



TRIBUNAL DE CONTAS

PROCESSO 30/2016 – AUDIT
RELATÓRIO N.º 05/2017 – 2.ª SECÇÃO

AUDITORIA
À
ATIVIDADE DO FUNDO DE RESOLUÇÃO

2015

Departamento de Auditoria II
Março de 2017





ÍNDICE

SUMÁRIO	7
1. INTRODUÇÃO	9
2. OBJETIVOS, ÂMBITO E MÉTODO.....	13
3. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	14
4. OBSERVAÇÕES.....	15
4.1 Execução orçamental e demonstrações financeiras.....	15
4.1.1 Execução orçamental	15
4.1.2 Prestação de contas e sistema contabilístico	16
4.2 Recursos financeiros do Fundo de Resolução	18
4.2.1 Contribuição sobre o sector bancário	18
4.2.2 Contribuições das instituições participantes (inclui receita do FUR).....	19
4.2.3 Empréstimos obtidos	22
4.2.4 Aplicação de recursos	22
4.3 Apoio financeiro à medida de resolução aplicada ao BES	24
4.3.1 Empréstimo do Estado.....	25
4.3.2 Empréstimo de instituições participantes	26
4.3.3 Realização do capital social do Novo Banco	27
4.3.4 Passivos contingentes	28
4.4 Apoio financeiro à medida de resolução aplicada ao BANIF	29
4.4.1 Empréstimo do Estado.....	30
4.4.2 Absorção dos prejuízos do BANIF	31
4.4.3 Subscrição e realização do capital social da Oitante.....	32
4.4.4 Garantia às obrigações emitidas pela Oitante	33
4.5 Despesas administrativas e operacionais do Fundo.....	34
4.5.1 Despesas pagas em 2015	34
4.5.2 Gastos relativos ao processo de venda do Novo Banco	35
4.6 Sistemas de gestão e controlo	38
4.7 Sustentabilidade do Fundo de Resolução	40
5. APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO	41
6. CONCLUSÕES.....	46
7. RECOMENDAÇÕES	47
8. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	48
9. EMOLUMENTOS	48
10. DECISÃO	48
ANEXOS	51
Anexo A – Comissão Diretiva e Secretário-Geral do FdR - Composição e competências	53
Anexo B – Resultado do exame das operações	55
Anexo C – Factos que configuram infração financeira.....	57
Anexo D – Exercício do contraditório - Respostas das entidades	59

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Execução orçamental de 2015	15
Quadro 2 – Demonstrações financeiras de 2013 a 2015 - Balanço	17
Quadro 3 – Demonstrações financeiras de 2013 a 2015 - Demonstração de resultados.....	17
Quadro 4 – Condições do empréstimo do Estado - Medida de resolução ao BES.....	25
Quadro 5 – Empréstimo do Estado - Juros pagos em 2015	26
Quadro 6 – Condições do empréstimo do Estado - Medida de resolução ao BANIF.....	30
Quadro 7 – Competências e responsabilidades no âmbito da aplicação de medidas de resolução	38



RELAÇÃO DE SIGLAS

Sigla	Designação
BANIF	Banco Internacional do Funchal
BCE	Banco Central Europeu
BdP	Banco de Portugal
BES	Banco Espírito Santo
BRRD	Bank Recovery and Resolution Directive
CC	Conselho Consultivo
CCP	Código dos Contratos Públicos
CD	Comissão Diretiva
CE	Classificação Económica
CGE	Conta Geral do Estado
CSB	Contribuição sobre o Sector Bancário
CUR	Conselho Único de Resolução
DGO	Direção-Geral do Orçamento
EM	Estado Membro
EPR	Entidade Pública Reclassificada
FGD	Fundo de Garantia de Depósitos
FGCAM	Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo
FdR	Fundo de Resolução
FUR	Fundo Único de Resolução
IAS	<i>International Accounting Standard</i>
IASB	<i>International Accounting Standards Board</i>
NIC	Normas Internacionais de Contabilidade
LCPA	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
INE	Instituto Nacional de Estatística
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MF	Ministro das Finanças
MUR	Mecanismo Único de Resolução
NB	Novo Banco
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
RAFE	Regime da Administração Financeira do Estado
SEO	Síntese da Execução Orçamental
RGICSF	Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras
SFA	Serviço ou Fundo Autónomo
SG	Secretário-Geral
SIGO	Sistema de Informação e Gestão Orçamental
UE	União Europeia

FICHA TÉCNICA

Ficha Técnica	
Coordenação Geral	Luís Filipe Simões
Coordenação Técnica	Maria João Caldas
Equipa de Auditoria	Maria Umbelina Pires
	Nuno Rosa



SUMÁRIO

O Fundo de Resolução, criado em 2012, tem por objeto prestar apoio financeiro à aplicação de medidas de resolução adotadas pelo Banco de Portugal e desempenhar as demais funções no âmbito da execução de tais medidas. Apesar de ser um fundo autónomo da administração central, só em 2015 o Fundo de Resolução constou do Orçamento do Estado, pelo que o Tribunal decidiu auditar a sua atividade.

O Fundo prestou apoio financeiro às medidas de resolução aplicadas ao Banco Espírito Santo e ao BANIF sem deter, autonomamente, os recursos necessários. Assim, a pertinência da auditoria decorreu também da materialidade financeira das operações associadas ao referido apoio, concretamente, € 5.089 milhões de empréstimos concedidos ao Fundo (€ 4.389 milhões pelo Estado) para subscrição e realização integral do capital social do Novo Banco (€ 4.900 milhões) e para absorção de prejuízos do BANIF (€ 489 milhões).

A auditoria, de cujos resultados o presente relatório dá conta, visou habilitar o Tribunal a emitir uma opinião sobre as demonstrações financeiras do exercício de 2015 e a legalidade e regularidade das operações subjacentes (incluindo o exame da execução orçamental refletida na Conta Geral do Estado). As principais conclusões são as seguintes:

- As demonstrações financeiras foram elaboradas de acordo com os princípios e normas de contabilidade aplicáveis e, exceto quanto à reserva abaixo identificada, refletem, de forma apropriada, a situação financeira e patrimonial do Fundo.
Não obstante as diligências promovidas para aferir perdas por imparidade no valor do Novo Banco (que se mantém mensurado nas contas ao valor de aquisição de € 4.900 milhões), as incertezas associadas ao processo de venda afetam o valor de realização não sendo, todavia, possível determinar em que medida o valor escriturado o excede, o que constitui uma reserva às demonstrações financeiras de 2015.
- A execução orçamental reflete de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materialmente relevantes, as operações com impacto orçamental no ano de 2015.
- As operações examinadas são legais e regulares, com exceção dos gastos relativos ao processo de venda do Novo Banco (reconhecidos na contabilidade pelo valor de € 9,7 milhões), uma vez que, à luz do regime legal aplicável e tendo em conta o montante em causa, a Comissão Diretiva do Fundo não poderia ter deliberado assumir essa despesa.
- O passivo a 31-12-2015, de € 5.285 milhões, reflete, essencialmente, os empréstimos contraídos. Face ao cenário de incerteza quanto ao produto da venda do Novo Banco, é de salientar que as receitas regulares anuais do Fundo representam 4% do valor dos empréstimos a reembolsar.

As conclusões referidas ([vide 6](#)) suscitaram a formulação de um conjunto de recomendações ([vide 7](#)) dirigidas às entidades responsáveis visando a correção das insuficiências reportadas.

As observações detalhadas da auditoria bem como as conclusões foram sujeitas a contraditório, tendo as respostas recebidas sido apreciadas ([vide 5](#)) e tidas em consideração na redação final do relatório. Dando total amplitude ao exercício do contraditório, as respostas das entidades foram integradas no presente relatório ([Anexo D](#)).

Flu



1. INTRODUÇÃO

O Plano Trienal do Tribunal de Contas para 2014-2016 definiu como objetivo estratégico contribuir para a boa governação, a prestação de contas e a responsabilidade nas finanças públicas. A promoção da responsabilidade nas finanças públicas confere especial importância ao controlo da gestão financeira dos organismos públicos, designadamente através da prestação de contas ao Tribunal pelos organismos do Ministério das Finanças.

Concorre para esse objetivo a realização de uma **auditoria financeira ao Fundo de Resolução (FdR)**, criado em 2012 e que tem por objeto prestar apoio financeiro à aplicação de medidas de resolução de instituições financeiras pelo Banco de Portugal (BdP).

As medidas de resolução destinam-se a ser aplicadas em situações extremas, quando o recurso às restantes medidas de intervenção se mostre já inadequado e podem implicar: a alienação parcial ou total da atividade a outra instituição autorizada a desenvolver a atividade em causa; a transferência parcial ou total da atividade para instituições de transição¹; a segregação e transferência parcial ou total da atividade para veículos de gestão de ativos e a recapitalização interna por parte dos acionistas e demais credores da instituição (*bail in*).

Em agosto de 2014, o BdP aplicou ao Banco Espírito Santo (BES) uma medida de resolução que consistiu na transferência da generalidade da sua atividade para um banco de transição, denominado Novo Banco (NB). Em dezembro de 2015, o BdP aplicou também uma medida de resolução ao Banco Internacional do Funchal (BANIF) que consistiu em transferir um conjunto selecionado de ativos do banco (composto essencialmente por ativos imobiliários, créditos em incumprimento e participações financeiras) para um veículo de gestão de ativos denominado Oitante² e na alienação ao Banco Santander Totta dos ativos, passivos, elementos extrapatrimoniais e ativos sob gestão não transferidos para a Oitante.

A pertinência da auditoria decorre também da materialidade financeira das operações associadas ao apoio à aplicação de medidas de resolução, designadamente do avultado montante dos empréstimos concedidos pelo Estado (€ 4.389 milhões) e por entidades participantes (€ 700 milhões).

O reembolso dos empréstimos obtidos (com prioridade para os concedidos pelo Estado) deverá ser realizado pelo FdR à medida que for obtendo receitas, designadamente na sequência da venda do NB que deverá ocorrer até agosto de 2017. Esse prazo enquadra-se na prorrogação de um ano a que a Comissão Europeia deu o seu acordo visto que, em 15-09-2015, o BdP decidiu interromper o processo de venda iniciado em 2014 por considerar que os termos e as condições das três propostas apresentadas não eram satisfatórios e que o processo tinha sido condicionado por importantes fatores de incerteza.

¹ O banco de transição é uma instituição de crédito com a natureza jurídica de banco, cujo capital social é totalmente detido pelo FdR, devendo ser realizado por este com recurso aos fundos à sua disposição.

² Inicialmente denominada Naviget, SA. Em 21-12-2015, o Registo Nacional de Pessoas Coletivas indeferiu o pedido de certificação de admissibilidade da designação Naviget tendo, posteriormente, o FdR, por deliberação de 06-01-2016, alterado a denominação da sociedade gestora de ativos para Oitante, SA.

Enquadramento legal - caracterização da entidade e da sua atividade

O FdR foi criado pelo Decreto-Lei n.º 31-A/2012, de 10 de fevereiro, no âmbito da revisão do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF)¹ e o respetivo regulamento aprovado pela Portaria n.º 420/2012, de 21 de dezembro (doravante apenas designado por Regulamento)².

O FdR é uma pessoa coletiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira, que tem por objeto “prestar apoio financeiro à aplicação de medidas de resolução adotadas pelo BdP e desempenhar todas as demais funções que lhe sejam conferidas pela lei no âmbito da execução de tais medidas”³.

O FdR funciona junto do BdP assegurando este os serviços técnicos e administrativos indispensáveis ao seu bom funcionamento⁴. A gestão pertence a uma Comissão Diretiva (CD) composta por três membros: um designado pelo BdP de entre os membros do respetivo conselho de administração (CA), outro pelo Ministro das Finanças (MF) e um terceiro por acordo entre o BdP e o MF. O Fundo obriga-se com a assinatura de dois membros da CD⁵. Os membros da CD exercem as suas funções por mandatos de três anos renováveis até ao máximo de quatro mandatos, sendo que as suas funções não são remuneradas⁶ (*vide Anexo A – Comissão Diretiva e Secretário-Geral do FdR – Composição e competências*).

À CD compete adotar as ações e medidas que se mostrem adequadas ao bom funcionamento e à realização do objeto do FdR. Para coadjuvação da sua atividade a CD, sob proposta do BdP, pode designar um Secretário-Geral (SG)⁷ (*vide Anexo A – Comissão Diretiva e Secretário-Geral do FdR – Composição e competências*).

A fiscalização da atividade do Fundo, incluindo a emissão do parecer sobre as contas anuais, foi efetuada pelo Conselho de Auditoria do BdP⁸, como lhe compete. A revisão das contas respeitantes aos exercícios de 2013 a 2015 foi efetuada por uma empresa de auditoria externa contratada pelo FdR para o efeito⁹.

¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, e alterado e republicado pelos diplomas: Decreto-Lei n.º 31-A/2012, de 10 de fevereiro, Lei n.º 23-A/2015, de 26 de março, Decreto-Lei n.º 89/2015, de 29 de maio, Leis n.ºs 66/2015, de 6 de julho, e 16/2015 de 24 de fevereiro, Decretos-Leis n.ºs 140/2015, de 31 de julho, 118/2015, de 31 de agosto, 190/2015, de 10 de setembro, e 20/2016, de 20 de abril.

² Em 2011 a Assembleia da República concedeu uma autorização legislativa ao Governo (Lei n.º 58/2011, de 28 de novembro), com o objetivo de “estabelecer mecanismos de intervenção preventiva e corretiva, para criar uma fase de administração provisória e para definir os termos e a competência para a resolução e liquidação pré judicial de instituições sujeitas à supervisão do Banco de Portugal (...) bem como para regular outros aspetos relacionados com o processo de liquidação das mesmas”. Em concretização do estabelecido na referida lei, o Governo aprovou alterações significativas ao RGICSF, no qual ficou previsto a criação do Fundo de Resolução.

³ Artigos 153.º-B e 153.º-C do RGICSF e 2.º e 3.º do Regulamento.

⁴ Para este efeito o n.º 2 do artigo 3.º do Regulamento estabelece que: “o Banco de Portugal celebra um protocolo com o Fundo, sem prejuízo de as despesas de funcionamento do Fundo serem por este suportadas.”

⁵ Nos termos do n.º 7 do artigo 4.º do Regulamento.

⁶ Artigo 4.º do Regulamento.

⁷ Nos termos do artigo 11.º n.º 4 do Regulamento, o SG é designado de entre os quadros do BdP.

⁸ O Conselho de Auditoria exerce funções por um prazo de três anos renovável por uma vez e por igual período, é composto por três membros designados pelo MF: um presidente, um revisor oficial de contas e uma personalidade de reconhecida competência em matéria económica (artigos 153.º-S do RGICSF, 18.º do Regulamento e artigos 41.º e 42.º da Lei Orgânica do BdP, aprovada pela Lei n.º 5/98, de 31 de janeiro, alterada pelos Decretos-Leis n.ºs 118/2001, de 17 de abril, 50/2004, de 10 de março, 39/2007, de 20 de fevereiro, 31-A/2012, de 10 de fevereiro, e 142/2013, de 18 de outubro).

⁹ Contrato celebrado em 06-03-2014.



A atividade financeira do FdR está sujeita à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas (TC)¹.

Enquanto fundo da administração central do Estado, o FdR encontra-se sujeito à elaboração e prestação de contas ao TC² bem como ao reporte da execução orçamental no Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO)³ da Direção-Geral do Orçamento (DGO). Além disso, está obrigado a observar o disposto no Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE)⁴, no Regime Jurídico de Realização de Despesas Públicas e da Contratação Pública⁵, no Código dos Contratos Públicos (CCP)⁶ e na Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA)⁷.

Enquadramento legal – recursos financeiros e despesas do FdR

Constituem recursos financeiros do FdR as receitas provenientes da contribuição sobre o sector bancário (CSB)⁸, das contribuições iniciais e periódicas das instituições participantes, de empréstimos, da aplicação de recursos e de liberalidades e quaisquer outras receitas, rendimentos ou valores que provenham da sua atividade ou que por lei ou contrato lhe sejam atribuídos, incluindo os montantes recebidos da instituição de crédito objeto de resolução ou da instituição de transição⁹.

São obrigatoriamente instituições participantes do FdR¹⁰:

- as instituições de crédito com sede em Portugal, com exceção das caixas de crédito agrícola mútuo associadas da Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo;
- as empresas de investimento que exerçam as atividades de negociação por conta própria ou a tomada firme e a colocação com garantia de instrumentos financeiros;
- as sucursais de instituições de crédito com sede em países que não sejam membros da União Europeia (UE) ou não pertencentes ao Espaço Económico Europeu;

¹ Artigos 2.º e 51.º n.º 1 alínea f) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, sucessivamente alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, e n.º 7 do artigo 54.º da Lei Orgânica do BdP.

² Artigo 51.º n.º 1 alínea f) da LOPTC e Instruções n.º 1/2004 da 2.ª Secção do Tribunal.

³ De acordo com o previsto, para o exercício de 2015, no artigo 61.º do DLEO.

⁴ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 190/96, de 9 de outubro, Lei n.º 55-B/2004, de 30 de dezembro, Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março, e Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (este regime foi aprovado em desenvolvimento do estabelecido na Lei de Bases da Contabilidade Pública, aprovada pela Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro).

⁵ Artigos 16.º a 22.º e 29.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, mantidos em vigor pela alínea f) do artigo 14.º da Lei n.º 18/88, de 29 de janeiro, que aprovou o CCP.

⁶ Aprovado pela Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, sucessivamente alterada e republicada pelos seguintes diplomas: Decretos-Leis n.ºs 278/2009, de 2 de outubro, Lei n.º 3/2010, de 27 de abril, Decreto-Lei n.º 131/2010, de 14 de dezembro, Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, e Decretos-Leis n.ºs 149/2012, de 12 de julho, e 214-G/2015, de 2 de outubro.

⁷ O artigo 2.º n.º 3 da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, republicada pela Lei n.º 22/2015, de 17 de março, estabelece que "(...) excluem-se do âmbito de aplicação da presente lei as entidades públicas reclassificadas que não recebam transferências do Orçamento do Estado ou de serviços e organismos da administração direta e indireta do Estado, cujas receitas próprias não provenham de um direito atribuído pelo Estado". Ora, tal exclusão não se aplica ao FdR visto receber, por transferência do OE, o produto da CSB.

⁸ Criada pela Lei do OE para 2011 (Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro), com as alterações introduzidas pelas Leis do OE para 2014, 2015 e 2016 (Leis n.ºs 83-C/2013, de 31 de dezembro, 82-B/2014, de 31 de dezembro, e 7-A/2016, de 30 de março). O respetivo regulamento foi aprovado pela Portaria n.º 121/2011, de 30 de março, e alterado através das Portarias n.ºs 77/2012, de 26 de março, 64/2014, de 12 de março, e 176-A/2015, de 12 de junho.

⁹ Artigos 153.º-F, 153.º-G, 153.º-H do RGICSF.

¹⁰ Nos termos do artigo 9.º do Decreto-Lei nº 24/2013 conjugado com o n.º 1 do artigo 153.º-D do RGICSF. No final de 2015 eram 61 as instituições participantes do FdR: 35 bancos, quatro caixas económicas, seis caixas centrais e caixas de crédito agrícola mútuo, 13 instituições financeiras de crédito, uma sucursal de instituições de crédito de países terceiros e duas sociedades financeiras de corretagem (*vide* Relatório de Atividades em 2015 do FdR).

-
- as sucursais das instituições financeiras com sede em países que não sejam membros da UE e que exerçam as atividades de negociação por conta própria ou a tomada firme e a colocação com garantia de instrumentos financeiros;
 - as sociedades relevantes para sistemas de pagamentos sujeitas à supervisão do BdP.

Existindo insuficiência de recursos poderá ser determinado que as instituições participantes efetuem contribuições especiais¹, prestem garantias, pessoais ou reais, necessárias à viabilização de empréstimos a contrair pelo FdR² e, excecionalmente, poderão ainda ser efetuadas contribuições adicionais do Estado, designadamente sob a forma de empréstimos ou prestação de garantias³.

Ainda em 2015 ocorreram alterações ao regime de contribuições periódicas em resultado da:

- entrada em vigor da Lei n.º 23-A/2015, de 6 de março, que transpôs a Diretiva 2014/59/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio, relativa à recuperação e resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento (BRRD - *Bank Recovery and Resolution Directive*);
- aprovação pela Resolução da Assembleia da República n.º 129/2015, de 22 de julho, do Acordo intergovernamental relativo à transferência e mutualização das contribuições para o Fundo Único de Resolução (FUR), assinado em Bruxelas em maio de 2014, pelos Estados-Membros (EM) que participam na União Bancária, através do qual estes se vincularam a transferir para o FUR, irrevogavelmente, as contribuições a cobrar a nível nacional, nos termos da BRRD.

A Lei n.º 23-A/2015 aprovou um novo regime de contribuições prevendo, no entanto, a possibilidade de serem cobradas contribuições ao abrigo do anterior regime⁴ até serem cumpridas as obrigações assumidas pelo FdR com as medidas de resolução aplicadas até 31-12-2014⁵.

Por sua vez, o Acordo intergovernamental constituiu os EM na obrigação de transferir para o FUR, até 31-01-2016, o montante das contribuições cobradas em 2015. Porém, o Acordo estabeleceu que os montantes que tenham sido desembolsados pelos mecanismos de financiamento da resolução dos EM, em medidas de resolução aplicadas em data anterior a 01-01-2016, são deduzidos ao montante das contribuições que esses EM se encontram obrigados a transferir para o FUR.

A partir de 01-01-2016, nos termos do Regulamento (UE) n.º 806/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15-07-2014 (Regulamento do MUR), o Conselho Único de Resolução (CUR) passou a ser responsável por dirigir a ação de resolução no espaço da União Bancária, competindo-lhe assegurar o funcionamento consistente de todo o sistema e exercer, diretamente, a função de resolução relativamente a todas as instituições ou grupos sujeitos à supervisão do BCE⁶.

¹ As contribuições especiais são aprovadas através de portaria do membro do Governo responsável pela área das finanças a qual estabelece os montantes, prazos e demais condições (artigos 153.º-I do RGICSF e 13.º, n.º 2 e n.º 3 do Regulamento).

² A prestação de garantias depende de portaria do Ministro das Finanças (Artigo 153.º-L do RGICSF).

³ Artigos 153.º-J do RGICSF e 13.º, n.º 2 e n.º 3, 14.º e 15.º do Regulamento.

⁴ Regime constante do Decreto-Lei n.º 24/2013, de 19 de fevereiro.

⁵ Artigo 14.º, n.º 5, da Lei n.º 23-A/2015, de 6 de março.

⁶ E a todos os grupos com filiais em outros EM que participam da União Bancária, ainda que não sejam sujeitos a supervisão direta pelo BCE.



Assim, desde 01-01-2016, deixou de ser possível recorrer ao FdR para financiar a aplicação de eventuais medidas de resolução a instituições ou grupos abrangidos pelo âmbito de aplicação do Regulamento do MUR. Embora o FdR continue a ter por objeto o financiamento de medidas de resolução aplicadas pelo BdP nos termos do RGICSF, o âmbito das instituições potencialmente abrangidas foi significativamente reduzido com a entrada em vigor do Regulamento do MUR¹.

Este novo enquadramento das medidas de resolução implica que as contribuições a entregar ao FUR, nos termos do Acordo intergovernamental atrás referido, não constituam receita orçamental do FdR, como se verificou em 2015, passando a constituir receita extraorçamental do FdR.

Constituem despesas do FdR os valores a pagar no âmbito do apoio à aplicação de medidas de resolução bem como as despesas administrativas e operacionais decorrentes dessa aplicação².

2. OBJETIVOS, ÂMBITO E MÉTODO

A auditoria visou habilitar o Tribunal a emitir uma opinião sobre as demonstrações financeiras relativas ao exercício de 2015 (verificando se estas apresentam de forma verdadeira e apropriada a posição financeira, os resultados e os fluxos de caixa do FdR) bem como sobre a legalidade e regularidade das operações examinadas.

Tendo em conta a natureza específica da atividade do FdR e que esta é caracterizada por um reduzido número de operações de elevado montante (com impacto significativo nas demonstrações financeiras) procedeu-se ao exame das operações subjacentes³:

- às demonstrações financeiras de 2015 (entregues ao Tribunal no âmbito da prestação de contas);
- à execução orçamental registada no SIGO, refletida na Conta Geral do Estado (CGE) de 2015.

O resultado do exame das operações consta do [Anexo B](#).

Foram observados métodos e técnicas constantes do Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas bem como os procedimentos e normas de auditoria internacionalmente aceites.

A auditoria decorreu em circunstâncias adequadas tendo sido prestada a colaboração devida pelo FdR, designadamente no que respeita à disponibilização da informação solicitada e ao esclarecimento das situações detetadas no decurso da ação.

¹ O âmbito das instituições ficou circunscrito às sociedades financeiras de corretagem que não se encontrem sujeitas a supervisão em base consolidada de empresa-mãe realizada pelo BCE, às instituições financeiras e companhias financeiras previstas no n.º 1 do artigo 152.º do RGICSF, também quando não se encontrem sujeitas a supervisão em base consolidada da empresa-mãe realizada pelo BCE, e às sucursais de instituições não comunitárias estabelecidas em Portugal, nos termos do disposto no artigo 153.º do RGICSF.

² Artigo 153.º-O do RGICSF.

³ À exceção dos gastos com “fornecimentos e serviços externos” reconhecidos na contabilidade patrimonial em que só foi examinada uma operação por representar 99,6% do valor total desses gastos.

3. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

Nos termos e para os efeitos previstos no artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)¹, o relato foi enviado aos responsáveis pelas entidades seguintes:

- Ministério das Finanças
- Fundo de Resolução
- Direção-Geral do Orçamento

Nos mesmos termos e para os mesmos efeitos, o relato foi enviado aos responsáveis por factos que configuram infração financeira pelos quais podiam incorrer em eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º da LOPTC (*vide 5 e Anexo C*).

Foi ainda enviado, para audição, o extrato pertinente do relato (*4.5.2 Gastos relativos ao processo de venda do Novo Banco*) ao Revisor Oficial de Contas responsável pela certificação legal das contas de 2015 do FdR.

Foram recebidas respostas do Ministério das Finanças, do Fundo de Resolução, da Direção-Geral do Orçamento e dos membros da Comissão Diretiva do FdR no exercício de 2015, concretamente, José Joaquim Berberan e Santos Ramalho (Presidente), Elsa Roncon Santos (Vogal) e José Manuel Bracinha Vieira (Vogal), bem como do Revisor Oficial de Contas responsável pela certificação legal das contas de 2015 do FdR.

Essas respostas foram integralmente examinadas e tidas em consideração na redação final do relatório, designadamente quando contribuíram para o esclarecimento de situações identificadas pela auditoria e evidenciadas no relato remetido às entidades.

A apreciação do contraditório, designadamente quanto às alegações sobre os factos que configuram infração financeira, consta do presente relatório (*vide 5*).

Dando total amplitude ao exercício do contraditório as respostas recebidas fazem parte integrante do presente relatório (*vide Anexo D*).

