreas de atuação e a identificação das instituições sujeitas à supervisão de cada autoridade;
4. O acréscimo de esforços e meios por parte das instituições supervisionadas para lidarem com diferentes autoridades de supervisão²⁰.

Os principais países onde este modelo vigora são: França, Itália, Espanha, Portugal e Grécia.

¹⁹ PEDRO FERREIRA MALAQUIAS, et. al. Modelos de Regulação (ou Supervisão) do Sector Financeiro. *Ob. Cit.*, p. 44.

²⁰ PEDRO FERREIRA MALAQUIAS, *Idem, Ibidem*.

Modelo monista

O modelo monista²¹ caracteriza-se pela existência de uma única entidade de supervisão para todos os subsetores financeiros. É um modelo que teve a origem no Reino Unido com a criação do FSA (*Financial Services Authority*²²).

Esta autoridade única de supervisão faz o controlo nos subsetores bancário, segurador e mercado de capitais. Contudo, essa função pode ser atribuída tanto ao banco central como a uma autoridade autónoma e independente.

Como vantagens desta supervisão, a doutrina²³ aponta as seguintes:

1. Evolução nos mercados: os mercados evoluíram de tal forma que já não se pode falar, rigorosamente, no que diz respeito às atividades que são desenvolvidas pelas instituições, da separação entre os subsetores bancário, segurador e mercados de capitais. É caso do surgimento dos conglomerados financeiros que exercem atividades em todos os três subsetores financeiros.
2. Economias de escala²⁴: porquanto a concentração da supervisão numa só entidade permite o controlo de todos os subsetores e instituições financeiras com os custos para uma só entidade.
3. Adoção de políticas adequadas: resultante do conhecimento profundo de todo o sistema financeiro por parte da única autoridade supervisora.
4. Redução de custos de conformidade (*compliance costs*): uma vez que as instituições financeiras estão sujeitas ao controlo apenas duma autoridade.
5. Maior eficiência a alcançar: devido à menor burocracia e a diminuição de assimetrias de supervisão, o que ocorre quando há muitos superiores.

Apesar destas vantagens, considera-se que o modelo não é perfeito, por isso são apontadas as seguintes críticas:

²¹ Também designado de “modelo integrado”. Cfr. EDDY WYMEERSCH. The Structure of Financial Supervision in Europe About Single, Twin Peaks and Multiple Financial Supervisors... *Ob. Cit.*, p. 1.

²² Para maior desenvolvimento sobre esta matéria: Cfr. MICHEL W. TAYLOR. The Road From “Twin Peaks” – And the Way Back. In *Connecticut Insurance Law Journal*, n.º 58. 2009. Disponível em: <https://digitalcommons.lib.uconn.edu/cilj/58>.

²³ PEDRO FERREIRA MALAQUIAS, *et. al.* Modelos de Regulação (ou Supervisão) do Sector Financeiro. *Ob. Cit.*, pp. 48-49; EDDY WYMEERSCH. The Structure of Financial Supervision in Europe About Single, Twin Peaks and Multiple Financial Supervisors... *Ob. Cit.*, p. 52.

²⁴ Definidas como “aquelas que permitem uma organização do processo produtivo da forma mais eficiente, isto é, aproveitando ao máximo os fatores produtivos envolvidos e conseguindo os custos mais baixos associados ao incremento da produção, proporcionando um aumento da capacidade produtiva”. Cfr. PEDRO FERREIRA MALAQUIAS, *et. al.* Modelos de Regulação (ou Supervisão) do Sector Financeiro. *Ob. Cit.*, p. 48.

1. A existência de uma única entidade obriga a um elevado nível de organização e coordenação internas de modo a garantir a menor burocracia e a redução de assimetrias de supervisão.
2. O modelo atende apenas aos interesses dos grupos financeiros multisserviços, mas pouco interessa às empresas que não atuam em diversas áreas de negócios, especialmente as pequenas empresas. Portanto, argumenta-se que um regime de supervisão diferente deveria ser aplicável.
3. Conflitos de supervisão: é o caso de conflitos de interesses quando a autoridade de supervisão²⁵ tem de alcançar diferentes objetivos através de políticas antagónicas (por exemplo: controlar a inflação no mercado ou garantir a solvência das instituições financeiras); conflitos da necessidade de optar entre o estímulo à concorrência e competitividade do mercado e a garantia da estabilidade do sistema financeiro, finalidades muitas vezes contraditórias, porque o aumento da concorrência sujeita o mercado às oscilações da oferta e da procura e condiciona a atuação das instituições financeiras; conflitos entre os subsectores financeiros, porque na tentativa de promover o desenvolvimento de um dos subsectores, pode-se prejudicar o funcionamento de outro.
4. O modelo pode ser muito nocivo, tendo em conta a elevada concentração de poderes numa mesma autoridade, que cumula um excesso de funções a desenvolver, podendo gerar um possível abuso de autoridade, decorrente da aplicação de medidas não razoáveis, não equitativas e injustas, na impossibilidade de contestação e reação a essas sanções, num aproveitamento de informação obtida no exercício de funções e numa tentativa de constranger as instituições financeiras a atuar num determinado sentido.
5. Ausência de controlo e fiscalização sobre esta autoridade, que atua isoladamente e estabelece sozinha toda a regulamentação a cumprir pelos supervisionados²⁶.

Para além do Reino Unido, alguns países adotaram também este modelo: Austrália, Canadá, Alemanha, Finlândia.

²⁵ Esta crítica é apontada sobretudo quando a autoridade de supervisão é o banco central.

²⁶ Não acompanhamos esta crítica porque a existência duma única entidade de supervisão não significa, automaticamente, a falta do seu controlo e fiscalização. Pode existir mecanismos de *accountability* perante o parlamento e/ou o governo.

Modelo *Twin Peaks*

O modelo *Twin Peaks*, diferentemente dos outros modelos, assenta na supervisão por objetivos, ou seja, toma em conta os objetivos de supervisão prudenciais, por um lado, e os objetivos de supervisão comportamentais²⁷, por outro lado. Por conseguinte, neste modelo, existem duas autoridades de supervisão: uma que realiza a supervisão prudencial de todos os subsetores financeiros, e outra que efetua a supervisão comportamental, igualmente, de todos os subsetores financeiros.

Este modelo surgiu como forma de aproveitar algumas vantagens e de evitar algumas desvantagens do modelo monista de supervisão²⁸.

As vantagens deste modelo são:

1. A criação de autoridades autónomas por objetivos de supervisão (prudencial e comportamental) independentemente do subsetor em que operam as instituições financeiras supervisionadas e do tipo de produtos por elas transacionados: o que se traduz, por um lado, na clareza de objetivos essenciais de cada autoridade de supervisão, e numa mais visível e segura responsabilização²⁹ de cada uma das autoridades de supervisão pelo seu desempenho pela prossecução dos objetivos que lhe são cometidos, ou seja, vai-se acabar com os conflitos de interesses de supervisão apontados no modelo monista.
2. Permite a especialização técnica mais eficiente do que aquele que verifica no modelo tradicional institucional de supervisão³⁰.
3. De acordo com Michael Taylor³¹, este modelo apresenta uma maior capacidade estrutural de adaptação à inovação financeira bem como à transformação da natureza do risco sistémico.

Por outro lado, são apontados alguns riscos inerentes ao modelo *Twin Peaks*:

1. A ideia da existência de duas autoridades de supervisão, em que cada autoridade é cometida objetivos específicos a cumprir, o que de certo modo evitaria conflitos de

²⁷Sobre a distinção entre supervisão prudencial e supervisão comportamental: vide *supra* (ponto 2.2.).

²⁸ LUÍS SILVA MORAIS. Modelos de Supervisão Financeira em Portugal e no Contexto da União Europeia. In *Banco de Portugal*. Lisboa, 2016, p. 69.

²⁹Em sentido lato, numa lógica de *accountability*.

³⁰LUÍS SILVA MORAIS. Modelos de Supervisão Financeira em Portugal e no Contexto da União Europeia. *Ob. Cit.*, pp. 72-74.

³¹Apud LUÍS SILVA MORAIS... *Idem*, pp. 74-75.

interesse de supervisão, paradoxalmente, entende-se que, em vez de eliminar esses conflitos, pode haver a externalização deles, devido ao enfoque de cada uma das autoridades aos objetivos basilares de supervisão com exigências distintas e por vezes mesmo contraditórias.