¹ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março.



4. OBSERVAÇÕES

4.1 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL E DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS

Como referido, o FdR, enquanto fundo da administração central do Estado, encontra-se sujeito à elaboração e prestação de contas¹ bem como a reportar a execução orçamental no SIGO².

4.1.1 Execução orçamental

O quadro seguinte apresenta a execução orçamental de 2015 registada pelo FdR no SIGO.³

Quadro 1 – Execução orçamental de 2015

(em milhares de euros)

Receita		Ano		
Classificação económica	Tipo de receita	2013	2014	2015
06.03.01	Transferências correntes - Administração central - Estado			170.000,0
10.02.01	Transferências de capital - Bancos e outras instituições financeiras			162.368,2
	Receita Efetiva			332.368,2
11.11.03	Ativos financeiros - Administração pública - Administração central - Estado			13.591,5
11.11.11	Ativos financeiros - Resto do mundo - União Europeia			59.940,6
12.07.03	Passivos financeiros - Administração pública - Administração central - Estado			489.000,0
16.01.01	Saldo da gerência anterior - Saldo orçamental - Na posse do serviço			36.038,8
	Receita Total			930.939,1
Despesa		Ano		
Classificação económica	Tipo de despesa	2013	2014	2015
02.02.25	Aquisição de bens e serviços - Aquisição de serviços - Outros serviços			71,3
03.01.05	Juros e outros encargos - Juros da dívida pública - Administração pública central - Estado			124.341,7
03.06.01	Juros e outros encargos - Outros encargos financeiros			74,1
08.02.01	Transferências de capital - Bancos e outras instituições financeiras			20,5
	Despesa Efetiva			124.507,6
09.09.03	Ativos financeiros - Sociedades financeiras - Bancos e outras instituições financeiras			489.000,0
09.09.05	Ativos financeiros - Administração pública central - Estado			17.416,7
09.09.15	Ativos financeiros - Resto do mundo - União Europeia - Países membros			75.307,7
	Despesa Total			706.232,0

Fonte: SIGO 2015.

Em 2015, o FdR consta do OE ainda que incorretamente considerado como EPR em virtude do estabelecido pelo Anexo I da Circular da DGO para preparação desse OE⁴. Segundo a DGO, essa reclassificação no perímetro da administração central deu cumprimento às normas europeias estabelecidas no âmbito do SEC 2010 visto o FdR constar da lista dos serviços e fundos autónomos (SFA) do Sector Institucional das Administrações Públicas do Instituto Nacional de Estatística (INE).

¹ Artigo 51.º n.º 1 alínea f) da LOPTC e Instruções n.º 1/2004 da 2.ª Secção do Tribunal.

² De acordo com o previsto, para o exercício de 2015, no artigo 61.º do Decreto-Lei de Execução Orçamental.

³ Desde a sua criação em 2012 e até 2014, o FdR foi indevidamente excluído do OE, pelo que não prestou qualquer informação sobre a execução orçamental, não constando nem do OE nem da CGE desses anos, irregularidade reportada pelo Tribunal nos Pareceres sobre a CGE e nos Relatórios de Acompanhamento da Execução Orçamental.

⁴ Circular Série A n.º 1376.

Ora, nos termos legais e como o Tribunal já tem assinalado, o FdR é um fundo autónomo que integra a administração central do Estado e, como tal, deve constar do OE, bem como a sua execução da CGE, independentemente da classificação atribuída pelo INE para efeitos de contabilidade nacional.¹

Acresce que, na execução orçamental de 2015 e como consta do Anexo I do Decreto-Lei de Execução Orçamental (DLEO)², o FdR foi considerado uma EPR de regime simplificado daí resultando ficar apenas obrigado à prestação de informação trimestral e, portanto, dispensado de um conjunto de obrigações incluindo a do cumprimento da unidade de tesouraria³. Note-se que os SFA só podem ser dispensados do cumprimento da unidade de tesouraria em casos excecionais, devidamente fundamentados, como tal reconhecidos por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, após parecer prévio da Agência da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP)⁴.

Cabe referir a este propósito que o FdR procedeu ao pedido de dispensa para 2015⁵, tendo o pedido sido recusado por despacho da Secretária de Estado do Tesouro (SET), de 06-03-2015⁶. A recusa teve por fundamento o parecer negativo do IGCP que salientava: “(...) a movimentação dos fundos públicos efetuada através das contas e serviços bancários da tesouraria do Estado, em nada interfere com a forma autónoma como os mesmos têm e devem ser geridos pelas entidades titulares dos mesmos”. Tendo sido, entretanto, publicado o DLEO para 2015 e dado o enquadramento do FdR no regime simplificado, a SET, por despacho de 17-03-2015⁷, deu o seu despacho anterior “sem efeito”.

4.1.2 Prestação de contas e sistema contabilístico

O FdR remeteu os documentos da prestação de contas do exercício de 2015 tendo por referencial a Resolução n.º 1/93 do Tribunal (que já não é aplicável desde a gerência de 2004)⁸ em vez das Instruções n.º 1/2004 da 2.ª Secção do Tribunal. Apesar disso foram, em substância, globalmente cumpridas as obrigações de prestação de contas, exceto no que se refere aos mapas de alterações orçamentais e de contratação administrativa.

Os quadros seguintes resumem a informação divulgada nos relatos financeiros do FdR (balanços e demonstrações de resultados) relativos aos exercícios de 2013 a 2015 (o valor das operações relativas ao exercício de 2012 não é significativo⁹).

¹ Vide Parecer sobre a CGE de 2013 e Relatórios de acompanhamento da execução orçamental da administração central n.º 4/2014, n.º 3/2015, n.º 4/2015 e n.º 4/2016.

² Decreto-Lei n.º 36/2015, de 9 de março.

³ Nos termos do artigo 20.º do DLEO, às EPR de regime simplificado não lhes são aplicáveis determinadas regras do regime comum das EPR previsto no artigo 19.º do DLEO, designadamente, as relativas ao princípio da unidade de tesouraria.

⁴ Artigo 125.º do OE para 2015.

⁵ Em 09-02-2015.

⁶ Despacho n.º 320/15 - SET.

⁷ Despacho n.º 369/15 - SET.

⁸ O FdR presta contas ao Tribunal nos termos das Instruções n.º 1/2004 da 2.ª Secção, em vigor desde a adoção efetiva do plano oficial de contabilidade pública ou planos sectoriais, substituindo as Instruções aprovadas para a organização e documentação das contas dos fundos, organismos e serviços com contabilidade orçamental, de 13-11-1985, a Resolução n.º 1/93, de 21 de janeiro, e as Instruções n.º 1/97 e n.º 2/97, de 3 de março.

⁹ Operações de 2012: adiantamento de € 1,0 mil pelo BdP e gastos de € 0,3 mil relativos a encargos iniciais de instalação e operacionalização.



Quadro 2 – Demonstrações financeiras de 2013 a 2015 - Balanço

(em milhares de euros)

ATIVO	2013	2014	2015
Aplicações financeiras			
Ativos financeiros detidos para negociação	55.106,9	11.902,7	31.109,9
Caixa e depósitos bancários	2.796,8	36.038,8	224.707,0
Contribuições a receber			
Contribuição sobre o sector bancário	127.100,0	0,0	12.174,8
Contribuições de instituições participantes	0,0	2,0	5.342,4
Estado e outros entes públicos	1,7	0,8	0,8
Ativos não correntes detidos para venda			
Medidas de resolução: Bancos de transição	-	4.900.000,0	4.900.000,0
Outros ativos relativos a medidas de resolução			
Veículos de gestão de ativos	-	-	50,0
TOTAL DO ATIVO	185.005,4	4.947.944,3	5.173.384,9
RECURSOS PRÓPRIOS			
Contribuições	182.241,5	377.583,1	591.346,9
Ganhos e perdas de medidas de resolução	-	-	-489.000,0
Reservas e outros recursos próprios	0,0	-55.680,0	-214.140,5
TOTAL DOS RECURSOS PRÓPRIOS	182.241,5	321.903,1	-111.793,6
PASSIVO			
Passivo corrente			
Empréstimos obtidos junto do Estado	-	3.900.000,0	3.900.000,0
Outros financiamentos	-	700.000,0	700.000,0
Estado e outros entes públicos	1,8	36,9	14,6
Outras contas a pagar e diferimentos	2.761,1	26.003,2	196.163,3
Passivo não corrente			
Empréstimos obtidos junto do Estado	-	-	489.000,0
Passivos por impostos diferidos	0,9	1,1	0,6
TOTAL DO PASSIVO	2.763,8	4.626.041,2	5.285.178,5
TOTAL DOS RECURSOS PRÓPRIOS E DO PASSIVO	185.005,3	4.947.944,3	5.173.384,9

Fonte: Relatório e Contas de 2013, 2014, 2015 – vide sítio do FdR (www.fundoderesolucao.pt).

Quadro 3 – Demonstrações financeiras de 2013 a 2015 - Demonstração de resultados

(em milhares de euros)

	2013	2014	2015
Resultado de juros e de rendimentos e gastos equiparados	-	-55.967,9	-148.752,1
Ganhos / perdas em aplicações financeiras	10,2	342,5	14,9
Imposto sobre o rendimento	2,7	36,7	14,9
RESULTADO DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS	7,5	-55.662,1	-148.752,1
Fornecimentos e serviços externos	6,9	17,1	9.707,3
Outros rendimentos e ganhos	-	0,2	0,0
Outros gastos e perdas	0,2	0,9	1,1
RESULTADO LÍQUIDO	0,4	-55.679,9	-158.460,5

Fonte: Relatório e Contas 2013, 2014, 2015 – vide sítio do FdR (www.fundoderesolucao.pt).

As bases de apresentação e os princípios contabilísticos utilizados na preparação das demonstrações financeiras do FdR são estabelecidos num plano de contas próprio¹ que tem por base as normas internacionais de contabilidade (NIC) emitidas pela *International Accounting Standards Board* (IASB)².

¹ Artigo 153.º-R do RGICSF.

² Nos termos do Regulamento n.º 1126/2008 da Comissão, de 03-11-2008, as NIC adotadas na UE incluem integralmente todas as normas e as interpretações oficiais emitidas ou adotadas pelo IASB e pelo IFRIC (*International Financial Reporting Interpretations Committee*), designadamente, as IFRS (*International Financial Reporting Standards*) e as IAS (*International Accounting Standards*), estas originalmente emitidas pelo extinto IASC (*International Accounting Standards Committee*), com exceção parcial da IAS 39 – *Instrumentos Financeiros: Reconhecimento e mensuração*.

Este facto suscita a necessidade de apreciação da informação financeira neste formato, em conjunto com a análise da informação genérica a prestar no decurso do ciclo de gestão de receitas e despesas públicas, tal como previsto nos DLEO e nas circulares de preparação do orçamento do Estado.

Assim, neste relatório, as contas referidas bem como os seus códigos constam do plano de contas do FdR e a classificação económica (CE) utilizada no reporte da execução orçamental é a que consta do classificador económico das receitas e despesas públicas¹.

Com efeito, nos termos do §10 da IAS 1 – *Apresentação de Demonstrações Financeiras* – um conjunto completo de demonstrações financeiras inclui: a) uma demonstração da posição financeira no final do período; b) uma demonstração dos resultados e outro rendimento integral do período; c) uma demonstração das alterações no capital próprio do período; d) uma demonstração dos fluxos de caixa do período; e) notas e informação comparativa. Todos estes requisitos foram cumpridos pelo FdR no Relatório e Contas relativo ao exercício de 2015.

4.2 RECURSOS FINANCEIROS DO FUNDO DE RESOLUÇÃO

Constituem recursos financeiros do FdR, as receitas provenientes da CSB, das contribuições das instituições participantes e da aplicação de recursos disponíveis. Na prática, os principais recursos financeiros do Fundo, desde a sua criação, têm consistido em empréstimos do Estado.

4.2.1 Contribuição sobre o sector bancário

A CSB é devida pelas instituições de crédito com sede principal e efetiva da administração situada em território português, sobre as filiais de instituições de crédito que não tenham a sua sede principal e efetiva da administração em território português e sobre as sucursais em Portugal de instituições de crédito com sede principal e efetiva fora do território português².

A contribuição é liquidada e paga anualmente pelos sujeitos passivos mediante declaração enviada, por transmissão eletrónica³, até ao último dia do mês de junho, e o pagamento efetuado até ao último dia do prazo definido para o envio da declaração, nos locais de cobrança legalmente autorizados (bancos, correios e serviços de finanças)⁴.

Em 2015, foram transferidos para o FdR € 170 milhões (valor que corresponde à dotação específica inscrita como despesa no OE para 2015 consignada ao FdR e financiada pela CSB⁵), não obstante a receita global da CSB ter ascendido a € 182,2 milhões.

¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro.

² Artigo 2.º n.º 1 do Regime e do Regulamento da CSB.

³ Declaração Modelo 26 aprovada em anexo ao Regulamento da CSB.

⁴ Artigos 5.º e 6.º do Regime e 6.º e 7.º do Regulamento da CSB.

⁵ Mapa do desenvolvimento das despesas dos serviços integrados do OE para 2015 (página 41).



Assim, foram adequadamente registados pelo FdR:

- o valor correspondente à receita global de CSB como recursos próprios¹, ao abrigo de uma disposição específica do plano de contas do FdR², sendo o montante das contribuições reconhecido em recursos próprios na data do seu apuramento, por contrapartida de um valor a receber o qual é anulado no momento do seu recebimento;
- o montante recebido como receita do ano³;
- a diferença entre a receita total da CSB em 2015 e a verba transferida (€ 12,2 milhões) como contribuições a receber, no ativo⁴.

O produto da CSB constitui receita do FdR a partir da criação do Fundo em 2012. Assim, o Ministério das Finanças deve assegurar a entrega ao FdR do montante total da CSB cobrado em cada ano, ainda que a dotação inscrita em despesa de 2015 relativa à transferência para o FdR tenha sido inferior ao valor efetivamente cobrado.

Relativamente à CSB, importa sublinhar que a sua natureza de imposto é diferente dos recursos próprios que constituem as contribuições das instituições participantes.

4.2.2 Contribuições das instituições participantes (inclui receita do FUR)

Como referido, em 2015 foi aprovado um novo regime de contribuições⁵ prevendo, no entanto, a possibilidade de serem cobradas contribuições ao abrigo do anterior regime⁶ até serem cumpridas as obrigações assumidas pelo FdR, em resultado das medidas de resolução aplicadas até 31-12-2014⁷.

Assim, durante 2015 o FdR cobrou contribuições periódicas ao abrigo do regime anterior (que constituem receita do Fundo) e outras, nos termos do novo regime, destinadas ao FUR (*vide* Introdução - Enquadramento legal do Fundo de Resolução e da sua atividade).

¹ Conta 515 (Recursos próprios – Contribuições sobre o sector bancário).

² Esta disposição específica dispõe que a receita da CSB, proveniente do OE, constitui uma componente dos recursos próprios do FdR, é reconhecida como tal apenas no momento em que o Fundo é conhecedor do valor a receber, por contrapartida de um ativo em balanço e é mensurada ao custo (valor nominal).

³ Registada no SIGO, em receitas, na CE 060301 (Transferências correntes – Administração central - Estado).

⁴ Conta 317 (Contas a receber e a pagar – Contas a receber e a pagar do Estado e outros entes públicos – CSB).

⁵ Transposição da BRRD (Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de maio) pela Lei n.º 23-A/2015, de 26 de março, que procede, nomeadamente, à alteração do RGICSF e à revogação do Decreto-Lei n.º 24/2013, de 19 de fevereiro, que estabelece o método de determinação das contribuições iniciais, periódicas e especiais para o FdR.

⁶ Regime que constava do Decreto-Lei n.º 24/2013, de 19 de fevereiro.

⁷ Artigo 14.º n.º 5 da Lei n.º 23-A/2015, de 26 de março.

Contribuições periódicas das instituições participantes

O valor das contribuições periódicas é determinado pela aplicação de uma taxa contributiva composta por uma base fixa determinada anualmente pelo BdP e por um fator de ajustamento que tem em conta o perfil de risco de cada instituição participante e incide sobre os valores médios de determinados saldos mensais dos seus passivos¹.

No procedimento definido para o apuramento das contribuições periódicas² intervêm as instituições participantes, o BdP e o FdR com as seguintes responsabilidades principais:

- as instituições participantes reportam ao BdP, em modelo próprio³, os saldos relativos aos elementos que integram a base de incidência definida;
- o BdP remete ao FdR a informação recebida, após verificação;
- o FdR notifica as instituições participantes do montante da respetiva contribuição periódica.

Até abril de 2015, todas as instituições participantes pagaram as contribuições devidas no âmbito do regime transitório. A receita de contribuições periódicas atingiu o montante total de € 31,6 milhões⁴. Houve também a necessidade de se proceder ao registo de despesa no valor de € 20,5 mil respeitante à devolução, por parte do FdR, de contribuições periódicas de 2014 que tinham sido efetuadas em excesso por determinadas instituições participantes.

O FdR procedeu, adequadamente, ao registo:

- das contribuições das instituições participantes com referência ao período de 2015 como recursos próprios⁵, ao abrigo de uma disposição do plano de contas do FdR⁶;
- do montante recebido como receita do ano⁷;
- de despesa relativa à devolução de contribuições pagas em excesso em 2014⁸.

¹ Nos termos do artigo 10.º do Decreto-Lei nº 24/2013, as contribuições periódicas incidem sobre o passivo apurado e aprovado pelas instituições participantes, deduzido dos elementos do passivo que integram os fundos próprios de base e complementares e dos depósitos cobertos pelo Fundo de Garantia de Depósitos (FGD) ou pelo Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo (FGCAM). Entende-se por passivo o conjunto dos elementos reconhecidos em balanço que, independentemente da sua forma ou modalidade, representem uma dívida para com terceiros, com exceção dos elementos que, segundo as normas de contabilidade aplicáveis, sejam reconhecidos como capitais próprios; de passivos associados ao reconhecimento de responsabilidades por planos de benefício definido; de passivos por provisões; de passivos resultantes da reavaliação de instrumentos financeiros derivados; de receitas com rendimento diferido, sem consideração das referentes a operações passivas e de passivos por ativos não desreconhecidos em operações de titularização.

² Aviso do BdP n.º 1/2013 que define o método concreto e os procedimentos a adotar no âmbito do apuramento das contribuições periódicas para o FdR.

³ Definido na Instrução do BdP n.º 6/2013 e respetivos Anexos.

⁴ Valor onde se incluem € 2,0 mil relativos a contribuições de anos anteriores pagos em 2015.

⁵ Conta 513 (Recursos próprios – Contribuições periódicas).

⁶ Esta disposição específica dispõe que as contribuições efetuadas pelas instituições participantes em favor do FdR constituem uma componente dos seus recursos próprios e são reconhecidas como tal nas datas fixadas nos artigos 153.º-G e 153.º-H do RGICSF, por contrapartida de um ativo em balanço mensurado ao custo (valor nominal), anulado no momento do seu recebimento.

⁷ Registada no SIGO, em receitas, na CE 100201 (Transferências de capital – Sociedades financeiras – Bancos e outras instituições financeiras).

⁸ Registada no SIGO, em despesa, na CE 080201 (Transferências de capital – Sociedades financeiras – Bancos e outras instituições financeiras).



Mutualização das contribuições para o Fundo Único de Resolução (FUR)

As contribuições cobradas neste âmbito foram sujeitas aos mesmos procedimentos de apuramento e controlo que as cobradas no âmbito do regime transitório. O total apurado para as contribuições devidas pelas instituições ao abrigo da BRRD¹ foi de € 136 milhões, tendo sido pagas contribuições no montante de € 131 milhões. A diferença corresponde à contribuição devida e não paga pelo BANIF, por ter sido, entretanto, sujeito a uma medida de resolução.²

O montante cobrado constitui receita do FUR. No entanto, o Acordo intergovernamental que determina a transferência de contribuições para o FUR prevê também que, qualquer montante desembolsado pelo fundo de resolução nacional antes de 01-01-2016, em relação a medidas de resolução no seu território, seja deduzido das contribuições que tinham que ser transferidas até 31-01-2016³. Deste modo, os € 131 milhões cobrados em 2015 não foram transferidos para o FUR dado que o FdR desembolsou um montante superior a essa receita para o financiamento das medidas de resolução aplicadas ao BANIF⁴.

Já em 2016, disponibilidades do mesmo montante foram utilizadas para o reembolso parcial antecipado ao Estado do empréstimo de € 489 milhões (*vide ponto 4.5.1 Empréstimo do Estado*).

O Regulamento do MUR mantém no perímetro da atuação do FdR, designadamente, as sociedades financeiras de corretagem que não se encontrem sujeitas a supervisão da empresa-mãe realizada pelo BCE, em base consolidada, bem como as sucursais de instituições de crédito de países terceiros nas referidas circunstâncias. Estas entidades procederam ao pagamento de contribuições periódicas no montante de € 4 mil, que constitui receita do FdR.

Na sequência das operações referidas o FdR procedeu, adequadamente, ao registo contabilístico:

- do montante a entregar ao FUR (€ 136 milhões) em “outras contas a pagar”⁵, uma vez que a contribuição sujeita a transferência para o FUR não integra o cômputo dos recursos próprios do FdR, constituindo antes um valor a pagar depois de recebido;
- da diferença de € 5 milhões entre o total apurado para as contribuições devidas pelas instituições e a efetivamente cobrada como contribuições a receber, no ativo⁶;
- do montante de € 4 mil, relativo à contribuição criada no âmbito da transposição da BRRD que não é objeto de transferência para o FUR, em recursos próprios⁷.

¹ Nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 153.º-F do RGICSF que transpõe o n.º 1 do artigo 102.º da BRRD.

² Em contraditório, o FdR informou que “[...] a contribuição devida e não paga pelo BANIF foi entretanto liquidada pelo Banco Santander Totta, na medida em que a respetiva obrigação foi transferida para essa entidade nos termos das medidas de resolução aplicadas ao BANIF.”

³ Artigo 3.º n.º 4 da Resolução da Assembleia da República n.º 129/2015, de 22 de julho.

⁴ Em comunicação de junho de 2016, o CUR informou o BdP de que é do entendimento que Portugal se encontra abrangido pela exceção prevista no Acordo para a transferência de contribuições para o FUR. Esta dedução, no entanto, é provisória, continuando a ser obrigatória a transferência para o FUR do montante necessário para atingir o nível mínimo fixado do respetivo mecanismo de financiamento da resolução no prazo de 8 anos (até 31-12-2024). De acordo com o artigo 102.º da BRRD, os EM asseguram que, até 31-12-2024, os meios financeiros disponíveis dos seus mecanismos de financiamento atinjam pelo menos 1% do valor dos depósitos cobertos de todas as instituições autorizadas no seu território.

⁵ Conta 3382 (Contas a receber e a pagar – Outras contas a receber e a pagar – Outros devedores e credores – Outros credores).

⁶ Conta 162 (Ativos financeiros – Ativos com instituições participantes – Contribuições periódicas não realizadas).

⁷ Conta 513 (Recursos próprios – Contribuições periódicas).

Na execução orçamental, o FdR registou o valor recebido (€ 131 milhões) como receita do ano¹. No ano de 2015, por aplicação da exceção prevista no Acordo para a transferência de contribuições para o FUR, este montante constitui receita do FdR. No entanto, as contribuições que se destinem ao FUR não são receita orçamental do FdR, devendo ser registadas no SIGO como receita extraorçamental².

4.2.3 Empréstimos obtidos

Para suportar as medidas de resolução aplicadas pelo BdP, o FdR recorreu aos empréstimos seguintes:

- € 3.900 milhões obtidos do Estado em 2014, para financiar parcialmente o capital social do NB, de reembolso prioritário sobre as outras responsabilidades do FdR, com maturidade de três meses, prorrogável até dois anos (no contrato original)³ e, por isso, classificado como passivo corrente – *vide* 4.4. Apoio financeiro à medida de resolução aplicada ao BES.
- € 700 milhões obtidos das instituições participantes em 2014, para financiar parcialmente o capital social do NB, com maturidade de três meses, prorrogável até dois anos (no contrato original)⁴, com pagamento de juros com o reembolso do capital, classificado, também, como passivo corrente; – *vide* 4.4. Apoio financeiro à medida de resolução aplicada ao BES.
- € 489 milhões obtidos do Estado em 2015, para absorver prejuízos do BANIF, com reembolso exigível a 30-12-2020 e, por isso, classificado como passivo não corrente.⁵ – *vide* 4.5 Apoio financeiro à medida de resolução aplicada ao BANIF.

4.2.4 Aplicação de recursos

Como referido, o FdR em 2015 foi dispensado do cumprimento da unidade de tesouraria, sendo titular de cinco contas⁶: duas no BdP⁷ e as outras três no IGCP, no BNY Mellon e na Caixa Geral de Depósitos. Em 31-12-2015 o saldo de depósitos à ordem do FdR (€ 224,7 milhões) encontrava-se, quase na totalidade, nas contas no BdP.

O resultado obtido com a aplicação de recursos disponíveis foi negativo (€ 80,7 mil) devido ao montante dos juros suportados com depósitos (€ 95,6 mil) ter sido atenuado pela variação total positiva do justo valor dos ativos financeiros detidos para negociação (€ 14,9 mil).

¹ Registada, no SIGO, na CE 100201 (Transferências de capital – Sociedades financeiras – Bancos e outras instituições financeiras).

² Capítulo 17 – Operações extraorçamentais - Classificador económico das receitas e despesas públicas (Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro).

³ No âmbito das alterações acordadas com o Estado, divulgadas em agosto de 2016, o vencimento do empréstimo passou para 31-12-2017, tendo ocorrido igualmente renegociação das taxas de juro associadas.

⁴ No âmbito das alterações acordadas com as instituições participantes, divulgadas em agosto de 2016, o empréstimo passou a ter vencimento em 31-12-2017, tendo ocorrido igualmente renegociação das taxas de juro associadas. Antecipa-se eventual nova revisão em termos análogos à já ocorrida relativamente ao empréstimo de € 3.900 milhões por parte do Estado.

⁵ Parcialmente reembolsado no montante correspondente à receita das contribuições cobradas na sequência da transposição da BRRD, sendo o capital atual em dívida de € 352,9 milhões.

⁶ As fichas de assinaturas constantes do processo de abertura das contas estão em conformidade com a delegação de poderes concedida pela CD para efeitos da gestão financeira do FdR – *vide* 4.6.

⁷ Uma das contas no BdP foi aberta em 07-12-2015 com a finalidade de receber as contribuições a transferir para o FUR.



A 31-12-2015, o valor de mercado da carteira de ativos do FdR era de € 256 milhões entre caixa e depósitos bancários (€ 225 milhões) e ativos financeiros detidos para negociação (€ 31 milhões) que compreendiam títulos de dívida pública espanhola, italiana e portuguesa, adquiridos no âmbito da política de investimentos do FdR.

De acordo com os princípios do Plano de Aplicações dos Recursos Financeiros, a política de investimento dos recursos do FdR tem como objetivos:

- assegurar a preservação do valor dos ativos que compõem a carteira, como forma de maximizar a capacidade do Fundo de garantir o financiamento da aplicação de medidas de resolução;
- assegurar um grau de liquidez dos ativos que permita responder adequadamente em caso de acionamento do Fundo, tendo presente a possibilidade de ter de proceder, num período temporal reduzido, à sua monetização;
- maximização da rentabilidade das aplicações, condicionada à preservação do valor e da liquidez das mesmas.

A conjugação destes princípios estabelece, para o regime das aplicações, uma limitação significativa do risco, sobretudo, tendo em conta a necessidade de manter a liquidez da carteira de forma a assegurar a possibilidade da sua mobilização.

Segundo o FdR, o “(...) movimento de descida das taxas de juro associadas à generalidade dos instrumentos de dívida, ocorrido ao longo de 2015, limitou a possibilidade de investimento com remuneração líquida de impostos positiva a aplicações financeiras por prazos progressivamente mais longos e não consentâneos com a política de investimentos consagrada (...)” sendo que “(...) a rentabilidade bruta da carteira foi de -0,05% em 2015 (...)”¹

Desta forma, o aumento de € 19 milhões no valor de ativos financeiros detidos para negociação entre 2014 e 2015, em resultado do facto de a aquisição de títulos ter mais que compensado as alienações ou vencimentos, não gerou ganhos significativos. Com efeito, os ganhos associados aos ativos detidos para negociação advêm de alterações positivas no seu justo valor e não dos juros auferidos.

No que respeita aos depósitos bancários junto do BdP sobre os quais incidiu uma taxa de juro negativa que resultou no pagamento de € 74,0 mil, o FdR adianta que “(...) contribuiu para uma gestão mais eficaz dos objetivos de preservação do capital e de limitação dos riscos de mercado e de crédito incidentes sobre a carteira, ainda que a taxa de remuneração aplicável a estes depósitos tenha registado, em 2015, uma diminuição significativa e atingido um nível médio de -0,10%.”²

Embora o financiamento das medidas de resolução tenha vindo a ser assegurado, em grande medida, pelo recurso a empréstimos do Estado, tornando assim possível, ao FdR, acumular recursos próprios, tais disponibilidades encontravam-se depositadas em contas do BdP com resultados negativos e não em contas do tesouro, situação que merece ser devidamente ponderada pelo Ministro das Finanças.

¹ FdR, Relatório de Atividades em 2015.

² FdR, Relatório de Atividades em 2015.

A política contabilística do FdR para ativos classificados como detidos para negociação corresponde ao previsto nas NIC¹.

As operações associadas à aplicação de recursos foram adequadamente registadas:

- no ativo, € 225 milhões em caixa e depósitos bancários e € 31 milhões em ativos financeiros detidos para negociação²;
- € 95,6 mil em gastos com juros³;
- € 17,8 mil em ganhos⁴ e € 2,9 mil em perdas⁵ com aplicações financeiras, saldando-se o resultado global por um ganho de € 14,9 mil, reconhecido na demonstração de resultados;
- em despesa, € 93 milhões por aquisição de títulos⁶ e € 74,0 mil pelo pagamento de juros de depósitos⁷;
- em receita, € 74 milhões pela alienação/vencimento de títulos⁸.

4.3 APOIO FINANCEIRO À MEDIDA DE RESOLUÇÃO APLICADA AO BES

Em 03-08-2014, fundamentada na necessidade de salvaguarda da solidez financeira da atividade desenvolvida pelo BES, no interesse dos seus depositantes e na manutenção da estabilidade do sistema financeiro português⁹, o BdP aplicou uma medida de resolução a este banco e deliberou a constituição do NB para o qual foi decidido transferir um conjunto de ativos, passivos, elementos extrapatrimoniais e ativos sob gestão do BES até à data¹⁰.

O capital social do NB foi constituído por € 4.900 milhões (representado por 4.900 milhões de ações nominais com valor de um euro) e é, nos termos legais¹¹, totalmente detido pelo FdR.

¹ Nos termos da IAS 39, *Instrumentos Financeiros: Reconhecimento e Mensuração*.

² Contas 121 (Ativos financeiros – Depósitos à ordem junto do BdP), 122 (Ativos financeiros – Depósitos à ordem junto de outras instituições) e 1411 (Ativos financeiros – Outros ativos financeiros – Ativos financeiros detidos para negociação – Montante reavaliado de ativos detidos para negociação).

³ Conta 6118 (Gastos – Juros suportados – Outros juros).

⁴ Conta 722 (Rendimentos – Ganhos em aplicações financeiras – Ganhos realizados).

⁵ Conta 622 (Gastos – Perdas em aplicações financeiras – Perdas realizadas).

⁶ Registada no SIGO, em despesa, nas classificações económicas 090905 (Ativos financeiros – Outros ativos financeiros – Administração pública central – Estado) e 090915 (Ativos financeiros – Outros ativos financeiros – Resto do mundo – União Europeia – Países membros).

⁷ Registada no SIGO, em despesas, na CE 030601 (Juros e outros encargos – Outros encargos financeiros).

⁸ Registada no SIGO, em receita, nas classificações económicas 111103 (Ativos financeiros – Outros ativos financeiros – Administração pública – Administração central – Estado) e 111111 (Ativos financeiros – Outros ativos financeiros – Resto do mundo – União Europeia).

⁹ Nos termos do n.º 1 do artigo 145.º-C do RGICSF.

¹⁰ Deliberação do CA do BdP de 03-08-2014 (20 horas) sobre a aplicação de uma medida de resolução ao BES – Ponto Um. O regime aplicável aos bancos de transição resulta do disposto nos artigos 145.º-G a 145.º-I do RGICSF bem como do Aviso do BdP n.º 13/2012.

¹¹ À data da aplicação da medida de resolução ao BES, o disposto no n.º 3 do artigo 145.º-G do RGICSF, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 31-A/2012, de 10 de fevereiro. Posteriormente, a Lei n.º 23-A/2015, de 26 de março, alterou a redação do artigo 145.º-G e aditou o artigo 145.º-P, cujo n.º 3 estabelece que o capital social da instituição de transição é subscrito e realizado, total ou parcialmente, pelo FdR com recurso aos seus fundos.



À data da decisão de resolução, o FdR não dispunha de recursos próprios suficientes para assegurar a realização do capital social do NB pelo que, para além da mobilização de grande parte dos seus recursos financeiros disponíveis (€ 365 milhões), foi necessário recorrer a meios financeiros complementares¹:

- um empréstimo de € 3.900 milhões concedido pelo Estado²;
- um empréstimo de € 700 milhões concedido por instituições de crédito participantes.

A medida de resolução aplicada ao BES obrigou à imediata disponibilização de recursos financeiros. Para o efeito, em 04-08-2014, o Estado, através do IGCP, realizou um adiantamento de € 4.815 milhões³:

- € 4.180 milhões à Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) (€ 3.900 milhões por conta do empréstimo a conceder pelo Estado ao FdR e € 280 milhões relativos à receita da CSB cobrada em 2013 e 2014);
- € 635 milhões ao FdR, para suprir as suas necessidades de financiamento até à efetivação do empréstimo concedido por instituições participantes, cujo contrato foi celebrado a 28-08-2014 – o recebimento da verba, o reembolso e o pagamento dos juros (€ 1,3 milhões), em termos contabilísticos, foram adequadamente registados em 2014.

4.3.1 Empréstimo do Estado

O contrato de empréstimo do Estado, no montante de € 3.900 milhões, foi outorgado em 07-08-2014⁴. As condições desse contrato constam do quadro seguinte.

Quadro 4 – Condições do empréstimo do Estado - Medida de resolução ao BES

Condições do empréstimo do Estado – Medida de resolução ao BES	
Finalidade	Dotar o FdR dos recursos financeiros necessários para a realização do capital social do NB.
Montante	€ 3.900 milhões.
Desembolso	Diretamente para regularização do adiantamento efetuado em 04-08-2014 – <i>vide</i> Caixa 1 – Medida de resolução BES – Antecipação de fundos.
Maturidade	3 meses a contar de 04-08-2014, inclusive, prorrogável por iguais períodos até ao prazo máximo de 2 anos.
Juros	Trimestrais, indexados ao custo de financiamento do Estado no âmbito do PAEF ⁵ + comissão de 15 pontos base + fator de desincentivo de 5 pontos base em cada período de renovação.
Reembolso	O reembolso é efetuado pelo FdR na data do vencimento, ou no caso de prorrogação, no prazo limite de 2 anos. Possibilidade de reembolso antecipado (total ou parcial), sendo devidos juros até essa data.
Pagamento	O reembolso do capital e respetivos juros é efetuado para a conta do Estado junto do IGCP nas respetivas datas de vencimento. Pelo atraso no pagamento são devidos juros de mora calculados nos termos previstos na cláusula 9.ª do contrato de empréstimo.

Fonte: Contrato de empréstimo entre o Estado e o FdR, outorgado a 07-08-2014.

¹ A possibilidade de obtenção de recursos financeiros complementares está prevista no artigo 153.º-F do RGICSF.

² Previsto, nomeadamente, no 153.º-J do RGICSF e regulamentado nos artigos 13.º a 15º do Regulamento do FdR.

³ Autorizado por Despacho n.º 1498/14-SET, de 7 de agosto.

⁴ Conforme Despachos n.º 1494/14-SET e n.º 1495/14-SET, de 7 de agosto. O contrato foi outorgado pela Diretora-Geral da DGTF, em representação do Estado, pelo Presidente da CD e pelo Secretário-Geral, em representação do FdR.

⁵ Programa de Assistência Económica e Financeira acordado, em maio de 2011, entre as autoridades portuguesas, a Comissão Europeia e o Fundo Monetário Internacional.

Acresce que esse contrato impede o FdR de pagar capital ou juros de quaisquer outras responsabilidades até serem pagos todos os montantes devidos ao abrigo do mesmo¹.

Durante o ano, o vencimento e pagamento de juros ocorreram com periodicidade trimestral (em 4 de fevereiro, 4 de maio, 4 de agosto e 4 de novembro), tendo sido pagos € 124,3 milhões. E foi acionada a opção de prorrogação do empréstimo. O procedimento de pagamento inicia-se com uma informação da DGTF para o FdR, mencionando o montante de juros contratuais devidos nesse período, a data de vencimento, bem como a taxa de juro e o *spread* (comissão + fator de desincentivo) considerados. Na sequência desta comunicação, o FdR procede ao pagamento. O valor dos juros devidos, a taxa de juro e o *spread*, para cada período, constam no Quadro 5.

Quadro 5 – Empréstimo do Estado - Juros pagos em 2015

	04/11/2014	04/02/2015	04/05/2015	04/08/2015	04/11/2015
Juros contratuais (em milhões)	28,8	30,4	29,7	31,0	33,2
Taxa de juro (em %)	2,776	2,892	2,877	2,857	3,025
Spread (em %)	0,15	0,2	0,25	0,3	0,35

Fonte: DGTF – Comunicação dirigida ao FdR para o pagamento de juros.

Examinadas as pertinentes operações, com impacto nas demonstrações financeiras de 2015, verificou-se que esse empréstimo se encontra reconhecido como um passivo² e que foi adequadamente:

- contabilizado o pagamento dos juros devidos (€ 124,3 milhões)³;
- reconhecido o valor dos gastos decorrentes da especialização de juros (€ 126 milhões)⁴.

4.3.2 Empréstimo de instituições participantes

O contrato do empréstimo de € 700 milhões obtido de um conjunto de instituições participantes⁵ foi celebrado em 28-08-2014, tendo ficado disposto que era regulado por condições contratuais idênticas às do celebrado com o Estado. Ficou, porém, convencionado que os juros apenas seriam devidos no momento da amortização do empréstimo, sem capitalização desses juros⁶. Examinadas as pertinentes operações, com impacto nas demonstrações financeiras de 2015, verificou-se que o empréstimo se encontra reconhecido como um passivo⁷ e que foi adequadamente reconhecido o valor dos gastos decorrentes da especialização de juros (€ 22,6 milhões)⁸. De acordo com as condições definidas para o empréstimo, até à amortização, a operação não tem impacto na execução orçamental, uma vez que não há lugar ao pagamento de juros.

¹ Cláusula 10.ª, n.º 1, do contrato de empréstimo.

² Conta 2111 (Passivos financeiros – Financiamentos obtidos – Empréstimos obtidos junto do Estado com vencimento inferior a 12 meses).

³ Registada no SIGO, em despesa, na CE 030105 (Juros e outros encargos – Juros da dívida pública – Administração pública central – Estado).

⁴ Conta 61112 (Gastos – Juros suportados – Juros de financiamentos obtidos – Financiamentos obtidos junto do Estado).

⁵ Caixa Geral de Depósitos, Banco Comercial Português, Banco BPI, Banco Santander Totta, Caixa Económica Montepio Geral, Banco Popular, Banco BIC Português e Caixa Central do Crédito Agrícola Mútuo, CRL.

⁶ Uma vez que o contrato celebrado com o Estado impede o FdR de proceder a pagamentos de capital ou juros de quaisquer outras responsabilidades até que todos os montantes devidos ao abrigo desse mesmo contrato se encontrem pagos (Cláusula 10.ª, n.º 1).

⁷ Conta 2121 (Passivos financeiros – Financiamentos obtidos – Passivos com instituições participantes – Empréstimos com vencimento inferior a 12 meses).

⁸ Conta 61111 (Gastos – Juros suportados – Juros de financiamentos obtidos – Financiamentos obtidos de instituições participantes).



4.3.3 Realização do capital social do Novo Banco

O capital social do NB, no valor de € 4.900 milhões, é totalmente detido pelo FdR¹. A despesa relativa à realização do capital, efetuada em 2014, está relevada nas contas desse ano económico². Do ponto de vista patrimonial, o FdR regista, no balanço, € 4.900 milhões em ativos não correntes detidos para venda (bancos de transição)³. Esta participação está mensurada ao custo de aquisição – e não ao justo valor – mantendo o valor inicialmente escriturado sem a dedução de qualquer perda por imparidade.

A classificação deste ativo como não corrente detido para venda observa os critérios previstos na IFRS 5 – *Ativos não correntes detidos para venda e unidades operacionais descontinuadas* na medida em que: é esperado que a quantia escriturada seja recuperada, principalmente através de uma transação de venda em vez de através de uso continuado (§6), o ativo está disponível para venda imediata e esta venda é altamente provável (§7)⁴, existindo um plano de venda.

Quanto à mensuração do ativo, a IFRS 5 prescreve que os ativos classificados como detidos para venda sejam mensurados pelo menor valor entre a quantia escriturada e o justo valor (deduzido dos custos associados à venda).

A auditoria verificou terem sido efetuadas diligências para aferir eventuais perdas por imparidade⁵ e que o FdR optou por manter o ativo mensurado ao valor de aquisição porque considerou:

- não existirem razões para reconhecer qualquer imparidade⁶ visto as demonstrações financeiras do NB apresentarem uma situação líquida de € 6.000 milhões⁷, valor superior ao capital social (e custo de aquisição) de € 4.900 milhões;
- não ser possível quantificar, com segurança, os efeitos das incertezas⁸ que persistiam sobre determinados aspetos com eventual impacto relevante nas demonstrações financeiras futuras do NB⁹.

¹ Nos termos legais vigentes à data da aplicação da medida de resolução (n.º 3 do artigo 145.º-G do RGICSF) e em conformidade com os artigos 4.º e 5.º dos Estatutos do NB.

² Despesa inscrita no Mapa dos Fluxos Financeiros e no Mapa de Origem e Aplicação de Fundos.

³ Na conta 17212000 (Ativos financeiros – Ativos com medidas de resolução – Bancos de transição – Capital recuperável em prazo superior a 12 meses).

⁴ Para que a venda seja considerada “altamente provável”, o § 8 da Norma, prevê que “(...) o nível de gestão apropriado deve estar empenhado num plano para vender o ativo (ou grupo para alienação), e deve ter sido iniciado um programa ativo para localizar um comprador e concluir o plano. Além disso, o ativo (ou grupo para alienação) deve ser ativamente publicitado para venda a um preço que seja razoável em relação ao seu justo valor corrente. Além disso, deve esperar-se que a venda se qualifique para reconhecimento como venda concluída até um ano a partir da data da classificação, exceto conforme permitido pelo parágrafo 9 e as ações necessárias para concluir o plano devem indicar a improbabilidade de alterações significativas no plano ou de o plano ser retirado”.

⁵ De acordo com o FdR, Relatório e Contas de 2014, Nota 8 “[f]oram tomadas as diligências necessárias para a aferição de eventuais perdas por imparidade, após as quais se concluiu que não é atualmente possível quantificar qualquer ajustamento com razoável segurança.”

⁶ Nota sumária da reunião de 04-02-2016 entre o auditor externo do FdR, o NB e o BdP.

⁷ NB, Relatório e Contas de 2015, página 126.

⁸ Identificadas na Nota sumária da reunião de 25-02-2016 entre o auditor externo do FdR, o auditor externo do NB e o BdP.

⁹ FdR, Relatório e Contas de 2014, Nota 8.

De notar que, em 15-09-2015, o BdP suspendeu o processo de venda do NB por considerar que nenhuma das três propostas vinculativas “(...) apresentava condições adequadas em matéria de preço e de risco para o Fundo de Resolução”¹, decidindo que “(...) o processo de venda será retomado quando os principais fatores de incerteza se encontrarem removidos e a venda se possa desenrolar em circunstâncias menos adversas e que melhor propiciem a obtenção de propostas mais condizentes com os objetivos fixados pelo Banco de Portugal.”

Face ao cenário de incerteza associado ao processo de venda do NB, não é possível determinar em que medida o valor escriturado excede o valor realizável dessa participação².

4.3.4 Passivos contingentes

A 31-12-2015, o FdR encontrava-se citado como réu ou contrainteressado em diversas ações judiciais³ na sequência da aplicação da medida de resolução ao BES. Não foi constituída qualquer provisão para processos judiciais uma vez que o FdR considerou que:

- os processos não envolviam pedidos de reembolso ou indemnização significativos⁴;
- não existindo precedentes nem jurisprudência em matéria de resoluções bancárias, não era possível estimar o efeito financeiro da decisão a tomar sobre as ações em curso;
- não se perspetivava desfecho desfavorável para referidas ações judiciais (com base na opinião de consultores legais internos e externos).

Apesar de haver risco das responsabilidades eventuais associadas a estes processos serem significativas⁵, o exame da documentação pertinente verificou que a posição do FdR de não constituição de provisões para esse efeito se encontrava fundamentada, principalmente pela dificuldade em estimar o montante a provisionar visto tratar-se de matéria sem decisões judiciais tomadas e não existir jurisprudência.

Não estando em causa a constituição de provisões, as eventuais responsabilidades relativas a processos judiciais foram adequadamente divulgadas como passivos contingentes.

¹ No Comunicado sobre o processo de venda do NB, de 15-09-2015, o BdP informou que “A aceitação de uma das três propostas vinculativas teria permitido que a venda se realizasse dentro do horizonte de referência de um ano após a data da aplicação da medida de resolução ao Banco Espírito Santo, estabelecido pelo Banco de Portugal a título indicativo. No entanto, em resultado da ponderação feita, o Conselho de Administração do Banco de Portugal concluiu que nenhuma daquelas três propostas vinculativas apresentava condições adequadas em matéria de preço e de risco para o Fundo de Resolução. O Conselho entendeu que para esse resultado contribuiu um conjunto de fatores de incerteza que se manifestaram ao longo do processo de venda e que, não estando ainda afastados, beneficiarão de clarificações que ocorrerão a breve trecho. Assim, o Conselho de Administração do Banco de Portugal decidiu que o processo de venda será retomado quando os principais fatores de incerteza se encontrarem removidos e a venda se possa desenrolar em circunstâncias menos adversas e que melhor propiciem a obtenção de propostas mais condizentes com os objetivos fixados pelo Banco de Portugal.”

² Situação que motivou a formulação, pelo auditor externo do FdR, de uma reserva por limitação de âmbito no relatório de auditoria às demonstrações financeiras de 2015.

³ Associados à medida de resolução do BES, existe registo de 343 pedidos, sobretudo de condenação ao pagamento de reembolsos e indemnizações e 58 notificações para interrupção de prescrição de prazos para pedido de restituição de montantes investidos.

⁴ FdR, Relatório e Contas de 2015, Nota 20.

⁵ Refira-se que o NB considerou que “(...) o risco de litigância envolvendo Fundo de Resolução poderá ser materialmente significativo.” (NB, Relatório e Contas de 2015, página 255) e que o BdP referiu, quanto a eventuais pretensões indemnizatórias, que as ações judiciais em curso não representam para si riscos financeiros, uma vez que existe a cobertura dada pelo FdR (BdP, Relatório de Atividades e Contas de 2015, página 133).



Foram ainda objeto de divulgação como passivos contingentes as seguintes responsabilidades eventuais:

- Responsabilidades que possam decorrer do princípio de que nenhum credor da instituição de crédito sob resolução poderá assumir um prejuízo maior do que aquele que assumiria caso essa instituição tivesse entrado em liquidação¹.
- Compensações financeiras para neutralizar efeitos negativos de decisões futuras, determinadas judicialmente, decorrentes do processo de resolução das quais resultem responsabilidades ou contingências para o NB, que não tenham sido tomadas em consideração no montante do capital com que foi inicialmente dotado².

A informação existente na data de encerramento do período económico de 2015 não permitia classificar as responsabilidades potenciais referidas acima como obrigações presentes, uma vez que se tratam de obrigações meramente possíveis, cuja existência será confirmada apenas pela ocorrência ou não de um ou mais acontecimentos futuros incertos não totalmente sob controlo da entidade.

Deste modo, nos termos da IAS 37 - *Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes*³, não há lugar ao reconhecimento de provisões⁴, mas sim à divulgação de um passivo contingente. Verificou-se, assim, que foi respeitado o princípio da prudência na preparação das demonstrações financeiras uma vez que o FdR procedeu à divulgação, de forma neutra e respeitando o previsto nas NIC, em toda a sua extensão, das incertezas associadas a possíveis responsabilidades futuras.

4.4 APOIO FINANCEIRO À MEDIDA DE RESOLUÇÃO APLICADA AO BANIF

Em 19-12-2015, o BdP declarou que o BANIF se encontrava “em risco ou em situação de insolvência”⁵ tendo, por isso, iniciado o processo de resolução dessa instituição⁶ na modalidade de alíneação parcial ou total da sua atividade e fundamentado essa decisão com a proteção dos depositantes, a continuidade dos serviços financeiros prestados por esse banco (em particular nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores) e a necessidade de evitar um possível risco sistémico.

A medida de resolução⁷ aplicada consistiu na transferência de um conjunto selecionado de ativos do BANIF (composto essencialmente por ativos imobiliários, créditos em incumprimento e participações financeiras) para um veículo de gestão de ativos denominado Oitante tendo, por contrapartida, a emissão pela Oitante de obrigações no valor de € 746 milhões e a alienação, ao Banco Santander Totta, dos ativos, passivos, elementos extrapatrimoniais e ativos sob gestão do BANIF não transferidos para a Oitante.

¹ Alínea f) do n.º 1 do artigo 145.º-AA do RGICSF.

² Deliberação e comunicado do BdP de 29-12-2015.

³ A IAS 37 tem o objetivo de assegurar que são aplicados critérios de reconhecimento e bases de mensuração apropriados a provisões, passivos contingentes e ativos contingentes e que seja divulgada informação suficiente nas notas, de modo a permitir aos utentes da informação financeira compreender a sua natureza, tempestividade e quantia.

⁴ De acordo com as definições da Norma, uma provisão é um passivo de tempestividade ou quantia incertas (§ 10).

⁵ Deliberação do BdP de 19-12-2015 (18h00).

⁶ Nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 145.º-E do RGICSF.

⁷ Identificados no Anexo 3 da Deliberação do BdP de 20-12-2015 (23h30).

O BdP deliberou que o FdR disponibilizasse o apoio financeiro necessário à aplicação da referida medida de resolução, através da subscrição e realização do capital social da Oitante, da prestação de uma garantia às obrigações emitidas pela Oitante e da absorção de prejuízos do BANIF¹. A deliberação do BdP referia ainda: “Por razões de superior interesse público e urgência imperiosa, o Estado Português prestará uma contragarantia à garantia prestada pelo Fundo de Resolução (...)”. Na sequência dessa deliberação, o FdR aprovou os termos da prestação de apoio financeiro à aplicação da medida²:

- realização e subscrição do capital social da Oitante, no valor de € 50 mil, representado por 50 mil ações nominativas com valor nominal de um euro por ação, detidas totalmente pelo FdR³;
- outorga de uma garantia às obrigações da Oitante no montante de € 746 milhões;
- disponibilização do montante de € 489 milhões para absorção de prejuízos do BANIF⁴.

O FdR aprovou o pedido de apoio financeiro ao Estado, de forma a dotar o Fundo dos recursos necessários ao apoio financeiro à medida de resolução⁵, consistindo na proposta da concessão de um empréstimo do Estado ao FdR no montante de € 489 milhões (*vide 4.4.1 Empréstimo do Estado*) e da prestação de uma contragarantia pelo Estado à garantia prestada pelo FdR às obrigações emitidas pela Oitante.

4.4.1 Empréstimo do Estado

Em 31-12-2015 foi celebrado entre o Estado e o FdR o contrato de empréstimo⁶ de € 489 milhões, com as condições seguintes:

Quadro 6 – Condições do empréstimo do Estado - Medida de resolução ao BANIF

Condições do empréstimo do Estado – Medida de resolução ao BANIF	
Finalidade	Dotar o FdR dos recursos necessários à aplicação das medidas de resolução ao BANIF.
Montante	€ 489 milhões.
Desembolso	Transferência para a conta do IGCP até 31-12-2015.
Maturidade	O empréstimo é exigível a 30-12-2020.
Juros	Pagamento de juros anuais, calculados com base na taxa de juro anual fixa em vigor para o financiamento da República Portuguesa para o mesmo prazo, acrescida de 15 pontos base. Os juros são calculados dia a dia, numa base atual/atual, vencendo-se anual e postecipadamente no dia 30 de dezembro de cada ano, com início em 30-12-2016, data na qual são pagos (a taxa de juro anual foi fixada em 1,38%).
Reembolso	O FdR pode efetuar o reembolso antecipado (total ou parcial) sem qualquer penalização ficando apenas sujeito ao pagamento de juros até à data do reembolso.
Pagamento	O reembolso do capital e respetivos juros é efetuado para a conta do Estado junto do IGCP nas respetivas datas de vencimento ou no momento do reembolso antecipado.

Fonte: Contrato de empréstimo entre o Estado e o FdR, outorgado em 31-12-2015.

Em 2015, não houve lugar a qualquer operação relacionada com juros.

¹ Deliberação do BdP de 20-12-2015 (23h30).

² Reunião extraordinária da CD do FdR de 20-12-2015 (23h55).

³ Nos termos do artigo 145.º-S do RGICSF e dos artigos 4.º e 5.º dos Estatutos da Oitante.