2. A especialização de cada autoridade de supervisão em objetivos prudenciais e comportamentais, respectivamente, pode dificultar a troca de informações entre eles, motivadas pelas exigências distintas inerentes às duas vertentes de supervisão: porquanto, a supervisão prudencial é caracterizada pela maximização da informação que deve ser tornada pública; a supervisão comportamental é caracterizada pela gestão mais reservada da informação por forma a não gerar efeitos de alastramento de problemas circunstanciais experimentados por certas instituições financeiras.
3. A eventual repetição reiterada de situações de desequilíbrio financeiro de certas instituições financeiras pode levar em algumas fases a uma prevalência excessiva de atenção conferida à autoridade de supervisão prudencial em detrimento da autoridade de supervisão comportamental.
4. Em paralelo com estes potenciais desequilíbrios entre as vertentes de supervisão prudencial e comportamental e a concentração de cada autoridade de supervisão numa dessas vertentes, pode também conduzir a prazo a um posicionamento excessivamente burocrático nos procedimentos de cada um dos supervisores, gerando menor proatividade e mais lentidão na reação a problemas novos, devido à falta de uma visão do conjunto que muitas vezes resulta da interação dinâmica entre as dimensões prudencial e comportamental na atuação de instituições financeiras³².

O modelo *Twin Paks* foi adotado pela primeira vez em Austrália, a partir de 1997, depois teve acolhimento em outros países como Holanda, Canadá e África do Sul.

³² LUÍS SILVA MORAIS. Modelos de Supervisão Financeira em Portugal e no Contexto da União Europeia. *Ob. Cit.*, pp. 75-78.

Supervisão financeira guineense: um estudo de caso

Considerações gerais

As matérias da regulação e supervisão³³ financeiras guineenses provêm de duas organizações sub-regionais africanas, das quais a Guiné-Bissau é membro. Trata-se da União Económica e Monetária Oeste Africana, doravante, UEMOA/UMOA³⁴, e a Conferência Interafricana dos Mercados dos Seguros, doravante, CIMA³⁵.

De modo geral, conforme será desenvolvida *infra* (ponto 3.3.), a supervisão³⁶ dos estabelecimentos de crédito e das empresas de investimento são da competência da UEMOA/UMOA. Desde já, aqui se apresenta os principais órgãos relevantes nesta matéria: Conselho de Ministros, Banco Central dos Estados da África Central Ocidental, Comissão Bancária e o Conselho Regional de Poupança Pública e dos Mercados Financeiros. Os principais instrumentos jurídicos são: Tratado da UEMOA/UMOA; Estatutos do BCEAO³⁷; Lei Quadro da Regulamentação

³³ Nos seus conceitos *stricto sensu*.

³⁴ A UEMOA foi criada pelo Tratado de Dakar (Senegal), de 10 de maio de 1994, tendo entrado em vigor a 1 de agosto de 1994. Trata-se duma organização de integração económica e monetária (União Económica e Monetária). Aliás, à data da assinatura do Tratado de Dakar, os sete países signatários do Tratado (Benin, Burquina Faso, Costa do Marfim, Mali, Níger, Togo e Senegal) vinham usando uma moeda comum - o Franco da Comunidade Financeira Africana (FCFA) - no âmbito duma outra organização de integração exclusivamente monetária, criada a 12 de maio de 1962: a UMOA (União Monetária Oeste Africana). Isto é, a UEMOA foi criada para completar a componente económica da integração e, conseqüentemente, substituir a UMOA. Porém, atualmente estas duas organizações subsistem e partilham os mesmos países e órgãos, com a exceção da Comissão Bancária e do Conselho Regional de Poupança Pública e dos Mercados Financeiros, órgãos que pertencem apenas à UMOA. Por esta razão estamos a utilizar o acrónimo UEMOA/UMOA (começando pela UEMOA por ser a mais conhecida).

Entretanto, a Guiné-Bissau só aderiu à UEMOA a 2 de maio de 1997, tornando-se no seu oitavo país. Para mais desenvolvimento sobre esta matéria: Cfr. JOSÉ GONZAGA ROSA. União Económica e Monetária da África Ocidental: Uma Boa Ideia com uma Pobre Execução. In *Revista de Concorrência e Regulação*, n.º 20/21, Ano V/VI, pp. 314-315; 318-319; TIAGO LARSEN. Regulação Bancária na Guiné-Bissau. In *Revista de Concorrência e Regulação*, n.º 20/21, Ano V/VI, pp. 335-337; ARMANDO SUMBA. A Supervisão Prudencial Bancária na União Monetária Oeste Africana - UEMOA. Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Económicas. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2011 (Polic.), pp. 27-32.

³⁵ A CIMA foi criada pelo Tratado de Yaoundé (Camarões), de 10 de julho de 1992, com vigência a partir de 15 de fevereiro de 1995. A Organização reúne os países da UEMOA e da CEMAC (Comunidade Económica e Monetária da África Central). Atualmente conta com catorze países membros: Benim, Burquina Faso, Camarões, República Centro Africano, Chade, Congo Brazzaville, Costa do Marfim, Gabão, Guiné-Bissau, Guiné-Equatorial, Mali, Níger, Senegal e Togo.

A adesão da Guiné-Bissau à CIMA teve lugar em 2022.

³⁶ No sentido lato.

³⁷ Anexo ao Tratado da UEMOA/UMOA.

Bancária³⁸; Convenção que Regula a Comissão Bancária da UMOA e o seu Anexo³⁹; Anexo sobre Composição, Organização, Funcionamento e Atribuições do CRPPMF⁴⁰ e o Regulamento do Mercado Financeiro Regional da UEMOA/UMOA.

Quanto à CIMA, os principais órgãos na matéria da supervisão são: Conselho de Ministros e a Comissão Regional de Controlo dos Seguros. Os instrumentos jurídicos relevantes são: Tratado de CIMA e, subsidiariamente, o Código dos Seguros⁴¹.

Atividades e instituições financeiras na Guiné-Bissau

Estabelecimentos de crédito

O regime jurídico dos estabelecimentos de crédito⁴² consta da Lei Quadro da Regulamentação Bancária, transposta na Guiné-Bissau pela Lei n.º 4/2008, de 31 de março, doravante, Lei da Regulamentação Bancária (LRB),

Nos termos do seu art. 2º, n.º 1, os estabelecimentos de crédito são pessoas coletivas que realizam, de modo habitual e profissional, operações bancárias. Já o n.º 2 vem descrever o que são as operações bancárias: i) a recepção de fundos público; ii) as operações de crédito; e iii) a gestão de meios de pagamento e a sua colocação à disposição da cliente

Entretanto, existem duas categorias de estabelecimentos de crédito: bancos e estabelecimentos financeiros de natureza bancárias. Os bancos podem praticar todas as operações bancárias; enquanto os estabelecimentos financeiros só podem praticar as operações para as quais foram autorizadas.

Relativamente aos bancos, reconhece-se que o país se registou uma evolução do seu mercado em termos quantitativos após a sua adesão à UEMOA/UMOA⁴³. Atualmente, existem seis bancos: BAO, Ecobank, BDU, Orabank, Banco Atlantique e Coris Bank. Apenas o BAO é que tem a sede principal na Guiné-Bissau, enquanto que os outros são sucursais e/ou filiais

³⁸ Transposta para a Guiné-Bissau pela Lei n.º 4/2008, de 31 de março.

³⁹ Assinado a 6 de abril de 2007.

⁴⁰ Anexo à Convenção que criou o CRPPMF.

⁴¹ Anexo ao Tratado da CIMA.

⁴² Note-se que os legisladores da Guiné-Bissau e da UEMOA/UMOA utilizam a expressão “estabelecimentos de crédito”, diferentemente da expressão “instituições de crédito” que são utilizadas pelos legisladores de Portugal e da União Europeia, mas, trata-se da mesma realidade.

⁴³ Antes da adesão da Guiné-Bissau, existira apenas um banco – BAO. Sobre a evolução do setor bancário na Guiné-Bissau no período antes de independência e depois da independência até a adesão à UEMOA/UMOA: Cfr. ARMANDO SUMBA. A Supervisão Prudencial Bancária na União Monetária Oeste Africana- UEMOA. *Ob. Cit.*, pp. 40-44.

de outros bancos com sede principal noutros países da UEMOA/UMOA e fora da UEMOA/UMOA⁴⁴.

Não obstante o aumento de números de bancos, o setor bancário ainda é incipiente, porquanto a maioria dos bancos funciona na capital Bissau, com falta de agências ou bancões no interior do país. Além disso, as principais atividades desses bancos consistem na recepção de depósitos por parte dos privados e de transferências por parte do Governo para efeitos de pagamento de salários aos funcionários públicos. A concessão de crédito é muito baixa devido à falta de condições financeiras e de garantia por parte da população guineense. Ademais, não existem bancos de investimento, pois, todos os que estão a operar são bancos comerciais.