⁴ O valor a disponibilizar pelo FdR para absorção dos prejuízos do BANIF não consta da Deliberação do BdP de 20-12-2015 (23h30). No entanto, foi depois anunciado que o valor a suportar pelo FdR seria € 489 milhões.

⁵ Reunião Extraordinária da CD, de 20-12-2015 (23h55). O pedido foi formalizado junto do MF em 23-12-2015.

⁶ Despacho n.º 2114/2015- SEATF, de 31 de dezembro (Informação n.º 1237/2015, da DGTF).



O exame das operações pertinentes, com impacto nas demonstrações financeiras de 2015, verificou o adequado:

- registo da receita de € 489 milhões, correspondente ao recebimento do empréstimo do Estado¹;
- reconhecimento de um passivo não corrente de € 489 milhões por “empréstimos obtidos junto do Estado”².

Já em 2016, o FdR efetuou o reembolso parcial do empréstimo em € 136,1 milhões, canalizando para este efeito a receita da contribuição prevista na BRRD, cobrada até 31-12-2015 (*vide* 4.2.2 *Mutualização das contribuições para o Fundo Único de Resolução*)³.

4.4.2 Absorção dos prejuízos do BANIF

O apoio financeiro foi concretizado pela transferência de € 489 milhões do FdR para o Banco Santander Totta, em 31-12-2015, para absorção dos prejuízos do BANIF.

O exame das operações pertinentes, com impacto nas demonstrações financeiras de 2015, verificou o adequado:

- registo de uma despesa de € 489 milhões, correspondente à transferência deste montante para o Banco Santander Totta⁴, na qualidade de entidade adquirente do conjunto de ativos, passivos, elementos extrapatrimoniais e ativos sob gestão do BANIF⁵;
- reconhecimento, no balanço, de um ativo de € 489 milhões por conta do direito de crédito sobre o BANIF⁶ que beneficia de privilégio creditório⁷.

Acresce que o FdR procedeu ainda ao reconhecimento:

- no balanço, de uma perda por imparidade relativa ao ativo reconhecido por conta do direito de crédito sobre o BANIF no valor de € 489 milhões⁸;
- de uma perda, em recursos próprios, de € 489 milhões por contrapartida da imparidade acumulada⁹.

¹ Registado, no SIGO, em receitas, na CE 120703 (Passivos financeiros – Outros passivos financeiros – Administração pública - Administração central - Estado).

² Conta 2112 (Passivos financeiros – Financiamentos obtidos – Empréstimos obtidos juntos do Estado com vencimento superior a 12 meses).

³ Comunicado do FdR em 21-07-2016 sobre o reembolso parcial antecipado de empréstimo obtido junto do Estado em dezembro de 2015.

⁴ Note-se que o valor de € 489 milhões é incluído na rubrica “Caixa e disponibilidades em bancos centrais” no Balanço do BANIF apresentado pelo BdP na data da resolução/aquisição (20/12/2015), *vide* Relatório Anual 2015 do Santander Totta, página 297.

⁵ Registado no SIGO, em despesa, na CE 090903 (Ativos Financeiros – Outros ativos financeiros – Sociedades financeiras – Bancos e outras instituições financeiras).

⁶ Conta 17122 (Ativos financeiros – Ativos com medidas de resolução – Alienação de atividade a instituição de crédito – Créditos a recuperar em prazo de vencimento superior a 12 meses).

⁷ Previsto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 166.º-A do RGICSF.

⁸ Conta 179122 (Perdas por imparidade acumuladas com medidas de resolução – Imparidades acumuladas em alíneação de atividade a outra instituição de crédito – Imparidades acumuladas com medidas de resolução em empréstimos com prazo de vencimento superior a 12 meses).

⁹ Conta 521 (Recursos próprios com medidas de resolução – Alienação da atividade a outra instituição de crédito).

A constituição de uma imparidade sobre a totalidade da exposição foi fundamentada no facto de “(...) não ser possível estimar qual o nível de recuperação daquele crédito, e havendo convicção de que é remota a probabilidade de recuperação do crédito em nível material (...)”¹.

Com efeito, nos termos das NIC, o processo de liquidação do BANIF constitui prova objetiva de que o ativo financeiro está afetado de imparidade². Acresce que a recuperação daquele crédito só poderia ocorrer no quadro do processo judicial de liquidação do BANIF e é, como tal, suscetível de se considerar associada a um grau de incerteza muito elevado. Assim, constatou-se que o reconhecimento da imparidade se encontra devidamente fundamentado.

4.4.3 Subscrição e realização do capital social da Oitante

No âmbito do processo de resolução do BANIF, o BdP determinou que o FdR procedesse à subscrição e realização do capital social da Oitante³, veículo que tem por objeto a administração de um conjunto de ativos do BANIF, transferidos por deliberação do BdP, assegurando a manutenção de baixos níveis de risco e a maximização do seu valor com vista a uma posterior alienação ou liquidação⁴.

O capital social foi constituído por € 50 mil, representado por 50 mil ações nominativas com valor nominal de um euro por ação, detidas totalmente pelo FdR⁵.

Através do exame das operações com impacto nas demonstrações financeiras de 2015 verificou-se o reconhecimento de um ativo associado a medidas de resolução, no valor de € 50 mil, correspondente ao capital social da Oitante⁶.

Esta participação foi mensurada ao custo de aquisição, não tendo sido reconhecidas eventuais perdas por imparidade porque o FdR “(...) não dispõe de informação que leve a concluir que o valor da participação na Oitante, SA, é inferior ao valor do seu reconhecimento inicial (...)”⁷.

Em 2015 não há despesa associada a esta operação porque a realização do capital só ocorreu em 2016⁸.

¹ Ata da reunião da CD do FdR em 23-12-2015.

² A alínea d) do § 59 da IAS 39 - *Instrumentos Financeiros: Reconhecimento e Mensuração* apresenta, como exemplo de um acontecimento que constitua prova objetiva de que um ativo financeiro ou um grupo de ativos está com imparidade, o facto de se tornar provável que o devedor vá entrar em processo de falência ou em outra reorganização financeira.

³ Alínea e) da Deliberação de 20-12-2015 (23h30) do CA do BdP – Reunião Extraordinária e nos termos do artigo 4.º dos Estatutos da Oitante e alínea a) do Ponto Um da Deliberação de 20-12-2015 (23h55) da CD do FdR – Reunião Extraordinária.

⁴ Nos termos do artigo 3.º dos Estatutos da Oitante.

⁵ De acordo com o previsto no artigo 145.º-S do RGICSF e estipulado nos artigos 4.º e 5.º dos Estatutos da Oitante.

⁶ Conta 1781 (Ativos financeiros – Ativos com medidas de resolução – Outros ativos relativos a medidas de resolução).

⁷ FdR, Relatório e Conta de 2015, Nota 9.

⁸ A despesa de € 50 mil para a realização do capital subscrito foi prevista no OE de 2016, orçamentada no SIGO, em despesa, na CE 070115 (Aquisição de bens de capital – Investimentos – Outros investimentos) e realizada a 05-02-2016.



4.4.4 Garantia às obrigações emitidas pela Oitante

Na sequência da deliberação de aplicação de medida de resolução ao BANIF, o BdP determinou que a Oitante procedesse ao pagamento de uma contrapartida ao BANIF pelo conjunto de ativos que lhe foram transferidos ao abrigo das deliberações do BdP¹.

A emissão de 7.460 obrigações (com o valor nominal individual de € 100 mil) foi aprovada pelo FdR² e o pagamento da contrapartida ao BANIF foi materializado pela entrega dessas obrigações (representativas de € 746 milhões de dívida emitida pela Oitante). Na prática, este ativo constou da lista de ativos, passivos, elementos extrapatrimoniais e ativos sob gestão do BANIF transferidos para o adquirente (Banco Santander Totta)³.

No âmbito do apoio financeiro à aplicação desta medida de resolução, por determinação do BdP, está a garantia prestada pelo FdR sobre as obrigações emitidas pela Oitante, a ser ativada na eventualidade de o veículo de gestão de ativos incumprir as obrigações emergentes da emissão daquelas obrigações.

Tal garantia é considerada um passivo contingente do FdR e, como tal, foi divulgado no Relatório e Contas de 2015⁴. Com efeito, à data da produção da informação financeira para o período de 2015, tratava-se de uma obrigação possível que poderia ou não ser materializada pelo que a sua divulgação (e não reconhecimento) respeita o previsto nas NIC⁵ bem como o princípio da prudência na preparação das demonstrações. O FdR avaliou a probabilidade de vir a incorrer em perdas resultantes do acionamento da garantia como remota⁶. Tal juízo foi fundamentado no entendimento de que o património do veículo de gestão de ativos representa um valor superior às responsabilidades garantidas, uma vez que o valor contabilístico dos seus ativos, líquidos de imparidades, tal como registado nas contas no BANIF antes da aplicação da medida de resolução, ascendia a cerca de € 2.190 milhões.

Contudo, já em 2016, a Oitante assinalou constrangimentos de liquidez e tornou-se necessário proceder a alterações⁷ aos termos e condições da emissão das obrigações, designadamente, as relativas à periodicidade do pagamento dos juros respetivos, passando de trimestral para semestral⁸. Esta alteração, proposta pela Oitante⁹, não alterou os termos e condições da garantia prestada pelo FdR¹⁰.

¹ Deliberação da Reunião Extraordinária do CA do BdP de 20-12-2015 (23h30).

² Ponto Dois da Reunião Extraordinária da CD do FdR de 22-12-2015.

³ Vide Anexo 3 da Deliberação da Reunião Extraordinária do CA do BdP de 20-12-2015 (23h30).

⁴ Não foram divulgados outros passivos contingentes associados ou decorrentes do apoio financeiro à medida de resolução aplicada ao BANIF. De referir que, apesar de se ter verificado existirem associados à medida de resolução do BANIF sete pedidos para anulação das deliberações do BdP relevantes, a data dos processos é posterior à aprovação das contas de 2015, o que explica a sua não divulgação.

⁵ Designadamente, o previsto na IAS 37 - *Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes*.

⁶ Ata da reunião da CD do FdR em 23-12-2015.

⁷ Deliberação unânime por escrito do FdR, na qualidade de acionista detentor da totalidade das ações representativas do capital social da Oitante, em 18-03-2016.

⁸ Com esta alteração, as datas de pagamento passam a ocorrer a 22 de junho e 22 de dezembro, tendo o primeiro pagamento de juros ocorrido em 22-06-2016.

⁹ A Oitante solicitou primeiro ao Banco Santander Totta, na qualidade de obrigacionista único, a alteração da periodicidade dos pagamentos de juros. Posteriormente, solicitou ao BdP que iniciasse as diligências necessárias para que o FdR e o Estado Português aprovassem as alterações e emitissem garantia e contragarantia refletindo o seu acordo a esta alteração.

¹⁰ Vide Deliberação da CD do FdR em 18-03-2016.

Dando execução ao deliberado pelo BdP, o FdR¹ solicitou, em 23-12-2015, a concessão de uma contragarantia do Estado à garantia prestada pelo FdR ao empréstimo obrigacionista emitido pela Oitante no valor de € 746 milhões².

Esta concessão foi autorizada a 31-12-2015, ficando o FdR obrigado ao pagamento de uma comissão de 0,8% ao ano aplicável sobre o montante do capital em dívida, devida nos mesmo termos e nas datas de vencimento dos juros da operação de financiamento subjacente (cupão, inicialmente, trimestral – *vide* 4.5.3. Garantia às obrigações emitidas pela Oitante)³.

Uma vez que a data fixada para os pagamentos da comissão prevista no contrato coincide com a data de vencimento dos juros, que só ocorreu em 2016, não se verificaram pagamentos em 2015.

4.5 DESPESAS ADMINISTRATIVAS E OPERACIONAIS DO FUNDO

4.5.1 Despesas pagas em 2015

A despesa paga em 2015, respeitante à aquisição de serviços, totalizou € 71,4 mil⁴.

Dado que o FdR não dispõe de mapa de pessoal e que os serviços de apoio são assegurados por unidades orgânicas do BdP, cabe a essas unidades a conferência das faturas e a validação dos valores a pagar bem como o encaminhamento das mesmas ao FdR para pagamento.

O exame verificou que a documentação de suporte dos registos contabilísticos do FdR (e a informação registada, sobre cada despesa, no sistema de gestão documental) não evidenciava, de forma inequívoca, a segregação das funções de autorização da despesa, de autorização de pagamento e de pagamento⁵, bem como os procedimentos de controlo aplicáveis, designadamente⁶:

- que a autorização de despesa foi efetuada na sequência da verificação da conformidade legal, regularidade financeira e economia, eficiência e eficácia;
- que previamente à emissão dos meios de pagamento foi efetuado um procedimento de autorização de pagamento por dirigente com competência para tal;
- a devida autorização e emissão dos meios de pagamento.

¹ Deliberação extraordinária da CD em 20-12-2015.

² Alínea b) do Ponto Dois da Deliberação de 20-12-2015 (23h55) da CD do FdR – Reunião Extraordinária. O artigo 127.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, alterada pela Lei n.º 159-E/2015, de 30 de dezembro, estabelece a possibilidade do Estado poder conceder garantias, em 2015, para cobertura de responsabilidades assumidas pelo FdR no âmbito da aplicação ou do reforço de uma medida de resolução nos termos do artigo 153.º-J do RGICSF até ao limite de € 860 milhões.

³ Despacho n.º 867/2016, de 31 de dezembro, do Ministro das Finanças.

⁴ Examinadas as operações, os registos contabilísticos (na contabilidade patrimonial e na execução orçamental) e a correspondente documentação de suporte disponibilizada pelo FdR detetou-se uma diferença de € 102, entre a despesa registada no SIGO e a refletida no Mapa de Fluxos Financeiros, que resulta de uma correção efetuada após a execução orçamental ter sido reportada e se traduziu num aumento da despesa relativa a aquisição de serviços por contrapartida da rubrica contribuições periódicas.

⁵ Artigo 42.º n.º 1 da LEO.

⁶ Artigo 42.º n.º 1, n.º 6 alínea b) e 45.º n.º 1 da LEO bem como artigos 22.º, 23.º, 26.º e 29.º do Regime da Administração Financeira do Estado (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho).



4.5.2 Gastos relativos ao processo de venda do Novo Banco

Em 2015, o FdR reconheceu gastos com a aquisição de serviços de assessoria jurídica e financeira ao processo de venda do NB no montante de € 9,7 milhões (99,6% dos gastos com aquisição de serviços)¹.

O RGICSF² estabelece que constituem despesas do FdR “os valores a pagar no âmbito do apoio financeiro à aplicação de medidas de resolução” bem como as “despesas administrativas e operacionais” decorrentes da aplicação dessas medidas.

Em 27-11-2015, a CD do FdR deliberou reconhecer que “os custos emergentes dos contratos cujo objeto e finalidade foi a assessoria técnica ao processo de venda do NB, deverão ser suportados pelo Fundo de Resolução”³.

Essa deliberação foi suportada no parecer elaborado pelos Departamentos de Serviços Jurídicos (DJU) e de Estabilidade Financeira (DES) do BdP sobre a “repartição entre o BdP e FdR de custos com a resolução do BES e venda do Novo Banco”⁴.

No referido parecer foi proposto o seguinte entendimento: “Os custos emergentes de contratos de prestação de serviços, cujo objeto e finalidade é a assessoria ao Banco de Portugal na preparação e aplicação da medida de resolução, deverão ser suportados pelo Banco de Portugal na parte que se refere aos serviços prestados no âmbito da aplicação da medida de resolução (...); e na parte que se refere aos serviços de assessoria prestados no âmbito da decisão de não transferência do passivo do BES relativo ao empréstimo da Oak Finance”.

O referido parecer conclui que:

- Cabe ao BdP “a promoção da alienação do NB e não a sua efetiva alienação cuja logística e operacionalização cabe à entidade alienante o FdR”. Refere ainda o mesmo parecer que “as entidades alienantes recorrem normalmente, em particular em operações de grande dimensão (o que é o caso), à assessoria de bancos de investimento e sociedades de advogados”⁵.
- O FdR “(...) não possui uma capacidade administrativa e operacional própria, nem mesmo para as simples funções técnicas necessárias ao seu funcionamento, como aliás resulta do artigo 153.º-P do RGICSF. É ao Banco de Portugal que cabe assegurar essas funções. Por maioria de razão, caberá a este último também desenvolver os procedimentos operacionais necessários ao processo de venda, assumindo a celebração de contratos se necessário e deixando para momento ulterior a avaliação dos custos que devem ser considerados imputáveis ao Fundo de Resolução.”

¹ Conta 6521 (Gastos - Fornecimento e serviços externos – Serviços especializados – Trabalhos especializados).

² Artigo 153.º-O.

³ A deliberação foi precedida da ratificação da decisão aprovada “por procedimento escrito realizado no dia 17 de novembro” (Ata da reunião da CD do FdR realizada em 27-11-2015).

⁴ Parecer n.º PCI/2015/00000331, de 26-05-2015.

⁵ Deliberação da CD do FdR, de 27-11-2015.

Em reunião de 26-01-2016, a CD do FdR deliberou também considerar como gastos do Fundo os originados com o contrato de prestação de serviços de coordenação da venda do NB¹, não obstante o mesmo ter sido celebrado em data posterior à deliberação de 27-11-2015 antes referida².

Na sequência das referidas deliberações, o BdP faturou € 9.671.445 ao FdR³ pelos serviços de assessoria da responsabilidade do Fundo. A fatura em causa contém, em anexo, cópia das faturas emitidas pelas entidades prestadoras dos serviços bem como o detalhe dos valores faturados ao FdR.

Ora, considerando que:

1. A preparação da medida de resolução aplicada ao BES e o processo de venda do NB implicaram o recurso à contratação externa de serviços de assessoria técnica e jurídica.
2. A tramitação dos procedimentos de contratação das referidas assessorias bem como a outorga dos correspondentes contratos foi efetuada pelo BdP, sem intervenção do FdR.
3. As cláusulas sobre os pagamentos dos serviços contratualizados estipulam que o BdP é responsável pelo pagamento das quantias devidas pela execução dos respetivos contratos.
4. Os contratos celebrados não se destinaram exclusivamente à prestação de serviços relativos à venda do NB (a suportar pelo FdR), incluindo também serviços relacionados com a medida de resolução aplicada ao BES (a suportar pelo BdP).
5. Do mapa anexo à deliberação do FdR de 27-11-2015 consta que os encargos com as assessorias ao processo de venda do NB da responsabilidade do Fundo ascendiam naquela data a € 8,3 milhões.
6. A deliberação do FdR e restante documentação não contemplam informação sobre a metodologia utilizada para o apuramento das despesas da responsabilidade do FdR, constando apenas em nota ao referido mapa anexo a seguinte menção: “valores relacionados com a assessoria ao processo de venda do NB, conforme indicado pelos prestadores de serviços”.
7. O regime de realização de despesas determina que:
 - nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que disponha de inscrição orçamental, tenha cabimento na respetiva dotação e compromisso orçamental⁴;
 - a autorização da despesa depende da verificação da respetiva conformidade legal, regularidade financeira, economicidade, eficiência e eficácia⁵;
 - o procedimento de formação de qualquer contrato inicia-se com a decisão de contratar, a qual cabe ao órgão competente para autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar⁶;

¹ Contrato celebrado pelo BdP, em 18-12-2015.

² Da ata da reunião de 26-01-2016 consta que a representante do MF na CD do FdR votou contra com “fundamento no total desconhecimento dos termos do procedimento pré-contratual adotado, nomeadamente a fundamentação relativa ao critério material certamente seguido para sustentar tal contratação. Acresce a perplexidade do teor e datas dos Comunicados do Banco de Portugal, as quais não coincidem com as datas constantes no Portal Base: contratos públicos on-line segundo o qual a decisão de adjudicação foi tomada por deliberação do Conselho de Administração do Banco de Portugal, datada de 14 de dezembro, sendo assim esta a entidade contratante”.

³ Fatura n.º 21900100, de 19-04-2016.

⁴ Artigos 42.º n.º 6 alínea b) e 45.º n.º 1 da LEO, republicada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho, mantidos em vigor por força do artigo 8.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.

⁵ Artigo 22.º do Regime da Administração Financeira do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho.

⁶ Artigo 36.º do Código dos Contratos Públicos (CCP) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro.



- os órgãos máximos dos serviços dotados de autonomia administrativa e financeira dispõem de competência para autorizar despesas com aquisição de serviços até ao montante máximo de € 199.519,16¹.

Conclui-se o seguinte:

1. O FdR não se encontra dispensado do cumprimento dos procedimentos previstos na lei em matéria de autorização, realização e pagamento das despesas bem como de contratação, mesmo decorrendo do disposto no RGICSF² que o FdR seja responsável pelos encargos gerados com as prestações de serviços a que respeita a fatura emitida pelo BdP.
2. As obrigações emergentes de contratos não vinculam o FdR se os mesmos não forem outorgados pelos responsáveis do Fundo. O Código Civil³ estabelece que os contratos só produzem efeitos em relação a terceiros nos casos especialmente previstos na lei.
3. A despesa correspondente à fatura do BdP não foi devidamente autorizada pelo que não é legalmente admissível ao FdR proceder ao seu pagamento.
4. A competência para autorizar uma despesa do montante em causa é do Conselho de Ministros⁴.

O FdR informou que o pagamento dos serviços em causa ao BdP (...) ainda não ocorreu, sendo relevante assinalar que, nos termos do Orçamento de Estado para 2016, não foi aí inscrita dotação orçamental suficiente para o pagamento daquelas despesas, ainda que tal constasse da proposta de orçamento oportunamente submetida pelo Fundo de Resolução.”

O OE para 2017 também não prevê dotação suficiente para o pagamento desses serviços⁵.

A LOPTC determina que a “violação de normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos” é passível de apuramento de responsabilidade financeira pelo Tribunal de Contas⁶.

¹ Nos termos do disposto nos artigos 16.º n.º 1 e 17.º n.º 1 alínea b) do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, mantido em vigor pelo artigo 14.º n.º 1 alínea f) do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, que aprovou o CCP.

² Artigo 153.º-O.

³ Artigo 406.º n.º 2, aplicável subsidiariamente aos contratos públicos por força do artigo 280.º n.º 3 do CCP.

⁴ A competência para autorização de despesas até aos montantes máximos de € 3.740.984,00 e de € 7.481.968,00 pertence, respetivamente, ao ministro da tutela e ao Primeiro Ministro e sem limite ao Conselho de Ministros - artigo 17.º n.º 1 alínea e) do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

⁵ O mapa dos desenvolvimentos orçamentais dos SFA prevê, para o FdR, a dotação de € 1,05 milhões para a CE 020225 (Aquisição de bens e serviços – Aquisição de serviços – Outros serviços).

⁶ O artigo 65.º n.º 1 alínea b) refere que: O Tribunal pode aplicar multas pela “violação de normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos”.

4.6 SISTEMAS DE GESTÃO E CONTROLO

O FdR prossegue uma atividade nova que se traduziu na aplicação, pela primeira vez em Portugal, do mecanismo de resolução. Dada a sua natureza, a atividade do FdR não é suscetível de ser objeto de planeamento, através da elaboração de planos estratégicos e de atividade.

A atividade do FdR é desenvolvida segundo o modelo previsto no enquadramento normativo das medidas de resolução das instituições de crédito que não assegura o equilíbrio necessário entre as competências para as decisões quanto às medidas de resolução (que, em grande medida, cabem ao BdP) e as responsabilidades financeiras resultantes da aplicação dessas medidas (que cabem ao FdR).

O quadro seguinte sintetiza as competências e responsabilidades das duas entidades neste âmbito, evidenciando as responsabilidades para o FdR geradas por decisões nas quais não intervém.

Quadro 7 – Competências e responsabilidades no âmbito da aplicação de medidas de resolução

Área	BdP	FdR	RGICSF
Medidas de resolução	<ul style="list-style-type: none"> Avalia, seleciona e aplica as medidas de resolução. 	<ul style="list-style-type: none"> Presta apoio financeiro às medidas de resolução adotadas pelo BdP. 	144.º 145.º-E 153.º-C
Financiamento	<ul style="list-style-type: none"> Determina o montante de apoio financeiro a ser disponibilizado. 	<ul style="list-style-type: none"> Disponibiliza os recursos determinados pelo BdP. 	145.º-AA 153.º-M
Efeitos das medidas de resolução	<ul style="list-style-type: none"> Designa a entidade independente que avalia se a liquidação da instituição acarretaria um prejuízo inferior que a medida de resolução para acionistas, credores, Fundo de Garantia de Depósitos e Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo. 	<ul style="list-style-type: none"> Cobre a diferença do prejuízo dos interessados no caso de vir a ser apurado que a aplicação da medida de resolução foi mais danosa que a liquidação da instituição. 	145.º-H 145.º-L
Instituições de transição e veículos de gestão de ativos	<ul style="list-style-type: none"> Delibera a constituição e aprova os seus estatutos das instituições de transição e dos veículos de gestão de ativos. Nomeia e fixa a remuneração dos seus órgãos de administração e de fiscalização. Seleciona os direitos, obrigações (e, no caso de instituições de transição, ações e outros títulos representativos do capital social) a transferir no momento da sua constituição. Determina o montante do apoio financeiro a conceder pelo FdR para a criação e o desenvolvimento da sua atividade. Decide a cessação da sua atividade. 	<ul style="list-style-type: none"> Subscreve e realiza o capital social da instituição de transição ou do veículo de gestão de ativos, sem prejuízo dos poderes do BdP sobre estas. Disponibiliza o montante do apoio financeiro determinado pelo BdP. 	145.º-P 145.º-Q 145.º-S 145.º-T
Despesas assumidas	<ul style="list-style-type: none"> Tem direito a recuperar quaisquer despesas razoáveis incorridas por força da aplicação das medidas de resolução. 	<ul style="list-style-type: none"> Tem direito a recuperar quaisquer despesas razoáveis incorridas por força da aplicação das medidas de resolução. Assume os valores a pagar no âmbito do apoio financeiro à aplicação de medidas de resolução pelo BdP. Assume as despesas administrativas e operacionais decorrentes da aplicação de medidas de resolução. 	145.º-H 153.º-O

Fonte: RGICSF



O FdR não tem mapa de pessoal próprio e a sua estrutura organizativa compreende, apenas, a CD e o SG (quadro do BdP). Todos os serviços técnicos e administrativos indispensáveis ao seu funcionamento são assegurados pelo BdP¹. Cabe, pois, aos serviços do BdP assegurar, designadamente, a contabilização das operações, o registo da execução orçamental no SIGO da DGO e a aplicação dos recursos disponíveis do FdR.

No âmbito da gestão financeira do Fundo² a CD concedeu uma delegação de poderes identificando as competências e o tipo de atos delegados bem como os colaboradores do BdP a quem são conferidos esses poderes e termos em que os exercem.

O exame da referida delegação evidencia a necessidade de aperfeiçoamento quanto ao seu âmbito de aplicação, designadamente através da rigorosa especificação dos atos delegados.

O Regulamento prevê que a aplicação dos recursos disponíveis do Fundo seja decidida pela CD de acordo com os critérios de gestão estabelecidos no plano de aplicações, para o efeito acordado com o BdP³. O exame efetuado confirmou a existência de um “Plano de aplicações dos recursos financeiros do Fundo de Resolução”, de abril de 2014, que define, entre outros aspetos, os instrumentos elegíveis, os limites e gestão do risco e o processo de decisão e execução da gestão dos recursos financeiros.

O FdR também implementou medidas que constituem pontos fortes do sistema de controlo interno:

- a celebração, entretanto, de um protocolo com o Conselho de Auditoria do BdP com vista a assegurar que este “(...) dispõe da informação necessária, suficiente e intempestiva, que lhe permita exercer de forma adequada a sua atividade de acompanhamento e fiscalização”⁴;
- a divulgação pública, de forma sistemática, da sua atividade e da sua situação financeira – o FdR tem um sítio próprio na *internet*⁵, através do qual procede à divulgação dos Relatórios e Contas, do enquadramento normativo da entidade e dos mecanismos de resolução bem como de comunicados emitidos pelo FdR, de atas e deliberações da CD e de comunicados do CA do BdP sobre matérias relevantes para a atividade do Fundo⁶.

O FdR ainda não aprovou os respetivos planos de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas. No que respeita à recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção⁷ nesse sentido, o FdR alegou que “importa ter presente o quadro institucional e organizativo em que opera o Fundo, nomeadamente o facto de os serviços técnicos e administrativos do Fundo serem assegurados pelo Banco de Portugal, entidade que já elaborou o referido Plano (...)”. Ora, tal alegação não afasta a necessidade de aprovar os referidos planos para o Fundo, dando cumprimento à citada recomendação.

¹ Nos termos do n.º 1 do artigo 3.º do Regulamento.

² Reunião da CD em 28-11-2014.

³ Alínea j) do artigo 5.º do Regulamento.

⁴ Protocolo celebrado em 14-11-2016 entre o FdR e o Conselho de Auditoria do BdP.

⁵ www.fundoderesolucao.pt

⁶ A divulgação de deliberações da CD e de comunicados do CA do BdP sobre matérias relevantes para a atividade do Fundo, ao contrário dos restantes conteúdos, não estão atualizados.

⁷ Recomendação de 01-07-2009 do Conselho de Prevenção da Corrupção.

4.7 SUSTENTABILIDADE DO FUNDO DE RESOLUÇÃO

O FdR prossegue uma atividade nova que resulta da aplicação, pela primeira vez em Portugal, do mecanismo de resolução, tendo assegurado o apoio financeiro à medida de resolução do BES numa fase muito inicial da sua atividade sem deter, autonomamente, os recursos necessários. A insuficiente capitalização foi agravada, em 2015, pelo apoio financeiro à medida de resolução aplicada ao BANIF.

O passivo em 31-12-2015, no montante de € 5.285,2 milhões reflete, essencialmente, os empréstimos a que o FdR recorreu para assegurar o apoio financeiro às medidas de resolução (de € 4.389 milhões pelo Estado e de € 700 milhões por entidades participantes).

Quanto à sustentabilidade do Fundo, para além da incerteza quanto ao produto da venda do NB, há ainda a considerar as responsabilidades eventuais divulgadas pelo FdR nos respetivos relatórios e contas (*vide* 4.4. Apoio financeiro à medida de resolução aplicada ao BES e 4.5 Apoio financeiro à medida de resolução aplicada ao BANIF):

- contingências relativas a processos judiciais em que o FdR é réu ou contrainteressado;
- responsabilidades associadas à garantia prestada sobre as obrigações emitidas pela Oitante;
- responsabilidades que possam decorrer do princípio de que nenhum credor da instituição de crédito sob resolução poderá assumir um prejuízo maior do que aquele que assumiria caso essa instituição tivesse entrado em liquidação;
- compensações financeiras para neutralizar efeitos negativos de decisões futuras, determinadas judicialmente, decorrentes do processo de resolução das quais resultem responsabilidades ou contingências para o NB, que não tenham sido tomadas em consideração no montante do capital com que foi inicialmente dotado.

Considera o FdR que “as medidas acordadas com o Governo e com os bancos visam assegurar que o Fundo de Resolução terá capacidade para cumprir integralmente as suas obrigações com base nas suas receitas regulares e, independentemente, entre outras contingências, do valor pelo qual é concretizada a venda do Novo Banco. Este objetivo será assegurado através da extensão do prazo de vencimento dos empréstimos obtidos (...) em termos que permitam que as receitas regulares do Fundo de Resolução sejam suficientes para que aqueles empréstimos sejam reembolsados”¹.

Sublinha-se que:

- ainda não foram formalmente fixados os termos da revisão dos contratos de empréstimo;
- com base nos dados de 2015, as receitas regulares a que alude o FdR representam 4% do valor dos empréstimos a reembolsar².

¹ Em contraditório ao Parecer sobre a CGE de 2015 – *Vide* Caixa 6 – Atividade do Fundo de Resolução.

² Receitas: CSB (€ 170 milhões) e contribuições das entidades participantes que não se destinam ao FUR (€ 32 milhões). O valor dos empréstimos por reembolsar corresponde ao valor em dívida a 31-12-2015 (€ 5.089 milhões), deduzido do reembolso parcial antecipado ao Estado efetuado já em 2016 (€ 131 milhões).



5. APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO

Foram recebidas respostas do Ministério das Finanças, do Fundo de Resolução, da Direção-Geral do Orçamento, dos membros da Comissão Diretiva do FdR no exercício de 2015, concretamente, José Joaquim Berberan e Santos Ramalho (Presidente), Elsa Roncon Santos (Vogal) e José Manuel Bracinha Vieira (Vogal), bem como do Revisor Oficial de Contas responsável pela certificação legal das contas de 2015 do FdR.

Essas respostas foram integralmente examinadas e tidas em consideração na redação final do relatório, designadamente quando contribuíram para o esclarecimento de situações identificadas pela auditoria e evidenciadas no relato remetido às entidades.

As respostas remetidas individualmente pelos três membros da Comissão Diretiva do FdR no exercício de 2015 apenas são objeto de referência e comentários específicos quando, em substância, integrem outras posições e alegações para além das vertidas na resposta remetida pela Comissão que os três referem subscrever na íntegra.

Neste ponto são examinadas as alegações quanto aos factos que configuram infração financeira pelos quais podem os seus responsáveis incorrer em eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º da LOPTC (*vide 4.5.2 e Anexo C*).

Dando total amplitude ao exercício do contraditório as respostas recebidas fazem parte integrante do presente relatório (*Anexo D*).

Ministério das Finanças

e

Elsa Maria Roncon Santos (Vogal da CD do FdR designada pelo Ministro das Finanças)

O Ministério das Finanças declara nada ter “a acrescentar ao exposto pela Comissão Diretiva do Fundo de Resolução no exercício do contraditório ao relato de auditoria, bem como ao exposto pela representante deste Ministério na mesma Comissão.” Mas também assume que a posição da representante do Ministério das Finanças na CD do FdR, em reunião de 26-01-2016, foi tomada na sequência de orientações expressas do Ministro das Finanças.

Elsa Santos declara que “adere e subscreve na íntegra o teor do documento referente ao exercício do contraditório apresentado pelo Fundo de Resolução”. Mas também considera ser de reforçar o seu voto contra na reunião da CD, realizada em 26-01-2016, por considerar “que é bem elucidativo das precauções” que tomou.

Como referido no relatório (*vide 4.5.2, página 36*), a CD do FdR deliberou, na reunião em causa, considerar também gastos do Fundo¹ os originados com o contrato de prestação de serviços de coordenação da venda do NB, tendo Elsa Santos votado contra.

¹ Em 27-11-2015, a CD do FdR tinha deliberado reconhecer que “os custos emergentes dos contratos cujo objeto e finalidade foi a assessoria técnica ao processo de venda do NB, deverão ser suportados pelo Fundo de Resolução”.

Como consta da respetiva ata, justificou o seu voto com o “total desconhecimento dos termos do procedimento pré-contratual adotado, nomeadamente a fundamentação relativa ao critério material certamente seguido para sustentar tal contratação. Acresce a perplexidade do teor e datas dos Comunicados do Banco de Portugal, as quais não coincidem com as datas constantes no Portal Base: contratos públicos on-line segundo o qual a decisão de adjudicação foi tomada por deliberação do Conselho de Administração do Banco de Portugal, datada de 14 de dezembro, sendo assim esta a entidade contratante”.

Como resulta claro das respostas, o Ministro das Finanças e a sua representante na CD do FdR entendem que tais despesas não deveriam ser assumidas pelo Fundo, por este não ter sido a entidade contratante. Ora, tal facto (não ser a entidade contratante) é essencial para, à luz da lei em vigor, o Tribunal concluir que a CD do FdR não poderia ter deliberado reconhecer que os custos emergentes dos contratos cujo objeto e finalidade fosse a assessoria técnica ao processo de venda do NB seriam suportados pelo FdR.

Fundo de Resolução

e

José Joaquim Berberan e Santos Ramalho (Presidente da CD do FdR)

Elsa Maria Roncon Santos (Vogal da CD do FdR)

José Manuel Bracinha Vieira (Vogal da CD do FdR)

O FdR e os membros da CD do FdR no exercício de 2015 consideram inexistirem “fundamentos para manter uma posição de desvalor das condutas dos responsáveis (...) não restando dúvidas sobre as atribuições e forma de atuação do FdR”. Os pontos seguintes resumem os argumentos invocados:

1. Para 2015 “o FdR foi qualificado como Entidade Pública Reclassificada (EPR) de regime simplificado. Este regime foi, aliás, confirmado no ano seguinte e a sua renovação solicitada para 2017, tendo as especificidades da atividade do Fundo, assim, sido repetidamente reconhecidas pelo legislador.”
2. Tendo o BdP de assegurar os recursos técnicos e administrativos ao FdR, nos termos do artigo 153.º-P do RGICSF, “cabe ao BdP desenvolver os procedimentos operacionais necessários ao processo de venda, assumindo a celebração de contratos, se necessário, e avaliar os encargos que devem ser considerados imputáveis ao Fundo de Resolução.”
3. “Não se verificou qualquer assunção de despesa, mas um simples reconhecimento por imperativo legal, nos termos do artigo 153.º-O do RGICSF.”

Os “encargos gerados pela prestação dos serviços – da responsabilidade do FdR (...) – reconduzem-se ao conceito de despesas obrigatórias (...). Assim, no que concerne às despesas decorrentes da prestação de serviços contratados pelo Banco de Portugal, uma vez que estas revestem uma natureza vinculada, sendo por isso apresentadas nos termos da lei pelo Banco de Portugal para pagamento, não se afigura de aplicar os procedimentos previstos na lei geral em matéria de autorização, realização e pagamento das despesas bem como da sua contratação.”

4. A autorização de tal despesa não poderia depender do Conselho de Ministros porque a hipótese de recusa que lhe caberia iria consubstanciar uma limitação à atuação do Banco de Portugal enquanto autoridade de resolução, que veria assim fortemente restringida a sua livre apreciação quanto à contratação dos assessores que entendesse mais adequada para a promoção da alienação.



Tais alegações assentam no pressuposto do quadro legal aplicável prever para o FdR, em razão da especificidade da sua atividade, um regime especial que o isenta do cumprimento de um conjunto de normas, incluindo as identificadas pelo Tribunal como violadas (*vide* 4.5.2).

Ora, essa posição carece de fundamento.

1. Desde logo, o enquadramento do FdR no regime simplificado aplicável às EPR não resultou da especificidade do Fundo e da sua atividade, uma vez que o enquadramento de uma EPR no regime simplificado resulta tão somente do cumprimento de critérios objetivos definidos na Lei do OE e no DLEO¹ pelo que, em 2015, outras 53 entidades foram enquadradas no mesmo regime.
2. O apoio técnico e administrativo que a lei determina caber ao BdP compreende as funções de coadjuvação e colaboração na preparação e instrução de processos com vista à tomada de decisão que compete, nos termos legais, aos órgãos máximos dos respetivos serviços.

Assim, reitera-se que a autorização de despesas e outorga de contratos que originem encargos para o FdR compete à CD do Fundo, ao Governo ou ao Conselho de Ministros, em função dos montantes envolvidos, pois só deste modo se mostram observados, designadamente, os princípios da legalidade, decisão e competência².

3. Nem o RGICSF nem o Regulamento do FdR contemplam qualquer norma que afaste a aplicação ao Fundo das regras da contabilidade pública e do regime de gestão financeira e patrimonial dos fundos e serviços autónomos. Poderia o legislador ter considerado, como sucedeu relativamente a outros serviços e fundos autónomos³, que o afastamento da aplicação dessas normas era essencial à prossecução da atividade dessas entidades.

Poderia também o legislador ter optado por afastar expressamente a aplicação do regime da despesa pública a determinadas despesas do FdR, designadamente quanto aos encargos associados ao processo de alienação do banco de transição. Contudo, não o fez.

Deste modo, o exame efetuado teve em consideração o quadro legal em vigor que não inclui qualquer regime especial que isente o FdR do cumprimento das normas em causa.

Note-se que o regime de realização das despesas públicas não pode ser desaplicado porque as entidades se encontram vinculadas a realizar as suas atribuições legais ou contratuais. Ao invés, é a prossecução das obrigações legais das entidades públicas que deve considerar-se limitada pelos requisitos financeiros para a assunção das correspondentes despesas.

4. Foi ainda alegado que fazer depender do Conselho de Ministros a autorização da despesa em causa consubstanciaria uma limitação à atuação do BdP enquanto autoridade de resolução. Daqui decorre que todas as decisões sobre o apoio financeiro às medidas de resolução teriam de ser tomadas pelo FdR para não limitar a atuação da autoridade de resolução. Ora:

¹ Estão abrangidas pelo regime simplificado as EPR que “não recebam transferências do Orçamento do Estado ou de serviços e organismos da administração direta e indireta do Estado, cujas receitas próprias não provenham de um direito atribuído pelo Estado, ou que apresentem nos últimos três anos custos médios inferiores a € 1.500.000”. Vide n.º 12 do artigo 3.º da Lei do OE e 20.º do DLEO.

² Vide artigos 3.º, 13.º e 36.º do Código do Procedimento Administrativo.

³ Em certos casos o legislador, apesar da classificação jurídico-financeira das entidades, afastou expressamente a aplicação das regras da contabilidade pública e o regime dos fundos e serviços autónomos, nomeadamente as normas relativas à autorização de despesas - *vide* os estatutos da Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) e da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF), aprovados, respetivamente, pelos Decretos-Leis 39/2015, de 16 de março (artigo 35.º n.º 3) e 1/2015, de 6 de janeiro (artigo 35.º n.º 2).

-
- i) a medida de resolução aplicada pelo BdP ao BES obrigou à imediata disponibilização de recursos financeiros do Estado através do adiantamento de € 4.815 milhões ao FdR, autorizado pela Secretária de Estado do Tesouro por delegação de competências da Ministra das Finanças;
 - ii) a realização do capital social do NB só foi possível pelo empréstimo de € 3.900 milhões do Estado, autorizado pela Secretária de Estado do Tesouro por delegação de competências da Ministra das Finanças;
 - iii) a contragarantia que o BdP determinou que deveria ser prestada pelo Estado foi autorizada pelo Ministro das Finanças;
 - iv) o apoio financeiro à medida de resolução do BANIF, nos termos definidos pelo BdP, obrigou a uma alteração ao OE para 2015, aprovada pela Assembleia da República¹.

Sem a intervenção de outras entidades, no exercício das suas competências, teria sido impossível concretizar as medidas de resolução nos termos definidos pelo BdP. Essa intervenção, não tendo sido obstáculo à aplicação das medidas de resolução, também não é, quanto à autorização da despesa em causa, uma limitação à ação independente do BdP.

Tal como fez para obter da tutela os empréstimos necessários ao apoio financeiro das medidas de resolução, o FdR deveria ter submetido à apreciação do MF a assunção da despesa em causa para ser devidamente autorizada e ser assegurada a dotação necessária para o seu pagamento.

Sublinha-se que o Tribunal não coloca em causa a competência do BdP no processo de venda do NB e que não se pronunciou sobre os contratos celebrados em virtude de o FdR não ser entidade contratante.

- 5. Quanto à não aplicação do regime de realização e pagamento das despesas públicas às “despesas obrigatórias” “por imperativo legal” (o artigo 153.º-O do RGICSF), como vem alegado, importa, desde já, sublinhar que despesas obrigatórias são aquelas que decorrem diretamente da lei ou, na terminologia da LEO², as “determinadas por lei”.

Ora, as despesas decorrentes do processo de alienação do NB não são despesas obrigatórias, na medida em que não resultam de lei, mas sim de decisão discricionária. O artigo 153.º-O do RGICSF não cria qualquer obrigação legal de que resulte diretamente despesa. O que o preceito prevê é, em termos genéricos, as despesas que constituem encargos do FdR.

O FdR e os seus responsáveis alegam ainda “em abono da verdade, que, mesmo que objetivamente o reconhecimento fosse suscetível de ser considerado uma assunção de despesa, nunca os ora Pronunciadores teriam tido forma de a contestar, pois não intervieram no procedimento, que lhe dá suporte, não escolheram o procedimento, não aceitaram as propostas, não adjudicaram e não contrataram diretamente.”

Ora, foram esses os motivos que levaram o Tribunal a concluir que, à luz do regime legal aplicável, os responsáveis do FdR não poderiam ter deliberado reconhecer que os custos emergentes dos contratos que tivessem por objeto e finalidade a assessoria técnica ao processo de venda do NB seriam suportados pelo Fundo.

¹ Lei n.º 159-E/2015, de 30 de dezembro.

² Artigo 16.º da LEO, republicada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho, mantido em vigor por força do artigo 8.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.



Finalmente, é alegado que a auditoria “permitiu um espaço de reflexão que estamos certos possa fomentar a adoção de medidas, mormente de natureza legislativa, com vista a corresponder à necessidade de clarificação de alguns aspetos relativos a organização de meios do FdR, permitindo-se maior agilidade nos processos administrativos, orçamentais e financeiros, de modo a proporcionar a remoção de constrangimentos no contexto das medidas de resolução e seus instrumentos de execução.”

No entanto, as respostas recebidas não esclarecem a decisão que falta tomar sobre as despesas em causa. Alega-se que tais despesas não foram pagas por não ter sido inscrita dotação suficiente no OE para 2016 e no OE para 2017 mas também que “não se observou a violação de qualquer norma aplicável à sua atuação, nem a mesma conduta se mostrou desconforme em relação aos deveres funcionais exigíveis a um membro diligente e atento. A este respeito cumpre sublinhar a especial cautela manifestada pelos membros da Comissão Diretiva do FdR, quer ao solicitar opiniões jurídicas para esclarecimento da questão, quer, em última instância, não autorizando o pagamento da despesa.”

Em conclusão, considerando que:

- a) por tudo o exposto, se mantém a apreciação dos factos examinados, porquanto a Comissão Diretiva do FdR deliberou reconhecer custos, assumindo-os como um valor a pagar, quando não tinha competência para tal, em desrespeito por normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção e autorização de despesas públicas ou compromissos¹, violação passível de apuramento de responsabilidade financeira pelo Tribunal de Contas²;
- b) ainda não foram efetuados pagamentos;
- c) o quadro factual apreciado é passível de reversão com a sanção das irregularidades detetadas, designadamente: a devida autorização da despesa e do pagamento pelo Conselho de Ministros ou, na ausência dessa autorização, a anulação da deliberação da CD de reconhecer que os custos emergentes dos contratos que tivessem por objeto e finalidade a assessoria técnica ao processo de venda do NB seriam suportados pelo FdR.
- d) o FdR prossegue, como refere o relatório, uma atividade nova que se traduziu na aplicação, pela primeira vez em Portugal, do mecanismo de resolução e do quadro legal que o regulamenta.

Entende o Tribunal ser atendível a argumentação produzida pelos alegantes sobre as ilegalidades praticadas, destacando o facto de o FdR não ter autorizado o pagamento das despesas em causa.

Entende, também, este Tribunal serem circunstâncias relevantes a favor da aplicação do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, o contexto em que ocorreram os factos objeto de censura, a infração ser imputável a título de mera negligência e não existirem registos de recomendação ou censura anteriores em relação ao FdR e aos indiciados responsáveis, pelo que se considera estarem reunidos os pressupostos do instituto da relevação de responsabilidade financeira sancionatória constantes do preceito citado.

¹ Artigos 42.º n.º 6 alínea b) e 45.º n.º 1 da LEO (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho), artigo 22.º da RAFE e artigos 16.º n.º 1 e 17.º n.º 1 alínea b) do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, mantidos em vigor pela alínea f) do artigo 14.º da Lei n.º 18/88, de 29 de janeiro.

² O artigo 65.º n.º 1 alínea b) refere que: O Tribunal pode aplicar multas pela “violação de normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos”.

6. CONCLUSÕES

O exame efetuado constitui uma base aceitável para a formulação pelo Tribunal de um juízo favorável com uma reserva às demonstrações financeiras de 2015, nos termos seguintes:

Fiabilidade das demonstrações financeiras

- As demonstrações financeiras relativas ao exercício de 2015 foram elaboradas de acordo com os princípios e normas de contabilidade aplicáveis e, exceto quanto à reserva abaixo identificada, refletem, de forma apropriada, a situação financeira e patrimonial do FdR.
- A execução orçamental reflete de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materialmente relevantes, as operações com impacto orçamental no ano de 2015.

Reserva

- Não obstante as diligências promovidas para aferir perdas por imparidade no valor do NB, as incertezas associadas ao processo de venda afetam o valor de realização não sendo, todavia, possível determinar em que medida o valor escriturado o excede.

Legalidade e regularidade das operações examinadas

As operações examinadas (*vide Anexo B*) são legais e regulares com exceção dos gastos relativos ao processo de venda do NB, na medida em que foram reconhecidos na contabilidade patrimonial pelo valor de € 9,7 milhões, embora ainda não tenham sido pagos. À luz do regime legal aplicável e tendo em conta o montante em causa, a CD não poderia ter deliberado reconhecer que os custos emergentes dos contratos que tivessem por objeto e finalidade a assessoria técnica ao processo de venda do NB seriam suportados pelo FdR.

Sistemas de gestão e controlo

A atividade do FdR é desenvolvida segundo o modelo previsto no enquadramento normativo das medidas de resolução das instituições de crédito que não assegura o equilíbrio necessário entre as competências para as decisões quanto às medidas de resolução (que, em grande medida, cabem ao BdP) e as responsabilidades financeiras resultantes da aplicação dessas medidas (que cabem ao FdR).

Sem prejuízo de ulteriores aperfeiçoamentos, o FdR tomou já várias medidas e implementou procedimentos que constituem pontos fortes do sistema de controlo interno, sendo de salientar a divulgação pública, de forma sistemática, de informação relativa à sua atividade e situação financeira.

Sustentabilidade do Fundo de Resolução

O passivo a 31-12-2015, no montante de € 5.285 milhões reflete, essencialmente, os empréstimos a que o FdR recorreu para assegurar o apoio financeiro às medidas de resolução (de € 4.389 milhões pelo Estado e de € 700 milhões por entidades participantes).

Não obstante a natureza pública do FdR e a adequada divulgação dos passivos contingentes, face ao cenário de incerteza quanto ao produto da venda do NB sublinha-se que as receitas regulares anuais do FdR limitam-se a 4% do valor dos empréstimos a reembolsar.



7. RECOMENDAÇÕES

Ao Ministro das Finanças:

1. Assegure a devida classificação do Fundo de Resolução como fundo autónomo da administração central (e não como entidade pública reclassificada) no Orçamento do Estado e na correspondente Conta Geral do Estado. A deficiente classificação atual permite a aplicação do regime simplificado das entidades públicas reclassificadas ao Fundo dispensando-o, indevidamente, do cumprimento de um conjunto de obrigações, incluindo a do cumprimento da unidade de tesouraria – *vide* 4.1.1.
2. Assegure a entrega ao Fundo de Resolução do montante integral da contribuição sobre o setor bancário – *vide* 4.2.1.

Ao Fundo de Resolução:

3. Implemente os procedimentos necessários para que a documentação de suporte dos registos contabilísticos (e a informação registada, sobre cada despesa, no sistema de gestão documental) evidencie, de forma inequívoca, a segregação das funções de autorização da despesa, de autorização de pagamento e de pagamento, bem como os procedimentos de controlo aplicáveis – *vide* 4.5.1.
4. Providencie pela obtenção das devidas autorizações para a assunção da despesa emergente dos contratos cujo objeto e finalidade foi a assessoria técnica ao processo de venda do Novo Banco ou pela anulação da deliberação da Comissão Diretiva que reconhece tais custos, sob pena de o pagamento dessas despesas originar eventual responsabilidade financeira – *vide* 4.5.2.
5. Elabore os planos de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas, em conformidade com a recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção emitida em 1 julho de 2009 – *vide* 4.6.
6. Aperfeiçoe as delegações de poderes objeto de deliberação pela Comissão Diretiva (designadamente em colaboradores do Banco de Portugal), no sentido de ser inequívoco o seu âmbito de aplicação, através da rigorosa especificação dos atos delegados – *vide* 4.6.

8. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do projeto de Relatório foi dada vista à Procuradora-Geral Adjunta, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, que emitiu o respetivo parecer (autuado no processo da auditoria).

9. EMOLUMENTOS

Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, são devidos emolumentos no valor de € 17.164,00, a suportar pelo FdR em conformidade com a respetiva nota de emolumentos e tendo em conta as unidades de tempo imputadas à realização da auditoria.

10. DECISÃO

Em Subsecção da 2.ª Secção decidem os juízes do Tribunal de Contas:

1. Aprovar o presente relatório e ordenar a sua remessa às seguintes entidades:
 - Presidente da Assembleia da República;
 - Ministro das Finanças;
 - Presidente da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução;
 - Diretora-Geral do Orçamento;
 - Membros da Comissão Diretiva no ano de 2015 (*identificados no Anexo C*);
 - Revisor Oficial de Contas responsável pela certificação legal das contas de 2015.
2. Relevar a responsabilidade financeira sancionatória pelos factos identificados no *Anexo C*, por estarem reunidos os pressupostos previstos no n.º 9 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97 republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas – LOPTC).
3. Fixar o prazo de seis meses para o Fundo de Resolução apresentar ao Tribunal as devidas autorizações para a assunção da despesa emergente dos contratos para assessoria técnica ao processo de venda do Novo Banco, no valor de € 9,7 milhões, cuja competência cabe ao Conselho de Ministros ou a anulação da deliberação da Comissão Diretiva que reconhece que esses custos seriam suportados pelo Fundo de Resolução.
4. Fixar o prazo de seis meses para as entidades destinatárias das recomendações constantes deste relatório informarem o Tribunal sobre o seu acatamento ou apresentarem justificação, no caso de não acatamento, face ao disposto na alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
5. Fixar o valor global dos emolumentos em € 17.164,00 a suportar pelo Fundo de Resolução, nos termos do n.º 3 do artigo 2.º, dos n.ºs 1 e 2 do artigo 10.º e do n.º 3 do artigo 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto.