Quanto aos estabelecimentos financeiros de natureza bancária, consoante as operações que foram autorizadas a realizar nos termos do art. 4º da LRG, podem ser agrupadas em cinco categorias: i) estabelecimentos financeiros de crédito; ii) estabelecimentos financeiros de locação financeira (*leasing*); iii) estabelecimentos financeiros de cessão financeira (*factoring*); iv) estabelecimentos financeiros de garantia; e v) estabelecimentos financeiros de pagamentos⁴⁵. Entretanto, não existe nenhum tipo destes estabelecimentos financeiro na Guiné-Bissau⁴⁶.

Empresas de seguros

O mercado de seguros na Guiné-Bissau é muito mais restrito e menos desenvolvido que o mercado bancário. Existem apenas duas empresas de seguros: a GUINÉBIS e o NSIA.

A GUINÉBIS⁴⁷ foi criada em 1997 pelo Decreto-Lei n.º 1/97, de 23 de abril, tendo como atividade principal seguros não vida nas seguintes áreas: seguro de acidentes pessoais, seguro de assistência e de saúde em viagem, seguro de incêndio e adicionais, seguro automóvel, seguro

⁴⁴ É o caso do Ecobank, com a sede principal sediada em Togo; do Coris Bank, com sede principal em Burkina Faso; do Atlantique, com a sede principal em Marrocos. Neste sentido: Cfr. ARMANDO SUMBA. Os Estabelecimentos de Crédito: Conceito, Tipologias e Regime Legal – Em Contexto da Guiné-Bissau e da Zona da UEMOA. In *Estudos Comemorativos dos 30 Anos da Faculdade de Direito de Bissau*. Lisboa: AAFDL, 2021, p.155.

⁴⁵ Vide: arts. 4º a 8º da Lei da Regulamentação Bancária

⁴⁶ Para além dos estabelecimentos de crédito, as instituições de microfinanças da UEMOA/UMOA (designadas por “Sistemas Financeiros Descentralizados”) têm um regime jurídico específico devido à sua especificidade e importância nos respetivos países, contudo, são supervisionadas pelas mesmas autoridades que supervisionam os estabelecimentos de crédito. Para mais desenvolvimento sobre os Sistemas Financeiros Descentralizados (Microfinanças) da UEMOA/UMOA: Cfr. ARMANDO SUMBA. A Regulação e Supervisão de Instituições de Microfinanças na África Ocidental. In *Estudos Comemorativos dos 30 Anos da Faculdade de Direito de Bissau*. Lisboa: AAFDL, 2021, pp. 105-143.

⁴⁷ Na altura da sua criação era designada de GUIBIS, porém, como havia uma outra empresa no país com a mesma denominação social, procedeu-se, através do Decreto-Lei n.º 8/97, de 22 de setembro, à alteração da sua denominação para GUINÉBIS.

de transporte marítimo, terrestre e aéreo, seguro de máquinas, montagem e construção, seguro de responsabilidade civil e seguros diversos⁴⁸.

O NSIA começou a operar definitivamente⁴⁹ em 2007, através do Despacho n.º 23/07, de 4 de abril, do Ministro das Finanças, para exercer a atividade seguradora e resseguradora.

Em agosto de 2008, o Conselho de Ministros da CIMA deliberou autorizar, excecionalmente, as duas empresas de seguros da Guiné-Bissau a exercerem, cumulativamente, seguros vida e seguros não vida⁵⁰.

Bolsa de valores

A Guiné-Bissau não dispõe duma Bolsa de Valores, contudo, uma Bolsa Regional do Valores Mobiliários (BVMB), sediada em Abidjam (Costa do Marfim), comum aos oito países da UEMOA/UMOA. Como resultado, a BRVM é um sucesso económico, político, institucional e técnico. É a única bolsa de valores do mundo compartilhada por vários países, totalmente eletrónica e perfeitamente integrada⁵¹, com antenas nacionais em cada um dos Estados membros, com a exceção da Guiné-Bissau⁵².

A BRVM é composta por dois compartimentos de títulos de capital (ações) e um compartimento de títulos de dívida (títulos).

Em relação aos atores do mercado, este é composto por emissores, especialistas em títulos do Tesouro, intermediários de mercado (bancos) e outros investidores (indivíduos, empresas e organizações).

⁴⁸ NETO GOMES. Direito dos Mercados Financeiros e Supervisão Financeira na UEMOA: Caso Especial da Guiné-Bissau. Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Financeiras. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2018 (Polic.), p. 86.

⁴⁹ Antes dessa data já havia sido autorizado, por Carta N/Ref. 15/GMF/07, de 15 de janeiro, do Ministro das Finanças, a operar provisoriamente, com a condição de reunir outros documentos em falta, no período de 60 dias, para afeitos da sua autorização definitiva.

⁵⁰ Cfr. Comunicado final do Conselho de Ministros da CIMA, de 8 de outubro de 2004.

⁵¹ [s.a] Presentation du Marche Financier de la CEMAC et de L'UEMOA: Cadre Règlementaire, Fonctionnement et Acteurs. In *Africa Bright*. 2021. p. 9. Disponível em: www.africabright.com.

⁵² GERALDINO HERMANO DOS SANTOS RODRIGUES MOREIRA. Bolsa de Valores na Guiné-Bissau- Um Contributo para a Elaboração de um Quadro Jurídico Institucional e Funcional. Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Financeiras. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2022, p. 67.

Autoridades de supervisão

Setor da banca

A supervisão do setor bancário na Guiné-Bissau é partilhada entre duas instituições da UEMOA/UMOA: o Banco Central dos Estados da África Ocidental, doravante, BCEAO, e a Comissão Bancária, doravante, CB-UMOA⁵³. A seguir vamos ver as competências de cada instituição na matéria da supervisão dos estabelecimentos de crédito, máxime, os bancos, com o objetivo de saber se ambas são, concomitantemente, autoridades de supervisão, ou se apenas uma delas é a verdadeira autoridade de supervisão. Repare-se que o esclarecimento desta dúvida contribuirá, de que maneira, na determinação do modelo de supervisão guineense, o objetivo principal deste trabalho.

Importante esclarecer que, na análise das competências das autoridades, vamos cingir-nos mais nos aspetos da supervisão em sentido restrito⁵⁴. Todavia, importa referir, desde já, que atendendo aos órgãos da UMOA⁵⁵, é ao Conselho de Ministros a quem cabe a regulação⁵⁶. Aliás, conforme o art. 17º do Tratado da UMOA “o Conselho de Ministros é responsável por definir o ambiente regulatório da atividade do sistema bancário e financeiro e a política cambial da UMOA”.

Banco Central dos Estados da África Ocidental (BCEAO)

O BCEAO⁵⁷, instituição pública internacional com personalidade jurídica, é o banco central da UEMOA/UMOA, responsável pela definição da política monetária. Para além da função do banco central, também efetua a supervisão da atividade bancária. As competências de supervisão não constam diretamente dos Tratados e dos seus Estatutos, mas estão consagradas na Lei da Regulamentação Bancária e no Anexo à Convenção que regula a CM-UMOA.

⁵³ Lembre-se que a Comissão Bancária é uma instituição exclusiva da UMOA.

⁵⁴ Analisando os poderes de decisão concreta; poderes de informação e de acompanhamento; poderes de fiscalização concreta; e poderes de sanção. Esta mesma abordagem será feita quando analisarmos a autoridade de supervisão de seguros e autoridade de supervisão do mercado de capitais. Contudo, constata-se que, esta diferença entre regulação e supervisão não é estanque porque, muitas das vezes o poder de supervisão implica a regulação, e o poder de regulação atribui faculdades de supervisão. Sobre esta ideia: Cfr. EDDY WYMEERSCH. *The Structure of Financial Supervision in Europe About Single, Twin Peaks and Multiple Financial Supervisors...* *Ob. Cit.*, p. 3.

⁵⁵ Nos termos Art. 5º do Tratado da UMOA, são órgãos da UMOA: a Conferência dos Chefes do Estado e do Governo; o Conselho dos Ministros; a Comissão Bancária e o Conselho Regional de Poupança Pública e dos Mercados Financeiros.

⁵⁶ No sentido restrito, que se traduz nos poderes normativos.

⁵⁷ Para além dos órgãos da UMOA previstos no art. 5º do Tratado, constituem instituições da UMOA: o Banco Central dos Estados da África Ocidental (BCEAO) e o Banco Oeste Africano de Desenvolvimento (BOAD) – (art. 25º Tratado UMOA). O BCEAO foi criado em 1962 para substituir o antigo Instituto de Emissão Francesa e os seus Estatutos foram anexados ao Tratado da UMOA.