Tribunal de Contas

6. Remeter cópia deste relatório e do respetivo processo à Procuradora-Geral Adjunta, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 54.º, aplicável por força do n.º 2 do artigo 55.º da LOPTC.
7. Após o cumprimento das diligências que antecedem, divulgar o relatório no sítio do Tribunal de Contas na *Internet* e aos órgãos de comunicação social.

Tribunal de Contas, aprovado em sessão de 9 de março de 2017

Fui presente,
A Procuradora-Geral Adjunta

O Conselheiro Relator
José de Castro de Mira Mendes
(José de Castro de Mira Mendes)

Os Conselheiros Adjuntos

António Manuel Fonseca da Silva
(António Manuel Fonseca da Silva)

José Luís Pinto Almeida
(José Luís Pinto Almeida)



ANEXOS



Anexo A – Comissão Diretiva e Secretário-Geral do FdR - Composição e competências

Quadro A.1 - Comissão Diretiva do FdR

Comissão Diretiva do FdR					
Designado por:	Cargo	Nome	Mandato		
			Início	Fim	Renovação
CA BdP	Presidente	José Joaquim Berberan e Santos Ramalho	02/08/2013		
MF/BdP	Vogais	José Manuel Bracinha Vieira	19/06/2012	19/06/2015 ^(a)	
MF		Elsa Maria Roncon Santos	19/06/2012	19/06/2015	08/06/2015

(a) Manteve-se em funções até à designação de outro vogal em 09-03-2016.

Fonte: Ata da CD de 19-06-2012 e ofício do BdP n.º CRI/2013/00022291, de 2 de agosto.

Quadro A.2 - Secretário-Geral do FdR

Secretário-Geral do FdR		
Nome	Designado por:	Início do Mandato
João Filipe Freitas	CD do FdR	19-06-2012

Fonte: Ata da CD de 19-06-2012.

Quadro A.3 - Competências da Comissão Diretiva e do Secretário-Geral do FdR

FdR
<p>Comissão Diretiva</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Definir a organização interna do FdR e aprovar as instruções que julgar convenientes; ▪ Elaborar o plano de contas; ▪ Submeter o relatório e contas do FdR até 31 de março de cada ano, à aprovação do MF com o parecer do Conselho de Auditoria do BdP; ▪ Divulgar a relação atualizada das instituições participantes; ▪ Apresentar propostas ao BdP quanto ao método de apuramento das contribuições periódicas das instituições participantes e às respetivas taxas a aplicar; ▪ Apresentar proposta ao MF relativamente à determinação de montantes, prazos, formas de pagamento e demais termos das contribuições especiais a efetuar pelas instituições participantes; ▪ Apresentar pedido de empréstimo ou de prestação de garantias do Estado ao MF quando os recursos do FdR e as contribuições especiais se mostrem insuficientes para o cumprimento das suas obrigações; ▪ Apresentar proposta ao MF relativamente à determinação de montantes, prazos, espécie e demais termos de garantias a prestar pelas instituições participantes para a obtenção de empréstimo pelo FdR; ▪ Comunicar ao BdP as condutas das instituições participantes que entenda constituírem ilícitos de mera ordenação social; ▪ Decidir do recurso à contratação de empréstimos ouvido o BdP e aprovar as respetivas condições; ▪ Aplicar os recursos disponíveis do FdR, de acordo com os critérios de gestão estabelecidos no plano de aplicações para o efeito acordado com o BdP; ▪ Assegurar a realização de todos os procedimentos necessários à disponibilização dos recursos determinados pelo BdP para efeitos da aplicação de medidas de resolução (MR); ▪ Assegurar, enquanto detentor do capital social, o acompanhamento da gestão de bancos de transição que sejam criados em consequência da aplicação de MR; ▪ Solicitar e promover a realização de estudos técnicos relacionados com o funcionamento e a atividade do FdR e com o seu papel enquanto instrumento promotor da estabilidade do sistema financeiro nacional; ▪ Adquirir e alienar quaisquer bens e direitos, cuja aquisição ou alienação se revele necessária ou conveniente para a rentabilização dos recursos afetos ao desenvolvimento e exercício da sua atividade, sem prejuízo da manutenção de níveis de liquidez considerados adequados; ▪ Representar o FdR, em juízo e fora dele. <p>Secretário-Geral</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Coadjuvar a CD no exercício e na coordenação da sua atividade; ▪ Secretariar as reuniões da CD; ▪ Propor à CD os estudos técnicos relacionados com o funcionamento e a atividade do FdR, garantindo o respetivo acompanhamento e coordenação; ▪ Coordenar a articulação funcional entre as unidades orgânicas do BdP que prestam serviços técnicos e administrativos ao FdR; ▪ Coordenar a elaboração do orçamento e do relatório de atividades, para aprovação pela CD; ▪ Proceder ao apuramento do montante da contribuição inicial e das contribuições periódicas a pagar pelas instituições de crédito participantes, assim como promover e executar as diligências necessárias à boa cobrança daquelas contribuições; ▪ Coordenar a execução de todos os procedimentos necessários à disponibilização dos fundos determinados pelo BdP para efeitos da aplicação de MR; ▪ Exercer quaisquer outras competências que lhe sejam delegadas pela CD.

Fonte: Regulamento do FdR e Ata da CD de 19-06-2012.



Anexo B – Resultado do exame das operações

Ponto do relato	Operação (descrição sumária)	Ano	Natureza	Valor	Documento de suporte	Registo da Operação		Legalidade e regularidade
						Contabilidade Patrimonial	Execução Orçamental	
1	4.2.1	Contribuições sobre o sector bancário	2015	RP	182.174.800,00	✓	✓	✓
2	4.2.1	Contribuições sobre o sector bancário	2015	RC	170.000.000,00	✓		✓
3	4.2.1	Contribuições sobre o sector bancário	2015	A in	170.000.000,00	✓	✓	✓
4	4.2.1	Contribuições sobre o sector bancário a receber	2015	A	12.174.800,00	✓	✓	✓
5	4.2.2	Contribuições para o FUR	2015	RP	136.123.701,00	✓	✓	✓
6	4.2.2	Contribuições para o FUR	2015	RC	130.781.301,00	✓		✓
7	4.2.2	Contribuições para o FUR	2015	A in	130.781.301,00	✓	✓	✓
8	4.2.2	Contribuições para o FUR - a receber	2015	A	5.342.400,00	✓	✓	✓
9	4.2.2	Contribuições periódicas do ano	2015	RP	31.585.174,89	✓	✓	✓
10	4.2.2	Contribuições periódicas do ano	2015	RC	31.585.008,00	✓		✓
11	4.2.2	Contribuições periódicas do ano	2015	A in	31.585.008,00	✓	✓	✓
12	4.2.2	Contribuições periódicas de anos anteriores	2015	RC	1.984,00	✓		✓
13	4.2.2	Contribuições periódicas de anos anteriores	2015	A in	1.984,00	✓	✓	✓
14	4.2.2	Devolução de contribuições (ano anterior)	2015	D	20.498,00	✓		✓
15	4.2.2	Devolução de contribuições (ano anterior)	2015	A ex	20.498,00	✓	✓	✓
16	4.2.4	Alienação/vencimento de títulos - União Europeia	2015	RC	59.940.626,00	✓		✓
17	4.2.4	Alienação/vencimento de títulos - União Europeia	2015	A in	59.940.626,00	✓	✓	✓
18	4.2.4	Aquisição de títulos - União Europeia	2015	D	75.307.715,00	✓		✓
19	4.2.4	Aquisição de títulos - União Europeia	2015	A ex	75.307.715,00	✓	✓	✓
20	4.2.4	Alienação/vencimento de títulos - Tesouro Português	2015	RC	13.591.496,00	✓		✓
21	4.2.4	Alienação/vencimento de títulos - Tesouro Português	2015	A in	13.591.496,00	✓	✓	✓
22	4.2.4	Aquisição de títulos - Tesouro Português	2015	D	17.416.743,00	✓		✓
23	4.2.4	Aquisição de títulos - Tesouro Português	2015	A ex	17.416.743,00	✓	✓	✓
24	4.2.4	Ativos financeiros detidos para negociação	2015	A	31.109.900,00	✓	✓	✓
25	4.2.4	Ganhos em aplicações financeiras	2015	RD	14.900,00	✓		✓
26	4.2.4	Juros de depósitos no BdP (taxa de juro negativa)	2015	D	74.022,00	✓		✓
27	4.2.4	Juros de depósitos no BdP (taxa de juro negativa)	2015	A ex	74.022,00	✓	✓	✓
28	4.2.4	Juros de depósitos no BdP (taxa de juro negativa) - Especialização	2015	G	95.590,98	✓		✓
29	4.2.3; 4.3.1	Empréstimo do Estado (€3.900M)	2014	P	3.900.000.000,00	✓	✓	✓
30	4.3.1	Juros empréstimo do Estado (€3.900M)	2015	G	126.034.900,00	✓	✓	✓
31	4.3.1	Juros empréstimo do Estado (€3.900M)	2015	D	124.341.723,00	✓		✓
32	4.3.1	Juros empréstimo do Estado (€3.900M)	2015	A ex	124.341.723,00	✓	✓	✓
33	4.2.3; 4.3.2	Empréstimo das participantes (€700M)	2014	P	700.000.000,00	✓	✓	✓
34	4.3.2	Juros empréstimo das participantes (€700M)	2015	G	22.621.641,10	✓	✓	✓
35	4.3.4	Ativos não correntes detidos para venda (NB)	2014	A	4.900.000.000,00	✓	✓	✓
36	4.3.5	Ações judiciais (MR-BES)	2015	PC				✓
37	4.2.3; 4.4.1	Empréstimo do Estado (€489M)	2015	RC	489.000.000,00	✓		✓
38	4.2.3; 4.4.1	Empréstimo do Estado (€489M)	2015	A in	489.000.000,00	✓	✓	✓
39	4.2.3; 4.4.1	Empréstimo do Estado (€489M)	2015	P	489.000.000,00	✓	✓	✓
40	4.2.3; 4.4.2	Absorção prejuízos BANIF – Transferência Santander Totta	2015	D	489.000.000,00	✓		✓
41	4.2.3; 4.4.2	Absorção prejuízos BANIF – Transferência Santander Totta	2015	A ex	489.000.000,00	✓	✓	✓
42	4.4.2	Absorção prejuízos BANIF - direito a receber	2015	A	489.000.000,00	✓	✓	✓
43	4.4.2	Absorção prejuízos BANIF - perda por imparidade	2015	RP	-489.000.000,00	✓	✓	✓
44	4.4.3	Subscrição do capital da Oitante	2015	A	50.000,00	✓	✓	✓
45	4.4.3	Realização do capital da Oitante	2016	D	50.000,00	✓		✓
46	4.4.4	Garantia à emissão de obrigações da Oitante	2015	PC				✓
47	4.4.5	Comissão da contragarantia do Estado	2016	D e G				✓
48	4.5.1.	Impostos sobre o rendimento	2015	D	38.305,00	•		✓
49	4.5.1.	Impostos sobre o rendimento	2015	A ex	38.305,00	•	✓	✓
50	4.5.1.	Trabalhos especializados	2015	D	12.232,00	•		✓
51	4.5.1.	Trabalhos especializados	2015	A ex	12.232,00	•	✓	✓
52	4.5.1.	Contencioso e notariado	2015	D	10.118,00	•		✓
53	4.5.1.	Contencioso e notariado	2015	A ex	10.118,00	•	✓	✓
54	4.5.1.	Comissões e custódia de títulos	2015	D	5.864,00	•		✓
55	4.5.1.	Comissões e custódia de títulos	2015	A ex	5.864,00	•	✓	✓
56	4.5.1.	Outros gastos e perdas	2015	D	4.650,00	•		✓
57	4.5.1.	Outros gastos e perdas	2015	A ex	4.650,00	•	✓	✓
58	4.5.1.	Deslocações e estadas	2015	D	219,00	•		✓
59	4.5.1.	Deslocações e estadas	2015	A ex	219,00	•	✓	✓
60	4.5.2	FSE - Gastos com processo de venda do NB	2015	G	9.671.445,00	•	✓	X

Legenda:
A – Ativo; A ex – Ativo exfluxo financeiro; A in – Ativo influxo financeiro; D – Despesa; G – Gastos; P – Passivo; PC – Passivo Contingente; RC – Receita; RD – Rendimentos e RP – Recursos Próprios.
✓ Sim X Não • Com insuficiências



Anexo C – Factos que configuram infração financeira

Ponto	Descrição das situações	Normas violadas	Responsáveis	Responsabilidade Sancionatória
4.5.2	Incumprimento das normas relativas à assunção, autorização e pagamento de despesas públicas, no montante de € 9.671.445,00, relacionadas com a aquisição de serviços de assessoria jurídica e financeira no âmbito do processo de venda do Novo Banco.	Artigos 42.º n.º 6 alínea b) e 45.º n.º 1 da LEO (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho). Artigo 22.º da RAFE. Artigos 16.º n.º 1 e 17.º n.º 1 alínea b) do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, mantidos em vigor pela alínea f) do artigo 14.º da Lei n.º 18/88, de 29 de janeiro.	Presidente José Joaquim Berberan e Santos Ramalho Vogais Elsa Maria Roncon Santos José Manuel Bracinha Vieira	Artigo 65.º n.º 1 alínea b) da LOPTC Relevada nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC



Anexo D – Exercício do contraditório - Respostas das entidades

Entidade	N.º do ofício	Anexos
Ministério das Finanças	Ofício n.º 163/2017, de 26 de janeiro	Resposta ao contraditório remetida pela vogal Elsa Maria Roncon Santos*
Fundo de Resolução	Ofício n.º FDR/2017/00006, de 26 de janeiro	Anexo I - Parecer elaborado pelo Banco de Portugal Anexo II - Esclarecimentos adicionais quanto a outras questões versadas no relato da auditoria
José Joaquim Berberan e Santos Ramalho	Ofício de 26 de janeiro de 2017	
Elsa Maria Roncon Santos	Ofício de 26 de janeiro de 2017	
José Manuel Bracinha Vieira	Ofício recebido em 27 de janeiro de 2017	Anexo I - Parecer elaborado pelo Banco de Portugal *
Revisor Oficial de Contas responsável pela certificação legal das contas de 2015	Ofício de 11 de janeiro de 2017	
Direção-Geral do Orçamento	Ofício n.º 12/GEPO/DIRC/2017, de 12 de janeiro	

* Os anexos remetidos pelo Ministério das Finanças e pelo vogal José Manuel Bracinha Vieira constam das respostas remetidas, respetivamente, pela vogal Elsa Roncon Santos e pelo Fundo de Resolução.



26.11.17 11:05

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
	09/01/2017	ENT.: 163/2017 PROC. N.º: 12.1	

ASSUNTO: Auditoria à Atividade do Fundo de Resolução em 2015 - Relato - Audição

Exaltes,

Reportando-me ao assunto mencionado em epígrafe, encarrega-me S.E o Ministro das Finanças de informar que este Gabinete nada tem a acrescentar ao exposto pela Comissão Diretiva do Fundo de Resolução no exercício do contraditório ao relato de Auditoria, bem como ao exposto pela representante deste Ministério na mesma Comissão. Cumpre, no entanto, referir que a posição assumida pela representante deste Ministério na Comissão Diretiva do Fundo de Resolução, melhor descrita no ponto 2 da comunicação anexa, foi tomada na sequência de orientações expressas de S.E o Ministro das Finanças.

Com os melhores cumprimentos *a muito atenciosos*

O Chefe de Gabinete

André Caldas

Cc: GSEATF



Exmo. Senhor
Diretor Geral do Tribunal de Contas
Avenida Barbosa du Bocage, n.º 61
1069 – 045 LISBOA

S/Referência	S/Comunicação	N/Referência	Data
	Proc. n.º 30/2016 - AUDIT Dep. Auditoria II Dez.2016	FDR/2017/00006	2017/01/26

Assunto: Atividade do Fundo de Resolução – Relato de Auditoria – Audição

Exmo. Senhor,

Através de ofício versando o assunto referenciado, remeteu V. Exa. a este Fundo de Resolução cópia do Relato da Auditoria levada a efeito pelo Departamento de Auditoria II, nos termos do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, que aprovou a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (doravante “LOPTC”) documento que mereceu a melhor atenção desta Comissão Diretiva e ao qual nos passamos a referir para os devidos efeitos.

Antes, porém, do desenvolvimento sob a égide de contraditório, manifesta-se desde já a apreciação globalmente positiva pelo contributo que o Relato de Auditoria atribuiu à relação de natureza pública desta entidade no contexto das questões abordadas.

Assim, apesar de imbuídos do espírito de colaboração com as instituições de controlo e de salvaguarda da boa gestão da missão pública, não podemos partilhar, na íntegra, das questões que de tal documento ressaltam, razão pela qual consideramos que a posição desta entidade é igualmente refletida no parecer elaborado pelos serviços competentes do Banco de Portugal (doravante “parecer”), que se junta como **ANEXO I** e para o qual remetemos especificamente em determinados pontos -, constituirá um contributo para a clarificação dos pressupostos de que tal trabalho parte.



FUNDO DE RESOLUÇÃO

Entendemos, desta feita, apresentar a presente pronúncia, na expectativa de clarificar alguns aspetos da ação e dar conhecimento dos que norteiam a nossa posição, na perspetiva de que o trabalho da equipa de auditoria possa traduzir-se numa ferramenta de apoio às relevantes ações levadas a efeito pelo Fundo de Resolução (doravante “FdR” ou “Fundo”) e pelo Banco de Portugal (doravante “BdP”) em cumprimento das metas e objetivos traçados pelo Regime da Resolução previsto no Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (doravante “RGICSF”), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, com as disposições introduzidas por força da aprovação do Decreto-Lei n.º 31-A/2012, de 10 de fevereiro, pronúncia complementada por dados técnicos fornecidos em documento autónomo (**ANEXO II**), que se junta dada a sua importância para o esclarecimento de situações de facto abrangidas pelo Relato.

Com efeito, como resulta do próprio Relato, bem como do aludido documento elaborado pelo Departamento de Serviços Jurídicos do BdP, o FdR detém a natureza de pessoa coletiva de direito público, tendo sido constituído para servir de instrumento financeiro à aplicação de medidas de resolução adotadas pelo Banco de Portugal, conforme artigo 153.º-C do RGICSF, as quais visam assegurar os seguintes objetivos:

- a) Assegurar a continuidade da prestação dos serviços financeiros essenciais;
- b) Acautelar o risco sistémico, isto é, a possibilidade de que a situação da instituição que se encontra em dificuldades tenha implicações nefastas no conjunto do sistema financeiro nacional ou se repercuta na atividade económica;
- c) Salvar os interesses dos contribuintes e proteger o erário público;
- d) Salvar a confiança dos depositantes.

Para melhor elucidação das questões que se pretendem esclarecer, desenvolvem-se seguidamente os seguintes aspetos estruturais relativos ao FdR.

A) ASPETOS ESTRUTURAIS

1. Da organização e funcionamento do Fundo de Resolução

Segundo o disposto no artigo 153.º-E do RGICSF, o FdR é constituído por uma Comissão Diretiva composta por três membros, presidida por um elemento do Conselho de Administração do Banco de Portugal, por este designado, um outro membro designado pelo membro do Governo responsável pela área das finanças e outro membro designado por acordo entre o Banco de Portugal e o membro do Governo responsável pela área das finanças.



FUNDO DE RESOLUÇÃO

A gestão do Fundo cabe à Comissão Diretiva que delibera por maioria dos votos dos membros presentes nas reuniões dispondo o presidente de voto de qualidade.

Será este o órgão colegial responsável pela vinculação e representação externa do FdR.

O exercício de funções na Comissão Diretiva não é remunerado.

2. Dos recursos financeiros do Fundo de Resolução

O FdR dispõe de recursos financeiros nos termos previstos no artigo 153.º-F do já referido RGICSF, que gere com autonomia administrativa e financeira, em conformidade com o disposto no artigo 153.º-B do mesmo diploma.

Segundo o citado artigo 153.º-F, constituem receitas do FdR as receitas provenientes da contribuição sobre o setor bancário, contribuições iniciais das instituições participadas, contribuições periódicas das instituições participantes, importâncias provenientes de empréstimos, com exceção do BdP, os rendimentos da aplicação de recursos, liberalidades e outras receitas provenientes da sua atividade, e as que por lei ou contrato lhe sejam atribuídas.

Além disso, pode ser determinado que, para além das contribuições especiais, previstas no artigo 153.º-I do RGICSF, as instituições participantes disponibilizem ainda garantias, pessoais ou reais, necessárias à viabilização dos empréstimos.

Nos termos do disposto no n.º 12 do artigo 3.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2015) e do anexo I do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 36/2015, de 9 de março (Decreto-Lei de execução orçamental para 2015), o FdR foi qualificado como Entidade Pública Reclassificada (EPR) de regime simplificado.

Este regime foi confirmado no ano seguinte e a sua renovação solicitada para 2017, tendo em atenção as especificidades da atividade do FdR, as quais têm sido reconhecidas pelo legislador.

Sobre os efeitos da aplicação do regime simplificado ao FdR, veja-se pontos 18 e 19 do parecer, donde se retira que as entidades sujeitas a este regime, além de prestarem um menor número de informação, não estão abrangidas, nomeadamente por força das exceções de que beneficiam ao abrigo do já referido artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 36/2015, de 9 de março, pelas regras relativas à unidade de tesouraria, aos encargos plurianuais, às previsões mensais de execução e a fundos disponíveis, compromissos, cabimentação, contas a pagar e pagamentos em atraso, entre outras.

FUNDO DE RESOLUÇÃO

3. Da aplicação de recursos

Os recursos disponíveis do Fundo, segundo o disposto no artigo 153.º-N do RGICSF, são aplicados em operações financeiras, mediante um plano de aplicações acordado com o Banco de Portugal.

4. Das despesas administrativas e operacionais do FdR

Segundo o disposto no artigo 153.º-O do RGICSF, as despesas do FdR circunscrevem-se às seguintes:

- a) Os valores a pagar no âmbito do apoio financeiro à aplicação de medidas de resolução pelo BdP;
- b) As despesas administrativas e operacionais decorrentes da aplicação de medidas de resolução.

Os serviços técnicos e administrativos necessários ao bom funcionamento do FdR são assegurados pelo BdP - *cfr.* artigo 153.º-Q do RGICSF.

Sobre este tema veja-se igualmente os pontos 7, 15, 16 e 22 do parecer.

5. Da fiscalização e prestação de contas

A atividade do Fundo é acompanhada pelo Conselho de Auditoria do Banco de Portugal, que zela pelo cumprimento das leis e regulamentos e emite parecer acerca das contas anuais - *vide* artigo 153.º-F do RGICSF.

Em cumprimento do artigo 153.º-T, do mesmo Regime Geral, até 31 de março de cada ano, o Fundo apresenta ao Ministro de Estado e das Finanças, para aprovação, o respetivo Relatório e Contas por referência a 31 de dezembro do ano anterior, documento acompanhado do necessário parecer do Conselho de Auditoria do Banco de Portugal.

B) RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS DO FdR

(em concreto do disposto no artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas)

Nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, o Tribunal de Contas pode aplicar multas *“pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos.”*



FUNDO DE RESOLUÇÃO

No que se prende com o Relato de Auditoria sobre o qual recai a presente pronúncia, interessará atender a cada um dos seguintes elementos da previsão da norma:

1. Assunção de despesa

A assunção de despesa é a posição jurídica pela qual um “assuntor” se obriga a efetuar a prestação devida.

Transposta para a área do Direito Público, prevê o artigo 42.º, n.º 6, alínea b) da Lei de Enquadramento Orçamental aplicável à data, que nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que cumulativamente:

“(…) b) A despesa em causa disponha de inscrição orçamental, tenha cabimento na correspondente dotação, esteja adequadamente classificada e obedeça ao princípio da execução do orçamento por duodécimos, salvas, nesta última matéria, as exceções previstas na lei; (...)”

Foi este o dispositivo invocado no Relato como norma violada.

Mas, como veremos, **não se verificou qualquer assunção de despesa, mas um simples reconhecimento por imperativo legal, nos termos do artigo 153.º-O do RGICSF.**

Acresce que nos termos do artigo 19.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 36/2015, de 9 de março, que estabelece as normas de execução orçamental para 2015, **o FdR não está adstrito a respeitar as regras de cabimentação da despesa.** Portanto, ainda que a despesa cuja responsabilidade foi reconhecida não tenha suficiente cabimento orçamental, daí não decorre qualquer irregularidade nem qualquer ilegalidade na atuação dos membros da Comissão Diretiva do FdR, visto ser a própria lei a dispensar a regra da cabimentação da despesa (veja-se pontos 15, 16, 18 e 19 do parecer).

2. Autorização da despesa

Outra norma invocada como violada, no entender da equipa de auditoria, foi o artigo 22.º do Regime da Administração Financeira do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho (doravante “RAFE”), preceito que se reporta à autorização das despesas públicas.

Segundo este artigo

“1. A autorização de despesas fica sujeita à verificação dos seguintes requisitos”:



FUNDO DE RESOLUÇÃO

- a) Conformidade legal;*
- b) Regularidade financeira;*
- c) Economia, eficiência e eficácia.”*

Decompondo o artigo em questão, refira-se que:

- i) Por conformidade legal entende-se a prévia existência de lei que autorize a despesa, consubstanciada, neste caso, na norma constante do artigo 153.º-O do RGICSF;
- ii) Por regularidade financeira entende-se a inscrição orçamental (que existia), correspondente cabimento (este, apesar de insuficiente, estava dispensado nos termos do Decreto-Lei de execução orçamental para 2015) e adequada classificação da despesa; e
- iii) No que se prende com a economia, eficiência e eficácia (aspetos que, nos termos da lei, competem exclusivamente ao Banco de Portugal verificar), na autorização de despesas ter-se-á em vista a obtenção do máximo rendimento com o mínimo de dispêndio, tendo em conta a utilidade e prioridade da despesa e o acréscimo de produtividade daí decorrente.

Mais uma vez, **as condutas dos membros da Comissão Diretiva em nada se afastaram dos comandos decorrentes da RAFE, conforme se procura demonstrar nos pontos 12, 18 e 22 do parecer.**

3. Pagamento

Relativamente ao pagamento da despesa – que não veio ainda a ocorrer –, realça-se o facto que, previamente a esta operação de pagamento, haveria que verificar-se o processamento da mesma despesa nos termos do disposto no artigo 27.º do RAFE, com as adaptações decorrentes do Decreto-Lei de execução orçamental para 2015.

Este processamento consiste na inclusão em suporte normalizado dos encargos legalmente constituídos, por forma a que se proceda à sua liquidação e pagamento.

A seguir ao processamento vem a liquidação que consiste na determinação do montante exato da obrigação que nesse momento se constitui, a fim de permitir o respetivo pagamento, tal como vem definido no artigo 28.º do mesmo diploma.