A sua sede principal encontra-se em Dakar (Senegal), e com uma Agência em cada um dos oito Estados membros. Dispõe dos seguintes órgãos:

- Governador;
- Comité de Política Monetária;
- Conselho de Administração;
- Comité de Auditoria;
- Conselhos Nacionais de Crédito

São competências do BCEAO na matéria da supervisão:

1. Instruir os processos de pedido de autorização dos estabelecimentos de crédito (art. 18º da LRB; e art. 17º do Anexo à CCB-UMOA);
2. Fiscalizar *in loco* os documentos e demais instrumentos dos estabelecimentos de crédito para ver se cumprem com as regulamentações do setor. Porém, prescreve o art. 23º, n.º 2 do Anexo à CCB-UMOA que *“o Banco Central deve reportar os resultados das inspeções à Comissão Bancária. Informa-a sobre quaisquer violações da regulamentação bancária e demais legislação aplicável às instituições regulamentadas, quaisquer violações das regras de boa conduta da profissão bancária e quaisquer outras anomalias na gestão das instituições regulamentadas de que tome conhecimento”*. Em nosso entender a disposição do art. 23º, n.º 2 do Anexo à CCB-UMOA é muito importante na determinação de principal autoridade de supervisão bancária na Guiné-Bissau e/ou UEMOA/UMOA. Para já, vamos ficar apenas com esta observação, sendo que depois será retomada quando tivermos analisado as competências da CB-UMOA na matéria de supervisão.

Comissão Bancária (CB-UMOA)

A CB-UMOA⁵⁸ é o órgão, por excelência, de supervisão do setor bancário da UEMOA/UMOA⁵⁹. Dispõe dos poderes de supervisão em sentido restrito: poderes de decisão concreta; poderes de informação e de acompanhamento; poderes de fiscalização concreta; e poderes de sanção. Assim, no âmbito destes poderes, ela exerce um conjunto de competências, previstas no Anexo à Convenção que a regula, que adiante serão referenciadas.

⁵⁸ Criada a 24 de abril de 1990.

⁵⁹ Neste sentido, prescreve o art. 1º do Anexo à CCB-UMOA *“A Comissão Bancária é responsável por garantir a solidez e a segurança do sistema bancário da UEMOA, nomeadamente através da supervisão das instituições a ela sujeitas e da resolução de crises bancárias. Assegura a proteção dos depositantes e contribui para a manutenção da estabilidade do sistema financeiro regional”*.

É presidida pelo Governador do BCEAO, e composta por dois órgãos: i) Colégio de supervisão; e ii) Colégio de resolução⁶⁰; e dispõe duma Secretaria Geral.

Analisando as diversas disposições da Lei Quadro da Regulamentação Bancária e da do Anexo à CCB-UMOA, depreende-se que os seus poderes de supervisão se agrupam em quatro: i) poder de monitoramento; ii) poder de inspeção; iii) poder de aplicar a sanção; e iv) poder de resolução. Como consequência do exercício desses poderes, é da sua competência:

1. Dar o parecer sobre os pedidos de autorização dos estabelecimentos de crédito (art. 18º LRB; e art. 4º; e 17º do Anexo⁶¹);
2. Autorizar a instalação de sucursais num dos Estados membros (art. 18º do Anexo);
3. Autorizar a revogação da autorização concedida aos estabelecimentos de crédito (art. 19º do Anexo);
4. Realizar a inspeção, por sua iniciativa ou através do BCEAO, dos documentos dos estabelecimentos de crédito (art. 21º do Anexo);
5. Efetuar a supervisão reforçada de instituições bancárias sistemicamente importantes (art. 22º do Anexo);
6. Realizar audiências simples aos dirigentes das instituições ou qualquer pessoa cuja assistência seja útil (art. 24º do Anexo);
7. Solicitar quaisquer documentos, informações, esclarecimentos necessários ao exercício da sua competência (art. 25º do Anexo);
8. Aplicar sanções disciplinares e financeiras (art. 31º do Anexo);
9. Garantir a administração provisória dos estabelecimentos financeiros em crise (art. 34º do Anexo);
10. Efetuar a liquidação dos estabelecimentos financeiros (art. 35º do Anexo).

Como se pode compreender, estão em causa um conjunto de competências necessárias e suficientes para uma autoridade de supervisão.

Chegados aqui, importa perguntar, afinal quem é a verdadeira autoridade de supervisão bancária⁶² na Guiné-Bissau? É o BCEAO ou a CB-UMOA? Ou são ambas as autoridades? A

⁶⁰Sobre a natureza e as competências desses colégios: Cfr. RUTE SARAIVA. Regulação e Supervisão Bancárias na Guiné-Bissau: A caminho duma União Bancária da África Ocidental? In *Boletim da Faculdade de Direito de Bissau*, n.º 9, Lisboa: AAFDL, 2002, pp. 341-344.

⁶¹Entenda-se, Anexo à CCB-UMOA

⁶²Não só os bancos, como também os estabelecimentos financeiros de natureza bancária.

resposta deve ser dada tomando em conta certos aspectos, nomeadamente: i) a natureza e a composição de cada autoridade; e ii) os respetivos poderes de supervisão.

Quanto à natureza e composição, vimos que o BCEAO é um banco central, dotada de personalidade jurídica, e é composto por i) Governador; ii) Comité de Política Monetária; iii) Conselho de Administração; iv) Comité de Auditoria; v) Conselhos Nacionais de Crédito. Analisando as competências⁶³ de cada um destes órgãos vamos ver que dizem respeito apenas ao exercício de poder enquanto banco central, ou seja, não estão relacionadas com a supervisão. E quanto aos poderes de supervisão, LRB e o Anexo à CCB-UMOA, atribuem ao BCEAO, enquanto banco central (sem especificar algum órgão em concreto) poder de supervisionar os estabelecimentos de crédito, máxime, de instruir os processos de pedido de autorização dos estabelecimentos de crédito; e de fiscalizar *in loco* os documentos e demais instrumentos dos estabelecimentos de crédito. Todavia, todas as inspeções e/ou fiscalizações feitas pelo BCEAO devem ser reportadas à CB-UMOA, nos termos do art. 23º, n.º 2 do Anexo à CCB-UMOA⁶⁴.

Por outro lado, a CB-UMOA é uma entidade sem personalidade jurídica, presidida pelo Governador do BCEAO. Os colégios de supervisão e de resolução são igualmente presididos pelo Governador, e o Secretário é nomeado pelo Governador, dentre os funcionários do BCEAO. Analisando esta estrutura da CB-UMOA, parece-nos legítimo perguntar se ela não é ainda extensão do BCEAO? A nossa resposta é no sentido negativo porquanto, primeiro, o BCEAO foi criado em 1962, como banco central, enquanto a CB-UMOA foi criada só depois, em 1990, para supervisionar os estabelecimentos de crédito. A sua criação na década de 90 do século passado só demonstra que é uma entidade diferente do BCEAO, independentemente de ser presidido pelo Governador do BCEAO⁶⁵.

Um outro facto tem a ver com o lugar das respetivas sedes. A sede da CB-UMOA fica situada em Abidjan (Costa do Marfim) enquanto a sede do BCEAO situa-se em Dakar (Senegal), dispondo ainda de uma agência em cada um dos Estados membros, razão pela qual foi-lhe atribuída a competência de instruir os processos de pedido de autorização dos estabelecimentos de crédito.

⁶³ Cfr. arts. 52º a 100º dos EBCEAO; NETO GOMES. Direito dos Mercados Financeiros e Supervisão Financeira na UEMOA: Caso Especial da Guiné-Bissau. *Ob. Cit.*, pp. 97-101.

⁶⁴ Pergunta-se: por que se impõe essa obrigação por parte do BCEAO? Isto não quer demonstrar que a verdadeira autoridade de supervisão é a CB-UMOA? Vamos tomar a nossa posição quando analisarmos a natureza e os poderes da CB-UMOA.

⁶⁵ No mesmo sentido: Cfr. JOSÉ GONZAGA ROSA. União Económica e Monetária da África Ocidental: Uma Boa Ideia com uma Pobre Execução. In *Revista de Concorrência e Regulação*, n.º 20/21, Ano V/VI, 2015, p. 15.

E por fim, quanto aos poderes de supervisão, diferentemente do BCEAO⁶⁶, a CB-UMOA dispõe de mais poderes, nomeadamente, poderes de decisão concreta, poderes de acompanhamento e de informação e poderes de sanção. Por estas razões, somos de opinião que na Guiné-Bissau (e na UEMOA/UMOA), a principal autoridade de supervisão bancária é a CB-UMOA, sendo o BCEAO apenas um simples colaborador⁶⁷.

Setor dos seguros

Comissão Regional de Controlo dos Seguros

À Semelhança do que se verifica no setor bancário, a Guiné-Bissau não dispõe duma autoridade interna de supervisão do setor dos seguros. Esta competência é exercida pela CIMA, através do seu órgão – a Comissão Regional de Controlo dos Seguros (CRCS⁶⁸), doravante, Comissão.

A Comissão é composta por um consultor jurídico com experiência em questões de seguros, nomeado pelo Conselho⁶⁹; uma pessoa que tenha exercido responsabilidades no sector dos seguros, escolhida pela sua experiência no mercado segurador africano e nomeada pelo Conselho; uma pessoa com experiência adquirida nos problemas de supervisão de seguros em África no contexto da assistência técnica prestada por Estados terceiros ou organizações internacionais, nomeada pelo Conselho; seis representantes das Direções Nacionais de Seguros nomeados pelo Conselho; o Diretor Geral do CICA-RE⁷⁰; uma pessoa qualificada na área financeira, nomeada de comum acordo entre o Governador do BEAC⁷¹ e o Governador do BCEAO. Integram, ainda, a Comissão outros membros, mas sem direito a voto.

A Comissão é responsável por controlar as empresas, assegurar a supervisão geral e contribuir para a organização dos mercados nacionais de seguros. Por conseguinte, é competente para:

- Dar parecer sobre o pedido de autorização de empresas de seguros e resseguros;
- Realizar inspeções de documentos das empresas de seguros e resseguros;

⁶⁶Que dispõe apenas do poder de inspeção dos estabelecimentos de crédito.

⁶⁷No mesmo sentido: Cfr. RUTE SARAIVA. Regulação e Supervisão Bancárias na Guiné-Bissau: A caminho duma União Bancária da África Ocidental? *Ob. Cit.*, p. 363; ARMANDO SUMBA. A Supervisão Prudencial Bancária na União Monetária Oeste Africana- UEMOA. *Ob. Cit.*, p. 164. Repare-se que o esclarecimento deste aspeto será importante na determinação do modelo de supervisão guineense *infra* (ponto 4.1.).

⁶⁸Em francês – CRCA (“Commission Régionale de Contrôle des Assurances”).

⁶⁹Conselho de Ministros da CIMA.

⁷⁰Companhia Conjunta de Resseguros dos Estados-Membros da CICA.

⁷¹Banco dos Estados da África Central

- Efetuar visitas nas empresas de seguros e resseguros;
- Aplicar sanções às empresas de seguros e resseguros em caso da violação das normas.

Em resumo, a intervenção da Comissão abrange a supervisão prudencial, com o objetivo de assegurar a capacidade técnica e económica das empresas de seguros; e a supervisão comportamental, no sentido de garantir o cumprimento das condições de acesso à atividade seguradora⁷².

Direção Geral de Supervisão de Atividades Financeiras e Seguro

A Direção Geral de Supervisão de Atividades Financeiras e Seguro (DGSAFS) é um serviço que integra a orgânica do Ministério das Finanças da Guiné-Bissau, responsável pela supervisão das atividades de seguradoras. Como se percebe, não tem a personalidade jurídica e nem é uma autoridade independente. É um serviço que trabalha em colaboração com a Comissão no âmbito da supervisão dos seguros. Aliás, o próprio Tratado da CIMA habilita as Direções Nacionais dos Estados membros a colaborarem com a Comissão no exercício das suas funções. O seu Diretor é, igualmente, membro da Comissão.

Mercado de capitais

Conselho Regional de Poupança Pública e dos Mercados Financeiros

A supervisão do mercado de capitais na Guiné-Bissau⁷³ é da competência do Conselho Regional de Poupança Pública e dos Mercados Financeiros⁷⁴ (CRPPMF)⁷⁵, doravante, Conselho Regional.

Tem a sua sede em Abidjam (Costa do Marfim), e é composta: por um representante por estado membro, nomeado pelo Conselho de Ministros, em função da competência em matérias relacionados com os mercados financeiros; pelo Governador do Banco Central; pelo Presidente da Comissão da UMOA; por um magistrado especializado na área financeira, nomeado pelo Conselho de Ministros da União com base numa lista proposta pelo Presidente do Tribunal de Contas; por um perito contabilístico nomeado pelo Conselho de Ministros com

⁷² NETO GOMES. Direito dos Mercados Financeiros e Supervisão Financeira na UEMOA: Caso Especial da Guiné-Bissau. *Ob. Cit.*, p. 87

⁷³ De recordar que a Guiné-Bissau não tem (e nunca teve) nenhuma Bolsa de Valores. Todavia, os seus investidores podem participar na BRVM.

⁷⁴ Criado pela Convenção de 3 de julho de 1996.

⁷⁵ A sigla mais vulgar em francês – CREPMF (“Conseil Régional de l’Epargne Publique et des Marchés Financiers”).

base em nomes propostos pelo Presidente do Tribunal de Contas. O seu Presidente é nomeado pelo Conselho de Ministros.

Os principais instrumentos normativos que regulam este setor são o Regulamento Geral relativo à Organização, Funcionamento e Controlo do Mercado Financeiro⁷⁶ Regional da UEMOA, o Regulamento Geral da BRVM. Nos termos destas disposições, é da competência do Conselho Regional:

- Acreditar qualquer intermediário financeiro que requeira a gestão do mercado de bolsa regional;
- Emitir cartas profissionais aos intervenientes do mercado;
- Monitorar todos os intervenientes no mercado;
- Aplicar sanções por infrações às normas que regulamentam o setor⁷⁷.

Em resumo, podemos dizer que, conforme consta do art. 24º do TUMOA, o CRPPMF é responsável, não só, pela organização e controlo dos apelos públicos à poupança, como também, pela autorização e controlo dos participantes no mercado financeiro regional.

⁷⁶ Repare-se que a legislação da UEMOA/UMOA designa o mercado de capitais de “mercado financeiro”.

⁷⁷ Para mais desenvolvimentos sobre esses poderes: Cfr. GERALDINO HERMANO DOS SANTOS RODRIGUES MOREIRA. Bolsa de Valores na Guiné-Bissau- Um Contributo para a Elaboração de um Quadro Jurídico Institucional e Funcional. Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Financeiras. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2022, pp. 82-84.

Comparação entre o modelo guineense e o modelo português

Modelo de supervisão

Chegados aqui, importa determinar qual é o modelo de supervisão financeira guineense no contexto da UEMOA-UMOA, e compará-lo com o modelo português no contexto da União Europeia (UE).

Conforme ficou enunciado supra, existe na Guiné-Bissau uma autoridade de supervisão para cada um dos três subsectores financeiros: a Comissão Bancária da UMOA, para o setor bancário; a Comissão Regional do Controlo dos Seguros, para o setor dos seguros; e o Conselho Regional de Poupança Pública e dos Mercados Financeiros, para o mercado de capitais. Deste modo, conclui-se que o modelo de supervisão financeira guineense é de tipo institucional⁷⁸. De igual modo, o modelo português é institucional, pois, existem três autoridades administrativas independentes que supervisionam as atividades financeiras: i) o Banco de Portugal (BDP), supervisor bancário⁷⁹; ii) a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF), supervisor dos seguros⁸⁰; e iii) a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM), supervisor do mercado de capitais⁸¹. Todavia, o modelo institucional guineense e o modelo institucional português apresentam algumas diferenças.

A primeira diferença tem a ver com as próprias autoridades de supervisão, na medida em que todas as autoridades de supervisão guineenses são supranacionais, enquanto que as portuguesas são nacionais⁸². Além disso, existe em Portugal, o Conselho Nacional de Supervisores Financeiros (CNSF)⁸³, uma autoridade sem personalidade jurídica, que agrupa

⁷⁸ Sobre as características, vantagens e desvantagens deste modelo: vide supra (ponto. 2.3.2.).

⁷⁹ Vide: a Lei Orgânica do BDP, aprovada pela Lei n.º 5/98, de 31 de janeiro, e com alterações subsequentes.

⁸⁰ Vide: os Estatutos da ASF, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 1/2015, de 6 de janeiro.

⁸¹ Vide: os Estatutos da CMVM, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 5/2015, de 8 de janeiro.

⁸² Ressalve-se, porém, que Portugal dispõe, igualmente, de algumas autoridades de regulação e/ou supervisão supranacionais. É o caso do Comité Europeu de Risco Sistémico (ESRB), Banco Central Europeu (BCE), Autoridade Bancária Europeia (EBA), Autoridade Europeia dos Seguros e Fundos de Pensões (EIOPA) e Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (ESMA). Estes assuntos serão tratados no ponto 4. 1..