FUNDO DE RESOLUÇÃO

De seguida à liquidação, como dispõe o artigo 29.º, também do RAFE, vem a autorização de pagamento que compete ao dirigente do serviço ou organismo, seguindo-se a emissão dos respetivos meios de pagamento e respetivo registo.

Portanto o pagamento consiste na entrega ou transferência ao credor e só pode ser efetuado após a regular liquidação da despesa e autorização de pagamento mediante uma ordem de pagamento (despacho por entidade competente) determinando que a despesa liquidada seja paga.

Mas na verdade, no caso em análise, não se verificou qualquer pagamento.

C) UNIDADE DA DESPESA E COMPETÊNCIA PARA AUTORIZAÇÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS

(ponto 4.5.2 do Relato de Auditoria relativo a “Gastos relativos ao processo de venda do Novo Banco”)

Segundo o Relato de Auditoria, também as normas contidas nos artigos 16.º, n.º 1 e 17.º, n.º 1, alínea b) do Decreto-lei n.º 197/99, de 8 de junho, foram violadas com os fundamentos e considerandos que passamos a transcrever:

“Em reunião de 26-01-2016, a CD do FdR deliberou também considerar como gastos do Fundo os originados com o contrato de prestação de serviços de coordenação da venda do NB, não obstante o mesmo ter sido celebrado em data posterior à deliberação de 27-11-2015 antes referida”.

Na sequência das referidas deliberações, o BdP faturou € 9.671.445 ao FdR pelos serviços de assessoria da responsabilidade do Fundo. A fatura em causa contém, em anexo, cópia das faturas emitidas pelas entidades prestadoras dos serviços bem como o detalhe dos valores faturados ao FdR.

Ora, considerando que:

1. A preparação da medida de resolução aplicada ao BES e o processo de venda do NB implicaram o recurso à contratação externa de serviços de assessoria técnica e jurídica.”

Prosseguindo:

“2. A tramitação dos procedimentos de contratação das referidas assessorias bem como a outorga dos correspondentes contratos foi efetuada pelo BdP, sem intervenção do FdR”.



FUNDO DE RESOLUÇÃO

Também estamos de acordo com o considerando deste ponto, na medida em que relata a realidade, de facto e de direito.

“3. As cláusulas sobre os pagamentos dos serviços contratualizados estipulam que o BdP é responsável pelo pagamento das quantias devidas pela execução dos respetivos contratos”

O considerando deste ponto traduz a situação de facto, vertida nas cláusulas contratuais, pelo que também manifestamos estar com ele de acordo.

“4. Os contratos celebrados não se destinaram exclusivamente à prestação de serviços relativos à venda do NB (a suportar pelo FdR), incluindo também serviços relacionados com a medida de resolução aplicada ao BES (a suportar pelo BdP)”.

Relativamente a este ponto não podemos senão sublinhar o facto de não ser concretizada a consideração e que da própria descrição se retira que se trata de prestação de serviços relativos à venda, sendo certo que estão em causa encargos por serviços que, nos termos da lei, devem ser suportados pelo FdR.

“5. Do mapa anexo à deliberação do FdR de 27-11-2015 consta que os encargos com as assessorias ao processo de venda do NB da responsabilidade do Fundo ascendiam naquela data a € 8,3 milhões”.

Também nada temos a referenciar quanto à descrição deste ponto, que regista um facto, para além de esclarecimento adicional ao já acima prestado.

“6. A deliberação do FdR e restante documentação não contemplam informação sobre a metodologia utilizada para o apuramento das despesas da responsabilidade do FdR, constando apenas em nota ao referido mapa anexo a seguinte menção: “valores relacionados com a assessoria ao processo de venda do NB, conforme indicado pelos prestadores de serviços”.

Quanto a este considerando, é convicção do FdR que não lhe cabe a si, nesta fase, tecer quaisquer outras observações, uma vez que cabe ao BdP a iniciativa, escolha e o desenvolvimento de todo o processo de contratação de serviços de assessoria e consultoria relacionadas com as medidas de resolução (a este propósito veja-se pontos 7, 8 e 11 do parecer).



FUNDO DE RESOLUÇÃO

Neste contexto é oportuno sublinhar os considerandos constantes do Relato quando se referem às condutas dos membros do Conselho Diretivo do FdR:

“7. O regime de realização de despesas determina que:

- *nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que disponha de inscrição orçamental, tenha cabimento na respetiva dotação e compromisso orçamental;”*

Para além do que ficou exposto, sobre este ponto não podemos deixar de estar de acordo, e sem discutir a questão do compromisso (cuja observância é dispensada pelo Decreto-Lei de execução orçamental para 2015), sempre reiteramos que **o FdR não autorizou a despesa e não pagou essa despesa.**

- *a autorização da despesa depende da verificação da respetiva conformidade legal, regularidade financeira, economicidade, eficiência e eficácia;*

Para além do acima exposto, também sobre este ponto estamos de acordo, todavia, como se referiu no ponto anterior, **não houve autorização de despesa.**

- *o procedimento de formação de qualquer contrato inicia-se com a decisão de contratar, a qual cabe ao órgão competente para autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar;*

Sobre este ponto também estamos de acordo, sendo, de facto, o que dispõe o artigo 36.º do Código dos Contratos Públicos.

Todavia, os procedimentos de contratação cabem ao Banco de Portugal pelo que também aqui não podem ser assacadas responsabilidades ao FdR (veja-se pontos 7, 8, 11, 13 e 14 do parecer), sendo certo que o Banco de Portugal adotou e respeitou integralmente, na contratação dos serviços em causa, as normas constantes do Código dos Contratos Públicos.

- *os órgãos máximos dos serviços dotados de autonomia administrativa e financeira dispõem de competência para autorizar despesas com aquisição de serviços até ao montante máximo de € 199.519,161.*

Também sobre este ponto estamos de acordo que é assim.



FUNDO DE RESOLUÇÃO

Mais uma vez, o FdR não autorizou qualquer despesa que implicasse na violação dos preceitos invocados do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

Em suma, sublinha-se que no caso vertente não foi autorizada a realização da despesa pelo FdR, não foi processada a despesa, não foi liquidada, não foi emitida ordem de pagamento e, consequentemente, não foi efetuado qualquer pagamento.

Não obstante, ao arrepio desta conclusão, no Relato de Auditoria sobre o qual nos pronunciamos conclui-se pelo seguinte (vide p. 35):

“1. O FdR não se encontra dispensado do cumprimento dos procedimentos previstos na lei em matéria de autorização, realização e pagamento das despesas bem como de contratação, mesmo decorrendo do disposto no RGICSF (artigo 153º O), que o FdR seja responsável pelos encargos gerados com as prestações de serviços a que respeita a fatura emitida pelo BdP”.

Relativamente a este ponto, entendemos que o pagamento de despesas públicas inclui os encargos gerados com as prestações de serviços contratados por terceiros, neste caso o Banco de Portugal (veja-se neste ponto 7, 15, 16 e 17 do parecer).

Temos para nós que **os encargos gerados pela prestação de serviços – da responsabilidade do FdR, nos termos legais, como se expôs – reconduzem-se ao conceito de despesas obrigatórias, de que damos como exemplo os denominados encargos financeiros, encargos sociais, encargos tributários, encargos de depreciação, encargos decorrentes de sentenças judiciais, ainda que se trate de despesas que, por lei, devam ser repercutidas por terceiros.**

Assim, no que concerne às despesas decorrentes da prestação de serviços contratados pelo Banco de Portugal no âmbito da promoção da venda do Novo Banco, uma vez que estas revestem uma natureza vinculada, sendo por isso apresentadas nos termos da lei pelo Banco de Portugal para pagamento, não se afigura de aplicar os procedimentos previstos na lei geral em matéria de autorização, realização e pagamento das despesas bem como da sua contratação.

A não ser assim, deparar-se-ia com uma situação incontornavelmente incoerente com o regime legal da resolução (veja-se a este propósito os pontos 7, 8, 12, 15, 16 e 17 do parecer).



FUNDO DE RESOLUÇÃO

“2. As obrigações emergentes de contratos não vinculam o FdR se os mesmos não forem outorgados pelos responsáveis do Fundo. O Código Civil estabelece que os contratos só produzem efeitos em relação a terceiros nos casos especialmente previstos na lei.”

Relativamente a este ponto, com o devido respeito por esse Tribunal Superior e pelo corpo de auditoria, que é imenso, não podemos estar de acordo com a conclusão, tanto mais que não é consistente com os considerandos anteriores.

Com efeito, todo o regime jurídico invocado na identificação dos factos no decorrer do Relato se prende com normas de direito público.

Remetendo para o disposto no artigo 153.º-O do RGICSF, que estatui que o FdR é responsável pelos encargos gerados com as prestações de serviços, invoca-se que as regras financeiras de direito público, constantes da Lei n.º 41/2014, de 10 de julho, são violadas, bem como as normas do RAFE e do Decreto-Lei 197/99, de 8 de junho, e é à norma do Código Civil que se imputa a eficácia em relação a terceiros.

Mas será que os contratos que não forem por si outorgados não vinculam o FdR, ainda que exista lei habilitante para o efeito?

Entendemos que este ponto merecerá do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator melhor interpretação, pois o nosso entendimento vai no sentido de que o Código Civil aplica-se às relações de direito privado enquanto o direito das citadas normas rege as relações de direito público/administrativo. Isto é, o primeiro só se aplica no caso de não haver lei especial, princípios gerais de direito administrativo, relações contratuais jurídicas administrativas e normas de direito administrativo.

Ora, o procedimento para a contratação cabe ao BdP – como é aliás também o entendimento do corpo de auditores plasmado no Relato sobre o qual nos pronunciamos –, mas os encargos daí derivados são da responsabilidade do FdR nos termos do disposto no artigo 153.º-O do RGICSF.

Conforme já referido, **estas obrigações não vinculam o FdR por efeito dos contratos celebrados pelo Banco de Portugal, mas antes em virtude das disposições legais que imputam ao FdR o respetivo encargo.**

FUNDO DE RESOLUÇÃO

Neste contexto não será demais sublinhar que o FdR “(...) *não possui uma capacidade administrativa e operacional própria, nem mesmo para as simples funções técnicas necessárias ao seu funcionamento, como aliás resulta do artigo 153.º-P do RGICSF sendo ao Banco de Portugal que cabe assegurar essas funções.*”^[1]

Assim, por maioria de razão, **cabe ao BdP desenvolver os procedimentos operacionais necessários ao processo de venda, assumindo a celebração de contratos, se necessário, e avaliar os encargos que devem ser considerados imputáveis ao Fundo de Resolução.**

“3. A despesa correspondente à fatura do BdP não foi devidamente autorizada pelo que não é legalmente admissível ao FdR proceder ao seu pagamento.”

A questão vertida neste ponto merece o nosso comentário no sentido de que a despesa em causa tem natureza vinculada, na medida em que resulta diretamente da qualificação legal, pugnando-se pelo entendimento de não ser aplicável a este tipo de despesas da responsabilidade do Fundo de Resolução, os procedimentos relativos às regras da autorização.

Por conseguinte, **a Comissão Diretiva do FdR está legalmente vinculada a proceder segundo essa determinação legalmente imposta, e tanto é esse o entendimento, que fez com que fosse inscrita em proposta de orçamento que submeteu à Direção Geral Orçamento os montantes necessários para pagamento desses encargos.**

“4. A competência para autorizar uma despesa do montante em causa é do Conselho de Ministros”

Sobre a questão a que se reporta este ponto, cremos que o Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, não é aplicável ao caso concreto, nomeadamente o seu artigo 17.º, n.º 1, alínea e) que estabelece que “*são competentes para autorizar despesas com locação e aquisição de bens e serviços as seguintes entidades: (...) Sem limite, o Conselho de Ministro*”.

É pressuposto deste preceito que a autorização cabe ao Conselho de Ministros tratando-se de despesa a realizar com vista à locação ou aquisição de bens e serviços.

Contudo, não foi o FdR quem procedeu à contratação que deu lugar à despesa em causa.

^[1] Cfr. Parecer n.º PCI/2015/0000331, de 26-05-2015, referido na p.22 do Relato de Auditoria.



FUNDO DE RESOLUÇÃO

O que o FdR fez foi, tão só, reconhecer a existência de uma despesa que lhe foi apresentada pelo Banco de Portugal para pagamento, conforme o que lei determina.

De resto, como o Relato refere, o FdR informou que o pagamento dos serviços em causa ao BdP “(...) ainda não ocorreu, sendo relevante assinalar que, nos termos do Orçamento de Estado para 2016, não foi aí inscrita dotação orçamental suficiente para o pagamento daquelas despesas, ainda que tal constasse da proposta de orçamento oportunamente submetida pelo Fundo de Resolução.”^[2]

Realça-se, sobre este ponto, que o pagamento não ocorreu, nem o Orçamento de Estado para 2016 contemplava dotação para essa despesa, nem o Orçamento de Estado para 2017 prevê dotação suficiente para o pagamento desses encargos.

No seguimento do que se explanou, não podemos deixar de abordar o penúltimo parágrafo da mesma página 35 do Relato, ao mencionar que a LOPTC determina que a “*violação de normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos é passível de apuramento de responsabilidade financeira pelo Tribunal de Contas*”, na medida em que se refere que os factos descritos são suscetíveis de configurar uma infração financeira, podendo os responsáveis do FdR incorrer em eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC, caso não venha a ser relevada nos termos previstos no n.º 9 do mesmo artigo.

Quanto à descrição destes dois parágrafos, reiteramos que se devem considerar verificados e confirmados os factos expostos neste contraditório, inexistindo fundamentos para manter uma posição de desvalor das condutas dos responsáveis, que se encontram esclarecidas e sublinhadas, não restando dúvidas sobre as atribuições e forma de atuação do FdR.

Anote-se, em abono da verdade, que, **mesmo que objetivamente o reconhecimento fosse suscetível de ser considerado assunção de despesa, nunca os ora Pronunciantes teriam tido forma de a contestar, pois não intervieram no procedimento, que lhe dá suporte, não escolheram o procedimento, não aceitaram as propostas, não adjudicaram e não contrataram diretamente.**

Ao terminarmos este contraditório, não podemos deixar de sublinhar o espírito que nos acompanhou desde o seu início, cientes do objetivo da auditoria de proceder ao acompanhamento da atividade do FdR e contribuir para a

^[2] Cfr. p. 35 do Relato de Auditoria.



FUNDO DE RESOLUÇÃO

boa governação, a confirmar pelas conclusões do mesmo e pela precisão de alguns aspetos que ressaltam do próprio Relato como sejam:

Fiabilidade das demonstrações financeiras

- *as demonstrações financeiras relativas ao exercício de 2015 foram elaboradas de acordo com os princípios e normas de contabilidade aplicáveis (...) refletem, de forma apropriada, a situação financeira e patrimonial do FdR.*
- *A execução orçamental reflete de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materialmente relevantes, as operações com impacto orçamental no ano de 2015.*

Acresce que a reserva identificada no Relato se afigura inteiramente justificada atenta a incerteza associada ao concreto registo contabilístico da participação no Novo Banco, e não merece da Comissão Diretiva reparo algum, tanto mais que o corpo auditor exprimiu acordo quanto à opção adotada pelo Fundo de Resolução face àquela incerteza:

Sistemas de gestão e controlo

A atividade do FdR é desenvolvida segundo o modelo previsto no enquadramento normativo das medidas de resolução das instituições de crédito que não assegura o equilíbrio necessário entre as competências para as decisões quanto às medidas de resolução (que, em grande medida, cabem ao BdP) e as responsabilidades financeiras resultantes da aplicação dessas medidas (que cabem ao FdR).

Constatou-se que, sem prejuízo de ulteriores aperfeiçoamentos (...) o FdR tomou já várias medidas e implementou procedimentos que constituem pontos fortes do sistema de controlo interno, sendo de salientar, a divulgação pública, de forma sistemática, de informação relativa à sua atividade e situação financeira.

É de sublinhar também que ao longo do Relato, o corpo auditor confirma a adequação dos concretos registos contabilísticos adotados pelo Fundo de Resolução, incluindo no que se refere ao registo das contribuições, ao registo de passivos contingentes, ao registo da participação do Fundo de Resolução no capital do Novo Banco, S.A. ou ao reconhecimento de imparidades pelo crédito existente sobre o BANIF, fazendo menção expressa quanto à **“legalidade e regularidade das operações examinadas”**.





FUNDO DE RESOLUÇÃO

Acréscimo finalmente destacar que em dois momentos do Relato (*vide pp. 36 e 38*) o corpo auditor expressa que o *“FdR prossegue uma atividade nova que se traduziu na aplicação, pela primeira vez em Portugal do mecanismo de resolução”* referindo, num desses dois momentos, que se assegurou o apoio financeiro às medidas de resolução do BES e do BANIF numa fase muito inicial da sua atividade sem deter, autonomamente, os recursos necessários.

Razão pela qual, para além dos profícuos argumentos para o afastamento de qualquer tipo de responsabilidade, sobejariam ainda fundamentos para a relevância da mesma.

Permitimo-nos, finalmente, sublinhar que a ação a que nos reportamos permitiu um espaço de reflexão que estamos certos possa fomentar a adoção de medidas, mormente de natureza legislativa, com vista a corresponder à necessidade de clarificação de alguns aspetos relativos à organização de meios do FdR, permitindo-se maior agilidade nos processos administrativos, orçamentais e financeiros, de modo a proporcionar a remoção de constrangimentos no contexto das medidas de resolução e seus instrumentos de execução.

Ficamos cientes da melhor colaboração.

Apresentam-se a V. Exa. os nossos melhores cumprimentos.

O Presidente da Comissão Diretiva,

José Joaquim Berberan e Santos Ramalho



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Departamento de Serviços Jurídicos

Para	Presidente da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução, Dr. José Ramalho.
De	DJU
Número de documento	PCI/2017/00000106
Data	2017/01/26
Assunto	03 - 015/2017/FdR - Parecer do DJU - Relato de Auditoria do Tribunal de Contas à atividade do Fundo de Resolução em 2015.

Parecer

I - Introdução

1. O Fundo de Resolução foi notificado para se pronunciar, nos termos do artigo 13.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), sobre o Relato de Auditoria à atividade do Fundo de Resolução no ano de 2015 (a seguir “Relato”), de dezembro de 2016, realizado pelo Departamento de Auditoria II do Tribunal de Contas (Processo 30/2016 – AUDIT).

2. O Presidente e os dois vogais da Comissão Diretiva do Fundo Resolução, no ano de 2015, foram notificados para o mesmo efeito, por serem considerados responsáveis “(...) *por factos suscetíveis de configurar infração financeira pelos quais podem incorrer em eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º da LOPTC.*”¹.

3. O Fundo de Resolução (FdR) pretende prestar ao Tribunal de Contas todos os esclarecimentos, de facto e de direito, necessários em função do disposto no Relato. Nesse sentido, o Presidente da Comissão Diretiva do FdR e Vice-Governador do Banco de Portugal, Dr. José Ramalho, solicitou ao Departamento de Serviços Jurídicos do Banco de Portugal (DJU) que se pronuncie sobre as questões suscetíveis de configurar infração financeira suscitadas no Relato *supra* identificado a propósito dos gastos relativos ao processo de venda

¹ Vd., Relato de Auditoria, pp. 12.



do Novo Banco².

II – Das especificidades da atividade do FdR e do seu enquadramento jurídico

4. Nos termos do artigo 153.º-B, n.º 1, do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF), o Fundo de Resolução *é uma pessoa coletiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio*. Esta caracterização legal do FdR foi introduzida no diploma legal que procedeu à criação do Fundo (o Decreto-Lei n.º 31-A/2012, de 10 de fevereiro) e manteve-se inalterada em todas as versões posteriores do RGICSF.

Um pouco antes e no momento subsequente à criação do FdR, vigoraram no ordenamento português duas normas que apontavam inequivocamente para a qualificação dos Fundos com a mesma natureza do FdR, como institutos públicos de regime especial e para a aplicação ao FdR, a título subsidiário, da Lei-Quadro dos Institutos Públicos, aprovada pela Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro (LQIP).

Por um lado, o n.º 1 do artigo 48.º da LQIP estabelecia que *gozam de regime especial, com derrogação do regime comum na estrita medida necessária à sua especificidade os seguintes tipos de institutos públicos: e) O Banco de Portugal e os fundos que funcionam junto dele*. Por outro lado, o n.º 3 do artigo 153.º-B do RGICSF determinava que *o Fundo rege-se pelo presente diploma, pelos seus regulamentos e, subsidiariamente, pela lei-quadro dos institutos públicos*.

Nesta fase, o legislador conferia primazia à aplicação das disposições do RGICSF e dos regulamentos do Fundo, mas dava simultaneamente ao intérprete uma orientação clara de que as lacunas ou insuficiências daqueles diplomas deveriam ser preenchidas, em princípio, pelo recurso ao regime “comum” da LQIP.

5. Este quadro legal sofreu entretanto alterações nos seus aspetos marcantes.

Primeiramente, a alínea e) do n.º 1 do artigo 48.º da LQIP foi revogada, pelo que tanto o Banco de Portugal como “os fundos que funcionam juntam dele” deixaram de ser

² Importa referir que, nos termos do artigo 153.º-P do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, o Banco de Portugal assegura os serviços técnicos e administrativos indispensáveis ao bom funcionamento do FdR.



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Departamento de Serviços Jurídicos

expressamente qualificados pela lei como *institutos públicos de regime especial*³.

Durante um período de tempo considerável após a criação do FdR, o n.º 3 do artigo 153.º-B do RGICSF continuou a mandar aplicar ao FdR a disciplina da LQIP a título subsidiário, permitindo que o intérprete continuasse a dispor de uma base legal segura para colmatar eventuais lacunas do RGICSF através das disposições do “regime comum” dos institutos públicos.

Mais recentemente, a Lei n.º 23-A/2015, de 26 de março⁴, veio alterar a redação do mencionado n.º 3 do artigo 153.º-B do RGICSF, o qual passou a estabelecer simplesmente que *o Fundo (se) rege pelo presente diploma e pelos seus regulamentos*. Na sua nova formulação, a lei deixou portanto de conter qualquer alusão expressa à aplicabilidade da LQIP ao FdR.

6. O significado destas alterações legais pode dar lugar a diversos tipos de apreciações. A nosso ver, mais do que atribuir à lei uma posição fechada sobre a caracterização doutrinal do FdR, que comandaria o regime aplicável ao Fundo, é importante constatar que o legislador, em duas alterações legais relativamente próximas no tempo, rejeitou a disciplina da LQIP como modelo normativo de aplicação obrigatória ao FdR, seja como direito imperativo de 1.º grau diretamente aplicável nos espaços deixados em branco pelo RGICSF e pelos regulamentos do Fundo, seja como lei subsidiária de recurso necessário em caso de necessidade de preenchimento das lacunas destes diplomas.

Na origem desta opção, o legislador ponderou certamente que um número elevado de disposições da LQIP é inadequado ou mesmo incompatível com as atribuições específicas do Fundo e com as soluções normativas do RGICSF em que essas atribuições se espelham.

A título de ilustração, a circunstância de caber ao Banco de Portugal assegurar os serviços técnicos e administrativos indispensáveis ao bom funcionamento do FdR (artigo 153.º-P do RGICSF) mostra-se incompatível com a sujeição ao regime jurídico aplicável aos trabalhadores que exercem funções públicas, conforme resultaria da aplicação da alínea b) do

³ A revogação desta norma foi determinada pelo Decreto-Lei n.º 5/2012, de 17 de janeiro.

⁴ Transpõe as Diretivas 2014/49/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril, relativa aos sistemas de garantia de depósitos, e 2014/59/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio, alterando o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, a Lei Orgânica do Banco de Portugal, o Decreto-Lei n.º 345/98, de 9 de novembro, o Código dos Valores Mobiliários, o Decreto-Lei n.º 199/2006, de 25 de outubro, e a Lei n.º 63-A/2008, de 24 de novembro.



n.º 2 do artigo 6.º da LQIP.

Por outro lado, importantes aspetos do regime da gestão económico-financeira e patrimonial dos institutos públicos, previsto nos artigos 35.º e seguintes da LQIP, comprometeriam inevitavelmente a possibilidade de o Fundo desempenhar eficazmente a sua missão, essencial à preservação da estabilidade financeira, de prestar apoio financeiro à aplicação de medidas de resolução adotadas pelo Banco de Portugal, disponibilizando, para esse efeito, os recursos determinados pelo Banco de Portugal (v. artigos 153.º-C e 153.º-M do RGICSF).

Do mesmo modo, a responsabilidade subsidiária do Estado pelas obrigações dos institutos públicos, estabelecida no artigo 36.º, n.º 6, da LQIP, estaria em frontal contradição com a finalidade de salvaguardar o erário público e o interesse dos contribuintes, que subjaz à aplicação de medidas de resolução (artigo 145.º-C, n.º 1, alínea c), do RGICSF) e ao seu financiamento por um mecanismo baseado em contribuições, garantias ou empréstimos das instituições de crédito, o qual só excecionalmente contempla a prestação de apoio financeiro do Estado. O afastamento do regime previsto no artigo 36.º, n.º 6, da LQIP tornou-se indiscutível após aditamento de um n.º 2 ao artigo 153.º-J do RGICSF, nos termos do qual *“não recai sobre o Estado qualquer obrigação de prestar apoio financeiro excecional ao Fundo, nem qualquer responsabilidade pelo financiamento da aplicação de medidas de resolução”*⁵.

Esta preocupação levou inclusivamente o legislador a adotar um regime especial de execução e controlo orçamental adaptado à especificidade da missão do Fundo de Garantia de Depósitos, do Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo e do Fundo de Resolução, através da sujeição ao regime simplificado de execução orçamental atualmente aplicável às Entidades Públicas Reclassificadas (EPR). Neste regime avultam algumas especialidades intrinsecamente ligadas às atribuições e ao enquadramento legal dos três Fundos, como a isenção das regras relativas à unidade de tesouraria e à assunção de compromissos e pagamentos em atraso⁶.

⁵ Este preceito foi aditado pela Lei n.º 23-A/2015, de 26 de março.

⁶ Vd., artigo 20.º do decreto-Lei n.º 36/2015, de 9 de março, sobre o regime aplicável às entidades públicas reclassificadas de regime simplificado.



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Departamento de Serviços Jurídicos

Pelo que antecede, conclui-se que o regime jurídico aplicável ao FdR reside nas normas pertinentes do RGICSF, em particular nos artigos 153.º-B e seguintes, e nos regulamentos aprovados ao abrigo do artigo 153.º-U do mesmo diploma. Este bloco normativo constitui a disciplina de primeiro grau a que o Fundo está obrigatoriamente sujeito, não lhe sendo aplicáveis as normas da Lei-Quadro dos Institutos Públicos, seja a título de direito imperativo de primeiro grau, seja como direito subsidiário de aplicação obrigatória.

7. Como já acima foi referido, o regime de resolução contém os seguintes traços característicos essenciais:

- i) Compete ao Banco de Portugal promover a alienação do banco de transição (ou instituição de transição, de acordo com a atual redação do RGICSF) por conta do seu acionista o FdR, constituindo tal promoção da venda parte da medida de resolução;
- ii) O FdR disponibiliza os recursos determinados pelo Banco de Portugal para efeitos da aplicação de medidas de resolução; e
- iii) A lei considera que são despesas do FdR as despesas administrativas e operacionais decorrentes da aplicação de medidas de resolução.