⁸³ Vide: os Estatutos do CNSF, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 228/2000, de 23 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 211 – A/2008, de 3 de novembro.

as três anteriores autoridades de supervisão⁸⁴, com o objetivo de cooperarem entre si no exercício das suas funções. As outras diferenças serão abordadas a seguir.

Objetivos da regulação e/ou supervisão

A propósito dos objetivos prudências e comportamentais da regulação e/ou supervisão, o regime português é mais avançado e completo que o guineense. Tome-se como exemplo o setor bancário (o protótipo dos mercados financeiros). Diferentemente do que acontece em Portugal, a regulação e/ou supervisão guineense é exclusivamente prudencial⁸⁵, inexistindo, por enquanto, preocupações com a regulação e/ou supervisão comportamental. Este facto compreende-se na medida em que o mercado financeiro guineense ainda é incipiente, limitado e com baixa profundidade financeira. Quando assim é, normalmente o primeiro objetivo é garantir a liquidez e solvência das instituições financeiras, e os aspetos comportamentais só vêm depois.

Por outro lado, no que concerne à supervisão macroprudencial, o modelo português e o guineense apresentam semelhança, visto que, essa função é exercida, em cada um dos países, por uma entidade supranacional que integra dirigentes de várias outras autoridades de supervisão. No caso português trata-se do Comité Europeu para o Risco Sistémico (ESRB⁸⁶), presidido pelo Governador do BCE. Compreende um Conselho Geral, um Comité Diretor um Secretariado, um Comité Científico Consultivo e um Comité Técnico Consultivo. São membros do Conselho Geral o Presidente e o Vice-Presidente do BCE; os Governadores dos bancos centrais nacionais; o Presidente da Autoridade Europeia de Supervisão Bancária Europeia; o Presidente da Autoridade Europeia de Supervisão Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma; o Presidente da Autoridade Europeia de Supervisão dos Valores Mobiliários e dos Mercados; o Presidente e os dois Vice-Presidentes do Comité Científico Consultivo; o Presidente do Comité Técnico Consultivo; um representante de alto nível das autoridades nacionais de supervisão competentes de cada Estado-Membro e o Presidente do Comité Económico e Financeiro⁸⁷. O Comité Europeu do Risco Sistémico é responsável pela supervisão macroprudencial do sistema financeiro europeu com o objetivo de prevenir

⁸⁴ Para mais desenvolvimento sobre estas matérias: Cfr. PEDRO FERREIRA MALAQUIAS, et. al. Modelos de Regulação (ou Supervisão) do Sector Financeiro. *Ob. Cit.*, pp. 41-53; LUÍS SILVA MORAIS. Modelos de Supervisão Financeira em Portugal e no Contexto da União Europeia. *Ob. Cit.*, pp. 43-56.

⁸⁵ É o caso, por exemplo, da aprovação pelo Conselho dos Ministros da UEMOA/UMOA, dum Dispositivo Prudencial Bancário, e que entrou em vigor a 1 de janeiro de 2000. Sobre as referências às principais normas prudências: Cfr. ARMANDO SUMBA. A Supervisão Prudencial Bancária na União Monetária Oeste Africana- UEMOA. *Ob. Cit.*, pp. 118-126.

⁸⁶ A sigla é inglês: “European Systemic Risk Board”. Foi criado pelo Regulamento n.º 1092/2010/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro.

⁸⁷ Sobre a composição dos outros órgãos, vide: arts. 11º a 13º do Regulamento acima citado.

o risco sistémico. Na Guiné-Bissau (e na UEMOA-UMOA), essa função compete ao Comité de Estabilidade Financeira (CSF⁸⁸), igualmente, presidido pelo governador do BCEAO. São membros do Comité de Estabilidade Financeira os representantes da CB-UMOA, do CRPPMF, da CIMA, da Comissão Interafricana de Providencia Social e de cada um dos Estados membros.

Para finalizar, para não ser muito exaustivo, importa ressaltar que no caso português, a supervisão microprudencial bancária é da competência do Banco Central Europeu (BCE) no âmbito do mecanismo único de supervisão (MUS)⁸⁹. O banco central português só intervém nesse domínio para colaborar com o BCE. Contrariamente, na Guiné-Bissau, tanto a supervisão microprudencial como a supervisão macroprudencial são da competência da CB-UMOA, com a participação do BCEAO⁹⁰.

Independência e *accountability*

Sobre a independência e *accountability* das autoridades de supervisão guineenses e portuguesas perante os respetivos poderes políticos, vamos utilizar como modelo (com algumas adaptações - e de forma mais resumida - com foco em apenas alguns aspetos) as tabelas anexadas ao estudo de Marc Quintyn, Silvia Ramirez e Michael Taylor⁹¹, por questões de maior clareza e compreensão comparativa⁹².

Autoridades de supervisão bancária

Independência institucional

	Disposição legal	
	Comissão Bancária da UMOA	Banco de Portugal
Tem uma base legal?	Sim: Tratado da UMOA; CCB-UMOA e o seu Anexo.	Sim: Lei Orgânica (LOBDP).

⁸⁸ A sigla é francesa: “Comité de Stabilité Financière”. Foi criado em 2010.

⁸⁹ Instituído pelo Regulamento n.º 1024/2013/EU, do Conselho, de 15 de outubro.

⁹⁰ Para mais desenvolvimentos sobre estas comparações: Cfr. RUTE SARAIVA. Regulação e Supervisão Bancárias na Guiné-Bissau: A caminho duma União Bancária da África Ocidental? *Ob. Cit.*, pp. 360-367.

⁹¹ Apud RUTE SARAIVA. *Idem*, p. 347.

⁹² Constate-se que nesta comparação, aplicamos o método de amostragem teórica de duas principais autoridades de supervisão do sistema financeiro dos respetivos países.

	Disposição legal	
	Comissão Bancária da UMOA	Banco de Portugal
A lei declara que é independente?	Não.	Não declara expressamente que o Banco é independente, contudo, declara que o Governador e os demais membros do Conselho da Administração gozam da independência (art. 27º, n.º 7 LOBDP).
Como são nomeados o presidente e os membros?	O Governador do BCEAO é por inerência o Presidente da CB-UMOA (art. 6º do Anexo à CCB-UMOA); os outros membros são nomeados pelos respetivos Estados e/ou Conselho de Ministros (art. 4º e 5º do Anexo à CCB-UMOA).	São nomeados pelo Conselho de Ministros, sob proposta do membro do Governo responsável pela área das finanças, após parecer fundamentado da comissão competente da Assembleia da República (art. 27º, n.º 2 LOBDP)
O órgão de decisão é colegial?	Sim (art. 4º do Anexo à CCB-UMOA).	Sim (art. 33º, n.º 1 LOBDP).
Quem tem imunidade legal para ações realizadas em boa fé?	Os membros da CB-UMOA (art. 11º do Anexo à CCB-UMOA).	Não consta da sua Lei Orgânica.
Existem membros parlamentares?	Não.	Não.
Existem membros do governo?	Sim (art. 4º e 5º do Anexo à CCB-UMOA).	Sim, no Conselho Consultivo, porém, provêm dos governos regionais (art. 47º, n.º 1, al. f) LOBDP).
A lei dá ao Ministro das Finanças poder de supervisão?	Não, porém, emite autorizações e revogações aos estabelecimentos do crédito (art. 16º LRB; arts. 17º e 19º do Anexo à CCB-UMOA).	Não.
A lei define critérios claros para demissão do presidente?	Não.	Sim (art. 33º, n.º 3, 4 e 5 LOBDP).

Independência supervisória

	Disposição legal	
	Comissão Bancária da UMOA	Banco de Portugal
Tem o direito (exclusivo) de emitir autorizações?	Não. O Ministro das Finanças emite as autorizações de instalações, embora precedidas do seu parecer (art. 17º do Anexo à CCB-UMOA).	Não. O BCE é igualmente competente no âmbito do MUS (art. 4º, n.º 1, al. a); 14º do Regulamento n.º 1024/2013/EU, do Conselho, de 15 de outubro).
Tem o direito (exclusivo) de revogar autorizações?	Não. O Ministro das Finanças emite também as revogações das autorizações de instalações, contudo, precedidas do seu parecer (art. 19º do Anexo à CCB-UMOA).	Não. O BCE é igualmente competente no âmbito do MUS (art. 4º, n.º 1, al. a) do Regulamento n.º 1024/2013/EU, do Conselho, de 15 de outubro).
Tem o direito exclusivo de impor sanções às instituições supervisionadas?	A maioria das sanções é da sua competência (art. 66º da LRB; art. 31º do Anexo à CCB-UMOA), porém, o BCEAO pode, igualmente, impor sanções em algumas circunstâncias (art. 78º e 83º da LRB)	Não. O BCE é igualmente competente para impor sanções administrativas e pecuniárias no âmbito do MUS (art. 18º do Regulamento n.º 1024/2013/UE, do Conselho, de 15 de outubro).
Tem o direito de fazer cumprir as sanções?	Sim (art. 31º e 32º do Anexo à CCB-UMOA).	Sim, contudo quando for necessário pode solicitar a colaboração de outras autoridades públicas (art. 13º do RGICSF).

Independência orçamental

	Disposição legal	
	Comissão Bancária da UMOA	Banco de Portugal
Como é financiado?	O BCEAO é que assegura os seus custos operacionais (art. 12º do Anexo à CCB-UMOA).	Através das receitas próprias no desempenho das suas funções (art. 1º, 24º da LOBDP).
Deve enviar o orçamento para o governo para aprovação <i>a priori</i> ?	Não.	Não envia propriamente para o Governo, mas para o Ministro das Finanças (art. 52º, n.º 2 da LOBDP).
Tem poder para definir salários e a estrutura salarial do pessoal?	Não. O BCEAO é que se encarrega do seu funcionamento administrativo (art. 12º do Anexo à CCB-UMOA).	Sim (art. 57º da LOBDP).

	Disposição legal	
	Comissão Bancária da UMOA	Banco de Portugal
Tem poder para contratar funcionários de forma autónoma?	Não. Os seus funcionários são provenientes do BCEAO (art. 12º do Anexo à CCB-UMOA).	Sim (art. 57º da LOBDP).
Tem poder para definir a sua estrutura organizacional interna?	Não, porque a sua estrutura já vem definida no Anexo à Convenção da CB-UMOA (art. 3º, 4º, 5º, 6º, 12º do Anexo à CCB-UMOA).	Sim (art. 50º da LOBDP).

Accountability do mandato

	Disposição legal	
	Comissão Bancária da UMOA	Banco de Portugal
O mandato é definido na legislação?	Sim, mas apenas aos membros nomeados pelo Conselho de Ministros (art. 8º do Anexo à CCB-UMOA).	Sim. É de 5 anos para os membros do Conselho de Administração, renovável uma vez por igual período, e de 3 anos para os membros do Conselho de Auditoria e do Conselho Consultivo, renovável uma vez por igual período (art. 33º, n.º 2; 42º, n.º 1; 47º, n.º 2 da LOBDP).

Accountability perante o poder legislativo

	Disposição legal	
	Comissão Bancária da UMOA	Banco de Portugal
Existe, na lei, uma obrigação de apresentar anualmente relatórios ao poder legislativo?	Sim, (ao poder legislativo da UMOA – Conselho de Ministros), porque o relatório é entregue a todos os órgãos da UMOA (art. 69º do Anexo à CCB-UMOA).	Não.
A lei prevê a possibilidade de audiências frequentes perante comissões parlamentares?	Não.	Não.
A <i>accountability</i> perante a Assembleia Nacional é delegada no ministro das Finanças?	Não.	Não.

Accountability perante o poder judiciário

	Disposição legal	
	Comissão Bancária da UMOA	Banco de Portugal
Há direito a recurso das decisões da supervisão para os tribunais?	Sim, mas o recurso é para o Conselho dos Ministros e não para os tribunais (art. 83º da LRB; art. 43º do Anexo à CCB-UMOA). Todavia, existem algumas decisões que não são passíveis do recurso (art. 43º, n.º 2 do Anexo à CCB-UMOA).	Sim (art. 57º da LOBDP).
Existem processos judiciais distintos para lidar com estes recursos?	Não.	Não. É o processo do contencioso administrativo geral (art. 57º da LOBDP).
Existem juízos especializados para lidar com estes recursos?	Não, porque o recurso não é para os tribunais.	Não.
Existem penalizações para supervisão incorreta?	Não, por causa das imunidades dos seus membros (art. 11º do Anexo à CCB-UMOA).	Não.

Autoridades de supervisão dos valores mobiliários Independência institucional

	Disposição legal	
	Conselho Regional de Poupança Pública e dos Mercados Financeiros	Comissão do Mercado dos Valores Mobiliários
Tem uma base legal?	Sim: Tratado da UMOA e o Anexo à CCRPPMF	ECMVM e LQER
A lei declara que é independente?	Não.	Sim (2º, n.º 1 do ECMVM)

	Disposição legal	
	Conselho Regional de Poupança Pública e dos Mercados Financeiros	Comissão do Mercado dos Valores Mobiliários
Como são nomeados o presidente e os membros?	Os membros são nomeados pelo Conselho de Ministros sob proposta dos Estados, do Presidente do Tribunal de Justiça e do Presidente do Tribunal de Contas da UEMOA art. (art. 3º do Anexo à CCRPPMF); O Presidente é nomeado pelo Conselho de Ministros dentre os representantes dos Estados (art. 5º do Anexo à CCRPPMF)	Os membros do conselho de administração são nomeados pelo Conselho de Ministros, após audição da comissão competente da Assembleia da República, a pedido do Governo que deve ser acompanhado de parecer da Comissão de Recrutamento e Seleção da Administração Pública (at. 17º, n.º 3 da LQER). Diferentemente, os membros do Conselho de Fiscalização e do Conselho Consultivo são nomeados por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças ((20, n.º 1; e art. 23º, n.º 1 do ECMVM).
O órgão de decisão é colegial?	O diploma fala dos órgãos que constituem o Conselho Regional, porém, dispõe dum Comissão Executiva e dum Secretariado como serviços auxiliares. A Comissão Executiva (parece ser) colegial (art. 9º e 12º do Anexo à CCRPPMF).	Sim: o Conselho de Administração (art. 9º do ECMVM).
Quem tem imunidade legal para ações realizadas em boa fé?	A imunidade é reconhecida ao próprio Conselho Regional (art. 2º do Anexo à CCRPPMF).	A lei não previu nenhuma imunidade.
Existem membros parlamentares?	Não.	Não.
Existem membros do governo?	Não.	Não.
A lei dá ao Ministro das Finanças poder de supervisão?	Não.	Não.
A lei define critérios claros para demissão do presidente?	Não.	Sim (art. 20º, n.º 4 e 5 da LQER).

Independência supervisiória

	Disposição legal	
	Conselho Regional de Poupança Pública e dos Mercados Financeiros	Comissão do Mercado dos Valores Mobiliários
Tem o direito (exclusivo) de emitir autorizações?	Sim (art. 21º do Anexo à CCRPPMF; art. 7º do RMFR).	Não: a ESMA tem competência de autorizar certas entidades (art. 1º do Regulamento 1095/2010/EU; Outros diplomas setoriais da UE atribuem ainda à ESMA algumas competências de autorização de certos tipos de entidades).
Tem o direito (exclusivo) de revogar autorizações?	Sim, (art. 43º do Anexo à CCRPPMF).	Não. A ESMA dispõe de algumas competências sobre certas entidades (art. 1º; 9º, n.º 5 do Regulamento 1095/2010/UE).
Tem o direito exclusivo de impor sanções às instituições supervisionadas?	Sim, (art. 33º do Anexo à CCRPPMF).	Sim (art. 408º do CVM).
Tem o direito de fazer cumprir as sanções?	Sim, (art. 33º a 36º do Anexo à CCRPPMF).	Sim (art. 408 a 415º do CVM).

Independência orçamental

	Disposição legal	
	Conselho Regional de Poupança Pública e dos Mercados Financeiros	Comissão do Mercado dos Valores Mobiliários
Como é financiado?	Através das comissões, taxas, encargos ou quaisquer outras receitas que receba pelas suas atividades (art. 15º do Anexo à CCRPPMF).	Pelas suas receitas próprias, nomeadamente, taxas; custas dos processos de contraordenações; participações, subsídios e donativos (art. 32º do ECMVM).
Deve enviar o orçamento para o governo para aprovação <i>a priori</i> ?	Não.	Sim (art. 12º, al. b) do ECMVM).
Tem poder para definir salários e a estrutura salarial do pessoal?	Não consta explicitamente da lei, mas pode-se chegar a esta conclusão pelo facto de dispor da personalidade jurídica (art. 1º do Anexo à CCRPPMF).	Sim (art. 12º, al. b); 36º, n.º 1 do ECMVM).

	Disposição legal	
	Conselho Regional de Poupança Pública e dos Mercados Financeiros	Comissão do Mercado dos Valores Mobiliários
Tem poder para contratar funcionários de forma autónoma?	Sim. É da competência do seu Secretário Geral (art. 13º, n.º 1 do Anexo à CCRPPMF).	Sim (art. 12º, al. b); art. 35º, 36º, n.º 1 do ECMVM)
Tem poder para definir a sua estrutura organizacional interna?	Não.	Sim (art. 12º, al. b); art. 36º, n.º 1 do ECMVM).

Accountability do mandato

	Disposição legal	
	Conselho Regional de Poupança Pública e dos Mercados Financeiros	Comissão do Mercado dos Valores Mobiliários
O mandato é definido na legislação?	Sim. O mandato dos membros e do Presidente é de 3 anos, renovável uma vez (art. 4º e 5º do Anexo à CCRPPMF).	Sim. Os membros do Conselho de Administração têm o mandato de 6 anos, não renovável (art. 11º do ECMVM); o do Conselho Consultivo é de 4 anos (art. 25º do ECMVM).

Accountability perante o poder legislativo

	Disposição legal	
	Conselho Regional de Poupança Pública e dos Mercados Financeiros	Comissão do Mercado dos Valores Mobiliários
Existe, na lei, uma obrigação de apresentar anualmente relatórios ao poder legislativo?	Não.	Sim (art. 40º do ECMVM)
A lei prevê a possibilidade de audiências frequentes perante comissões parlamentares?	Não.	Sim, sempre que for solicitado (art. 40º, n.º 3 do ECMVM)
A <i>accountability</i> perante a Assembleia Nacional é delegada no ministro das Finanças?	Não.	Não.

Accountability perante o poder legislativo

	Disposição legal	
	Conselho Regional de Poupança Pública e dos Mercados Financeiros	Comissão do Mercado dos Valores Mobiliários
Há direito a recurso das decisões da supervisão para os tribunais?	Sim (art. 49º, n.º 1 do Anexo à CCRPPMF).	Sim (art. 416º do ECMVM).
Existem processos judiciais distintos para lidar com estes recursos?	Não.	Sim (art. 417º do ECMVM).
Existem júzos especializados para lidar com estes recursos?	Sim: o Tribunal de Justiça da UEMOA (art. 49º, n.º 1 do Anexo à CCRPPMF).	Sim: o Juízo de Pequena Instancia Criminal de Lisboa (art. 417º do ECMVM).
Existem penalizações para supervisão incorreta?	Não.	Sim (art. 39, n.º 1 do ECMVM).

Mecanismo de resolução

No que concerne ao mecanismo de resolução das instituições que se encontram em crise financeira, o modelo guineense e português atribuem, igualmente, às respetivas autoridades de supervisão a competência para proceder à resolução das instituições que supervisionam.

No caso guineense a CB-UMOA, a CRCS e o CRPPMF são concomitantemente autoridades de supervisão e de resolução. Em Portugal, o BDP, a ASF e a CMVM acumulam as mesmas competências. Todavia, existe em Portugal o Mecanismo Único de Resolução (MUS⁹³) no âmbito da união bancária. Quer isto dizer que, para além do BDP, existe o Conselho Único de Resolução (CUR) e o Fundo único de Resolução (FUR)⁹⁴. Da mesma forma, existe na UEMOA/UMOA (incluindo a Guiné-Bissau) um Fundo de Garantia de Depósitos e de Resolução⁹⁵.

⁹³ Vide: Regulamento 806/2014/EU, do Parlamento e do Conselho Europeu, de 15 de julho.

⁹⁴ Para maior desenvolvimento: Cfr. RUTE SARAIVA. Regulação e Supervisão Bancárias na Guiné-Bissau: A caminho duma União Bancária da África Ocidental? *Ob. Cit.*, pp. 361-363.

⁹⁵ Criado em 2014, e aplicado a partir de 2015. Para maior desenvolvimento sobre estes temas: Cfr. SAMUEL GUÉRINEAU; MICHAEL GOUJON E RELWENDE SAWADOGO. Les Politiques Macroprudencielles dans L'UEMOA. *In* Fondation Pour les Études et Recherches sur le Développement International, 2016, pp. 22-23; RUTE SARAIVA. Regulação e Supervisão Bancárias na Guiné-Bissau: A caminho duma União Bancária da África Ocidental? *Ob. Cit.*, pp. 363-367.

Conclusão

Chegados aqui, estamos em condições de concluir que nenhum dos três modelos é melhor e perfeito, pois, qualquer um apresenta as suas valias e seus defeitos. A opção por um certo modelo vai depender da estrutura e do desenvolvimento do mercado financeiro de cada país. Entretanto, reconhece-se que o modelo adotado na maioria dos países é o modelo tradicional de tipo institucional, no entanto, a tendência atual é de mudar para o modelo monista ou *twin piks*.

A Guiné-Bissau e Portugal partilham o mesmo modelo institucional no âmbito das respetivas organizações de integração económica e monetária, contudo, o modelo guineense se encontra num patamar mais elevado, existindo (quase) uma União Bancária, União de Seguros e União do Mercado de Capitais. Assim, o modelo da Guiné-Bissau adotado pela UEMOA/UMOA e CIMA pode servir de inspiração a Portugal no âmbito da UE, uma vez que já existe a União Bancária.

Em relação à independência e *accountability*, reconhece-se uma maior garantia das autoridades de supervisão portuguesas do que guineenses, o que deve servir, igualmente, de inspiração à Guiné-Bissau no âmbito da UEMOA/UMOA e CIMA.

Bibliografia

- CORDEIRO, António Menezes. **Manual de Direito Bancário**. 4ª Ed. Coimbra: Almedina, 2010
- GOMES, Neto. **Direito dos Mercados Financeiros e Supervisão Financeira na UEMOA: Caso Especial da Guiné-Bissau**. Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Financeiras. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2018 (Polic.)
- GUÉRINEAU, Samuel; GOUJON, Michael e SAWADOGO, Relwende. **Les Politiques Macroprudenciennes dans L'UEMOA**. In Fondation Pour les Études et Recherches sur le Développement Internationalles, 2016
- LARSEN, Tiago. **Regulação Bancária na Guiné-Bissau**. In Revista de Concorrência e Regulação, n.º 20/21, Ano V/VI, 2015
- MALAQUIAS, Pedro Ferreira; MARTINS, Sofia; OLIVEIRA, Catarina Gonçalves de e FLOR, Paula Adrega. **Modelos de Regulação (ou Supervisão) do Sector Financeiro**. In Actualidad Jurídica Uría Menéndez / 22-2009
- MORAIS, Luís Silva. **Modelos de Supervisão Financeira em Portugal e no Contexto da União Europeia**. In Banco de Portugal. Lisboa, 2016
- MOREIRA, Geraldino Hermano dos Santos Rodrigues. **Bolsa de Valores na Guiné-Bissau - Um Contributo para a Elaboração de um Quadro Jurídico Institucional e Funcional**. Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Financeiras. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2022
- PINA, Carlos Costa. **Instituições e Mercados Financeiros**. Coimbra: Almedina, 2005.
- Presentation du Marche Financier de la Cemac et de L'UEMOA: Cadre Règlementaire, Fonctionnement et Acteurs**. In Africa Bright. 2021
- ROSA, José Gonzaga. **União Económica e Monetária da África Ocidental: Uma Boa Ideia com uma Pobre Execução**. In Revista de Concorrência e Regulação, n.º 20/21, Ano V/VI
- SARAIVA, Rute. **Direito dos Mercados Financeiros**. 2ª Ed. Lisboa: AAFDL, 2021 (2ª Reimp.)
- **Regulação e Supervisão Bancárias na Guiné-Bissau: A caminho duma União Bancária da África Ocidental?** In Boletim da Faculdade de Direito de Bissau, n.º 9, Lisboa: AAFDL, 2002
- SUMBA, Armando. **A Regulação e Supervisão de Instituições de Microfinanças na África Ocidental**. In Estudos Comemorativos dos 30 Anos da Faculdade de Direito de Bissau. Lisboa: AAFDL, 2021
- **A Supervisão Prudencial Bancária na União Monetária Oeste Africana - UEMOA**. Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Económicas. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2011 (Polic.).
 - **Os Estabelecimentos de Crédito: Conceito, Tipologias e Regime Legal – Em Contexto da Guiné-Bissau e da Zona da UEMOA**. In ALVES, Hugo Ramos (Org.). Estudos Comemorativos dos 30 Anos da Faculdade de Direito de Bissau. Lisboa: AAFDL, 2021
- TAYLOR, Michel W. **The Road From “Twin Peaks” – And the Way Back**. In *Connecticut Insurance Law Journal*, n.º 58. 2009.

WYMEERSCH, Eddy. The Structure of Financial Supervision in Europe About Single, Twin Peaks and Multiple Financial Supervisors. 2006.