Nestes termos, o legislador determinou que cabe a uma entidade – o Banco de Portugal – promover alienação do banco de transição no âmbito de uma medida de resolução, definindo as entidades a contratar para efeitos de assessoria ao processo de alienação, e a outra entidade – o FdR – o pagamento das despesas decorrentes da aplicação da medida de resolução, e por isso, da promoção da alienação do banco de transição. Assim, não compete ao FdR a decisão de contratar ou de incorrer em determinada despesa decorrente da aplicação de uma medida de resolução, uma vez que a lei impõe que tal decisão compete à autoridade de resolução – o Banco de Portugal – sendo que tais despesas são imputáveis ao Fundo por força da lei.

Nessa perspetiva, e na ótica do Fundo de Resolução – enquanto mecanismo de financiamento de medidas de resolução, que é a natureza expressamente atribuída aos fundos de resolução na Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014 – a despesa configura-se como um custo decorrente da aplicação de medidas de resolução e não como despesa relacionada com a aquisição de bens e serviços.

Daqui decorre que as referidas despesas, pela lógica do regime de resolução, e por expressa vontade do legislador, são determinadas pelo Banco de Portugal e devem ser suportadas pelo FdR, representando tal disposição uma especialidade em relação ao regime geral de autorização de despesas.

5 de 14



8. A opção do legislador nacional é aliás coerente com os princípios e normativos do Direito da União. O Regulamento n.º 806/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de julho de 2014, que estabelece o Conselho Único de Resolução (CUR), prevê no seu artigo 47.º (independência) que “o CUR e as autoridades nacionais de resolução exercem as competências que lhe são atribuídas pelo presente regulamento, de forma independente e no interesse geral”.

Acresce que o facto de a função de resolução, no nosso ordenamento jurídico, ter sido cometida ao Banco de Portugal implica que no seu exercício não sejam postas em causa as garantias de independência enquanto banco central nacional e autoridade nacional competente em matéria de supervisão prudencial. Assim, poderá afirmar-se que a salvaguarda do Banco de Portugal enquanto banco central implica a sua independência no exercício da função de resolução. Este princípio, que decorre do artigo 7.º do Estatutos do SEBC/BCE, transparece igualmente do parecer do Banco Central Europeu sobre o projeto de regime português de resolução que deu origem às alterações ao RGICSF introduzidas pelo Decreto-Lei 31-A/2012, de 10 de fevereiro⁷.

Tendo em conta este enquadramento, se se considerasse que as despesas relacionadas com o processo de venda do Novo Banco, apesar de legalmente imputáveis ao FdR, estavam sujeitas a autorização, do Conselho de Ministros ou do Primeiro-Ministro (que as poderiam naturalmente não autorizar), tal consubstanciaria uma limitação à atuação do Banco de Portugal enquanto autoridade de resolução, que veria assim fortemente restringida a sua livre apreciação quanto à contratação dos assessores que entendesse mais adequada para a promoção da alienação. Tal leitura da lei colocaria em causa a independência do Banco de Portugal, em contradição com a opção que foi seguida pelo legislador nacional na consagração do regime de resolução, sendo igualmente incompatível com o Direito da União que impõe a independência dos bancos centrais e das autoridades nacionais de supervisão prudencial.

III – Do incumprimento de normas relativas à assunção, autorização e pagamento de despesas públicas

9. O Relato, no ponto 4.5.2. “Gastos relativos ao processo de venda do Novo Banco”, conclui

⁷ Cfr. ponto 8.2. do Parecer do BCE de 19 de Outubro de 2011 (CON/2011/83), publicado na página oficial na Internet daquela Instituição europeia.



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Departamento de Serviços Jurídicos

o seguinte⁸:

- “1. O FdR não se encontra dispensado do cumprimento dos procedimentos previstos na lei em matéria de autorização, realização e pagamento das despesas bem como de contratação, mesmo decorrendo do disposto no RGICSF que o FdR seja responsável pelos encargos gerados com as prestações de serviços a que respeita a fatura emitida pelo BdP.*
- 2. As obrigações emergentes de contratos não vinculam o FdR se os mesmos não forem outorgados pelos responsáveis do Fundo. O Código Civil estabelece que os contratos só produzem efeitos em relação a terceiros nos casos especialmente previstos na lei.*
- 3. A despesa correspondente à fatura do BdP não foi devidamente autorizada pelo que não é legalmente admissível ao FdR proceder ao seu pagamento.*
- 4. A competência para autorizar uma despesa do montante em causa é do Conselho de Ministros.”*

10. Nas conclusões, o Relato sobre a *“Legalidade e regularidade das operações examinadas”* afirma ⁹:

“As operações examinadas são legais e regulares, com exceção dos gastos relativos ao processo de venda do NB na medida em que foram reconhecidos na contabilidade patrimonial pelo valor de € 9,7 milhões, embora ainda não tenham sido pagos.”

11. É importante sublinhar que não foi o FdR quem procedeu à aquisição de serviços de assessoria financeira e técnica. A entidade que fez a aquisição desses serviços foi o Banco de Portugal. Conforme resulta da versão final da deliberação anexa à Ata da reunião da Comissão Diretiva do FdR do dia 27 de novembro de 2015, *“o Banco de Portugal tem vindo a contratar um conjunto de serviços de várias naturezas referentes ao processo de venda do Novo Banco, que lhe cabe promover, não obstante tais serviços aproveitarem em primeira linha ao Fundo de Resolução, na qualidade de acionista único daquela instituição de transição. O Banco de Portugal, nos contratos de prestação de serviços que celebrou para apoio ao processo de alienação do Novo Banco, que lhe cabe conduzir, nos termos da lei, seguiu os procedimentos aplicáveis a contratação pública”*.

⁸ Vd., Relato de Auditoria, pp. 35.

⁹ Vd., Relato de Auditoria, pp. 39.

47



12. Atendendo ao exposto no número anterior verifica-se que não pode ser aplicável ao caso o disposto no Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, nomeadamente o disposto no artigo 17.º, n.º 1, alínea e), do diploma citado, que estabelece que *“são competentes para autorizar despesas com locação e aquisição de bens e serviços as seguintes entidades: [...] Sem limite, o Conselho de Ministro”*.

Aliás, o próprio preâmbulo do diploma afirma claramente que se trata apenas de um *novu regime jurídico de realização de despesas públicas e da contratação pública relativa à locação e aquisição de bens móveis e serviços*.

13. Nos termos desta disposição legal, é pressuposto da necessidade de autorização do Conselho de Ministros que a despesa a autorizar seja realizada com vista à locação ou aquisição de bens e serviços. Contudo, não foi o FdR quem procedeu à contratação dos serviços que deram lugar à despesa em causa. Aquilo que o FdR fez foi reconhecer uma despesa que lhe foi apresentada para pagamento, nos termos da lei, pelo Banco de Portugal.

14. Com efeito, compete ao Banco de Portugal promover a alienação do banco de transição, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 145.º-R do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF) na redação atualmente em vigor, tal como já anteriormente resultava do artigo 145.º-I do mesmo Regime Geral, na redação em vigor à data da medida de resolução aplicada ao BES.

Conforme referido no ponto n.º 7 deste parecer, a promoção da alienação do banco de transição é efetuada pelo Banco de Portugal por conta do FdR na qualidade de acionista do referido banco.

15. Acresce que a lei, no artigo 153.º-O do RGICSF, imputa expressamente ao FdR as seguintes despesas determinadas e realizadas pelo Banco de Portugal:

- *“Os valores a pagar no âmbito do apoio financeiro à aplicação de medidas de resolução pelo Banco de Portugal”*

- *“As despesas administrativas e operacionais decorrentes da aplicação de medidas de resolução”*.

16. A despesa correspondente à fatura apresentada pelo Banco de Portugal ao FdR é assim uma despesa obrigatória para o FdR que resulta diretamente de obrigações decorrentes da lei, expressas no artigo 153.º-O do RGICSF citado no n.º anterior. A Comissão Diretiva do FdR está vinculada por lei a proceder ao reconhecimento da responsabilidades e ao respetivo





BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Departamento de Serviços Jurídicos

pagamento. Tanto assim é que o FdR, ciente da obrigatoriedade desta despesa, fê-la constar na proposta de orçamento submetida à Direção Geral Orçamento para 2015. A este respeito será útil relembrar a doutrina existente relativa às despesas obrigatórias do Orçamento de Estado, nos termos artigo 16.º da Lei de Enquadramento Orçamental (a seguir “LEO”)¹⁰.

17. Em suma, o plano de análise desta despesa não deve aferir se o FdR respeitou ou não as normas de aquisição de bens e serviços, porque o FdR apenas reconheceu como despesas, no estrito cumprimento da lei, os valores resultantes de aquisições de serviços realizadas pelo Banco de Portugal decorrentes da aplicação de uma medida de resolução, nomeadamente na promoção do processo de venda do Novo Banco.

18. O Relato imputa ao FdR a violação das normas contidas nos artigos 42.º, n.º 6, alínea b) e 45.º, n.º 1, da LEO, em conjugação com o artigo 22.º do Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE). A este respeito, é indispensável assinalar que nos termos do disposto no n.º 12 do artigo 3.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, (Lei do Orçamento do Estado para 2015), e do anexo I e do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 36/2015, de 9 de Março (Decreto-Lei de execução orçamental para 2015), o FdR foi qualificado como Entidade Pública Reclassificada (EPR) de regime simplificado¹¹. Este regime foi, aliás, confirmado no ano seguinte e a sua renovação solicitada para 2017, tendo as especificidades da atividade do Fundo, assim, sido repetidamente reconhecidas pelo legislador.

19. De acordo com este regime simplificado é afastada a aplicação de um conjunto assinalável de regras de controlo da execução orçamental, entre as quais avulta a regra relativa à cabimentação da despesa, nos termos do artigo 19.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 36/2015, de 9 de Março¹². Assim, o FdR não está adstrito às regras de cabimentação da

¹⁰ A propósito das despesas obrigatórias SOUSA FRANCO afirmava: “ (...) as vinculações que se impõem ao legislador se impõem ao administrador que executa o Orçamento; o Governo não pode suspender, restringir ou cancelar dotações orçamentais que correspondam à execução financeira de obrigações legais ou contratuais. E, se verificar insuficiência de dotações para isso, deve promover as correspondentes rectificações ou alterações orçamentais; como, se tiver de escolher entre diversas formas possíveis de utilização de dotações orçamentais, deverá dar prioridade absoluta às despesas destinadas ao cumprimento de obrigações do Estado.” Cfr., *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, vol. 1, 4ª ed., Almedina, 1992, pp. 408.

¹¹ Sobre a problemática do perímetro orçamental e das Entidades Públicas Reclassificadas vd., NAZARÉ COSTA CABRAL e GUILHERME W. d'OLIVEIRA MARTINS, *Finanças Públicas e Direito Financeiro. Noções Fundamentais*. AAFDL, 2014, pp. 240 e ss.

¹² Nos termos dos artigos 19.º e 20.º do Decreto-Lei n.º 36/2015, de 9 de Março não são aplicáveis às Entidades Públicas Reclassificadas as regras relativas (i) à cabimentação da despesa; (ii) às alterações orçamentais; (iii) à transição de saldos; (iv) aos fundos de mancio; (v) à adoção do Plano Oficial de Contabilidade Pública; (vi) à regra do equilíbrio orçamental; (vii) aos



despesa. Portanto, ainda que a despesa cuja responsabilidade foi reconhecida não tenha suficiente cabimento orçamental, não decorre daí qualquer irregularidade nem qualquer ilegalidade na atuação dos membros da Comissão Diretiva do FdR, visto ser a própria lei a dispensar a regra da cabimentação da despesa.

20. Em qualquer caso, é importante recordar, como se reconhece no próprio Relato, que não foi realizado qualquer pagamento relativamente à despesa em causa.

21. Da página 34 do Relato constam dois valores referentes às despesas a suportar pelo FdR, os quais importa clarificar. O valor referente a 8,3 milhões de euros reporta-se ao valor faturado pelos assessores relativo ao processo de venda até à data da deliberação de 27 de novembro de 2015, sendo que o valor de 9,7 milhões refere-se já ao valor total faturado até ao final do exercício, a 31 de dezembro de 2015, como aliás resulta dos documentos anexos às deliberações da Comissão Diretiva do FdR. Só foram assim imputados ao FdR os custos suportados exclusivamente com a prestação de serviços relativos à venda do NB.

22. Por todos os motivos até agora referidos, pode concluir-se com segurança que o FdR e os membros da sua Comissão Diretiva não cometeram qualquer infração do ponto de vista do controlo da legalidade, da economia, da eficiência e da eficácia da realização de despesas. Este controlo compete ao Banco de Portugal, enquanto autoridade responsável pela aplicação das medidas de resolução e promoção da alienação dos bancos de transição que desempenha tais funções de forma autónoma e independente, de acordo com a legislação nacional e europeia aplicável. Assegurando o Banco de Portugal, nos termos do disposto no artigo 145.º-P do RGICSF, “os serviços técnicos e administrativos indispensáveis ao bom funcionamento do fundo”, compete-lhe igualmente o apuramento em concreto das despesas imputáveis ao fundo, quando estas constem de faturas que contenham também despesas imputáveis ao Banco de Portugal.

IV – Da responsabilidade financeira sancionatória

23. Na sequência do ponto 4.5.2. do Relato, o Anexo C (*Eventuais infrações financeiras*), estabelece ¹³:

prazos para autorização de pagamentos e cobrança de receita. Acresce que às Entidades Públicas Reclassificadas de regime simplificado também não são aplicáveis as regras referentes: (i) às previsões mensais de execução; (ii) à assunção de encargos plurianuais; (iii) ao parecer prévio previsto no artigo 75.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro; (iii) ao registo de informação previsto no artigo 60.º do decreto-lei de execução orçamental.

¹³ Vd., Relato de Auditoria, pp. 47.





BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Departamento de Serviços Jurídicos

- i) Situação: “*Incumprimento das normas relativas à assunção, autorização e pagamento de despesas públicas, no montante de € 9.671.445,00, relacionadas com a aquisição de serviços de assessoria jurídica e financeira no âmbito do processo de venda do Novo Banco*”.
- ii) Normas violadas: artigos 42.º, n.º 6, alínea b) e 45.º, n.º 1, da LEO; artigo 22.º da RAFE; artigos 16.º, n.º 1 e 17.º, n.º 1, alínea b) do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.
- iii) Responsáveis: Presidente e dois vogais do Conselho Diretivo do FdR em 2015.
- iv) Responsabilidade sancionatória: artigo 65.º, n.º1, alínea b), da LOPTC.

24. Ainda que se pudesse conceber – o que só se admite para mero efeito de análise – a aplicabilidade das normas que, segundo o Relato, poderão ter sido infringidas, ter-se-á de ter presente que a imputação da responsabilidade financeira nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, só pode ser feita em função da avaliação do comportamento do responsável, face ao conjunto de normas, práticas e deveres funcionais recomendados e usados nas mesmas situações. A ilegalidade, em termos de infração financeira imputável a um concreto responsável, reside na violação culposa daqueles deveres funcionais.

Assim, parece difícil responsabilizar quem, em concreto, nos termos da lei (e como já acima referido), se limitou a reconhecer uma despesa, tendo agido no âmbito de uma atividade vinculada e tipicamente de execução¹⁴.

O reconhecimento da despesa em causa não poderá constituir para os efeitos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, uma infração financeira atribuível aos membros da Comissão Diretiva do FdR, porque a sua concreta conduta não se mostrou ilícita, pois não se observou a violação de qualquer norma aplicável à sua atuação, nem a mesma conduta se mostrou desconforme em relação aos deveres funcionais exigíveis a um membro diligente e atento. A este respeito cumpre sublinhar a especial cautela manifestada pelos

¹⁴ Vd., ANTÓNIO CLUNY, *Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas. Contributos para uma reflexão necessária*, Coimbra Editora, 2011, pp. 128.



membros da Comissão Diretiva do FdR, quer ao solicitar opiniões jurídicas para esclarecimento da questão¹⁵, quer, em última instância, não autorizando o pagamento da despesa.

A conduta destes foi regular, pois executada de acordo com as suas competências próprias, com os cuidados devidos e de acordo com as exigências legais que o sistema organizativo em que estão inseridos permite.

V. Conclusões

- A) O regime jurídico aplicável ao FdR reside nas normas pertinentes do RGICSF, em particular nos artigos 153.º-B e seguintes, e nos regulamentos aprovados ao abrigo do artigo 153.º-U do mesmo diploma. Este bloco normativo constitui a disciplina de primeiro grau a que o Fundo está obrigatoriamente sujeito, não lhe sendo aplicáveis as normas da Lei-Quadro dos Institutos Públicos, seja a título de direito imperativo de primeiro grau, seja como direito subsidiário de aplicação obrigatória.
- B) Caso se considerasse que as despesas relacionadas com o processo de venda do Novo Banco, apesar de legalmente imputáveis ao FdR, estavam sujeitas a autorização, do Conselho de Ministros ou do Primeiro-Ministro (que as poderiam naturalmente não autorizar), tal consubstanciaria uma limitação à atuação do Banco de Portugal enquanto autoridade de resolução, que veria assim fortemente restringida a sua livre apreciação quanto à contratação dos assessores que entendesse mais adequada para a promoção da alienação. Tal leitura da lei colocaria em causa a independência do Banco de Portugal, em contradição com a opção que foi seguida pelo legislador nacional na consagração do regime de resolução, sendo igualmente incompatível com o Direito da União que impõe a independência dos bancos centrais e das autoridades nacionais de supervisão prudencial.
- C) O FdR não procedeu à aquisição de serviços de assessoria financeira e técnica. A entidade que fez a aquisição desses serviços foi o Banco de Portugal. A despesa em causa constitui, na perspetiva do FdR, um custo decorrente da aplicação de medidas de

¹⁵ Foi o caso do parecer n.º PCI/2015/0000331, dos Serviços Jurídicos do Banco de Portugal, citado no Relato, sobre a repartição entre BdP e FdR de custos com a resolução do BES e venda do Novo Banco.



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Departamento de Serviços Jurídicos

resolução, por cujo pagamento o Fundo de Resolução é responsável nos termos da lei.

- D)** Nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 145.º-R do RGICSF, compete ao Banco de Portugal promover a alienação do banco de transição.
- E)** De acordo com o disposto no artigo 17.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho é pressuposto da necessidade de autorização do Conselho de Ministros que a despesa a autorizar seja realizada com vista à locação ou aquisição de bens e serviços. Contudo, não foi o FdR quem procedeu à contratação dos serviços que deram lugar à despesa em causa. Aquilo que o FdR fez foi reconhecer uma despesa que lhe foi apresentada para pagamento, nos termos da lei, pelo Banco de Portugal.
- F)** A despesa em causa é assim uma despesa obrigatória para o FdR que resulta diretamente de obrigações decorrentes da lei. Em consequência, a Comissão Diretiva do FdR está vinculada por lei a reconhecer essa despesa.
- G)** Atendendo ao disposto no artigo 19.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 36/2015, de 9 de Março, o FdR como EPR de regime simplificado não está sujeito a um conjunto assinalável de regras de controlo da execução orçamental, entre as quais avulta a regra relativa à cabimentação da despesa. Assim, o FdR não está adstrito às regras de cabimentação da despesa. Portanto, ainda que a despesa cuja responsabilidade foi reconhecida não tenha suficiente cabimento orçamental, não decorre daí qualquer irregularidade nem qualquer ilegalidade na atuação dos membros da Comissão Diretiva do FdR, visto ser a própria lei a dispensar a regra da cabimentação da despesa.
- H)** Os membros da Comissão Diretiva do FdR não cometeram qualquer infração do ponto de vista do controlo da legalidade, da economia, da eficiência e da eficácia da realização de despesas. Este controlo compete ao Banco de Portugal, enquanto autoridade responsável pela aplicação das medidas de resolução e promoção da alienação dos bancos de transição que desempenha tais funções de forma autónoma e independente.
- I)** O reconhecimento da despesa em causa não poderá constituir para os efeitos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, uma infração financeira atribuível aos membros da Comissão Diretiva do FdR, porque a sua concreta conduta

13 de 14



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Departamento de Serviços Jurídicos

não se mostrou ilícita do ponto de vista dos deveres funcionais exigíveis a um membro diligente e atento. A conduta destes foi regular, pois executada de acordo com as suas competências próprias, com os cuidados devidos e de acordo com as exigências legais que o sistema organizativo em que estão inseridos permite.

Adriano Vilela *ali mt* *Roberto Ferreira*

ANEXO II

ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS QUANTO A OUTRAS QUESTÕES VERSADAS NO RELATO DA AUDITORIA LEVADA
A EFEITO PELO DEPARTAMENTO DE AUDITORIA II DO TRIBUNAL DE CONTAS

A) FINANCIAMENTO E SUSTENTABILIDADE DO FUNDO DE RESOLUÇÃO

O Relato de Auditoria inclui uma análise sobre os meios de financiamento do Fundo de Resolução e uma apreciação sobre a sustentabilidade do Fundo, relativamente às quais entende a Comissão Diretiva ser útil prestar os seguintes esclarecimentos, com referência aos pressupostos ou às conclusões daquelas análises que passamos a transcrever:

“Na prática, os principais recursos financeiros do Fundo, desde a sua criação, têm consistido em empréstimos do Estado.” (vide p. 16 do Relato de Auditoria)

Ora, sendo verdade que o Fundo de Resolução se viu obrigado a recorrer à obtenção de empréstimos do Estado para assegurar o cumprimento da sua missão enquanto mecanismo de financiamento da resolução, não pode ignorar-se que o montante de contribuições pagas pelo setor financeiro para o financiamento do Fundo de Resolução ascendeu a cerca de 947 milhões de euros, no período de quatro anos. Se a este montante se acrescer o empréstimo de 700 milhões de euros prestado por um conjunto de instituições participantes no Fundo de Resolução, constata-se que o montante proveniente do setor financeiro para o financiamento do Fundo de Resolução, desde a sua criação, ultrapassou os 1 600 milhões de euros.





FUNDO DE RESOLUÇÃO

Ainda que esta verba seja significativamente inferior aos montantes obtidos por via de empréstimos do Estado (cujo valor em dívida é de 4 253 milhões de euros), não deixa de constituir um contributo muito expressivo, o que mitiga consideravelmente a conclusão de que *“na prática, os principais recursos financeiros do Fundo, desde a sua criação, têm consistido em empréstimos do Estado”*.

“O reembolso dos empréstimos obtidos (com prioridade para os concedidos pelo Estado) deverá ser realizado pelo FdR à medida que for obtendo receitas, designadamente na sequência da venda do NB que deverá ocorrer até agosto de 2017.” (vide p. 7 do Relato de Auditoria)

“No entanto, este novo enquadramento das medidas de resolução reduziu também as receitas regulares do FdR, por via do compromisso de entregar parte importante das contribuições ao FUR, nos termos do Acordo intergovernamental atrás referido.” (vide p. 11 do Relato de Auditoria)

“(…) a mutualização das contribuições para o FUR reduziu as receitas regulares do FdR – com base nos dados de 2015, as receitas regulares a que alude o FdR representam 4% do valor dos empréstimos a reembolsar” (vide p. 38 do Relato de Auditoria)

Conforme tem sido afirmado pelo Fundo de Resolução, nomeadamente em sede de contraditório ao Parecer sobre a CGE de 2015, o Fundo alcançou um entendimento com o Governo e com os bancos quanto à revisão das condições dos empréstimos obtidos em termos que visam assegurar que o Fundo de Resolução terá capacidade para cumprir integralmente as suas obrigações com base nas suas receitas regulares, independentemente, entre outras contingências, do valor pelo qual é concretizada a venda do Novo Banco.

Este objetivo será assegurado, nomeadamente, através da extensão do prazo de vencimento dos empréstimos, de tal modo que as receitas regulares do Fundo de Resolução sejam suficientes para que aqueles empréstimos sejam reembolsados.



FUNDO DE RESOLUÇÃO

Assim, a capacidade de reembolso dos empréstimos obtidos assenta sobretudo na receita relativa às contribuições a pagar pelo setor financeiro, mais até do que no resultado da venda do Novo Banco, contrariamente ao que é referido na p. 7 do Relato de Auditoria.

Quanto à suficiência dessas receitas regulares para o pagamento dos empréstimos, questionamos a utilidade da comparação entre o fluxo anual de receita e o valor da dívida de longo prazo. Ainda que as referidas receitas regulares representassem cerca de 4% do valor dos empréstimos a reembolsar (na realidade, perspetiva-se que o montante global das receitas anuais estabilize em valores próximos dos 250 milhões de euros e que, em contrapartida, o Fundo proceda ao reembolso gradual dos empréstimos), o que releva para efeitos de avaliação da capacidade de reembolso é a consideração do valor de receitas regulares a acumular ao longo dos anos.

Por outro lado, importa clarificar que as obrigações emergentes do Acordo intergovernamental relativo à transferência e mutualização das contribuições para o Fundo Único de Resolução (FUR), assinado em Bruxelas em maio de 2014, não reduzem as receitas regulares do Fundo de Resolução, contrariamente ao que se refere no Relato de Auditoria, na medida em que aquelas obrigações não têm interferência no regime da contribuição sobre o setor bancário e permanece a obrigação de as instituições de crédito pagarem ao Fundo de Resolução contribuições ao abrigo do anterior regime, até serem cumpridas as obrigações assumidas pelo Fundo com as medidas de resolução aplicadas até 31/12/2014.

Assim, o que na realidade sucede é que as instituições se encontram a pagar, cumulativamente, as contribuições para o financiamento do FUR e as contribuições para o Fundo de Resolução destinadas ao financiamento das medidas de resolução já aplicadas.





FUNDO DE RESOLUÇÃO

B) OUTRAS OBSERVAÇÕES

Aproveita-se a oportunidade para prestar os seguintes esclarecimentos e comentários pontuais, a propósito das passagens do Relato de Auditoria que de seguida se transcrevem:

“A fiscalização da atividade do Fundo, incluindo a emissão do parecer sobre as contas anuais, compete ao Conselho de Auditoria do BdP. A revisão das contas respeitantes aos exercícios de 2013 a 2015 foi efetuada por uma empresa de auditoria externa contratada pelo FdR para o efeito.” (vide p. 8 do Relato)

Sobre este ponto informa-se que a revisão das contas por empresa de auditoria externa acresce à fiscalização realizada pelo Conselho de Auditoria do Banco de Portugal, que inclui o parecer sobre as contas anuais. A redação do Relato pode motivar a interpretação de que a revisão por empresa de auditoria externa, nos exercícios de 2013 e de 2015, se substituiu à fiscalização do Conselho de Auditoria.

“Assim, desde 01-01-2016, deixou de ser possível recorrer ao FdR para financiar a aplicação de eventuais medidas de resolução a instituições ou grupos sujeitos à supervisão direta do MUR.” (vide p. 11 do Relato)

Na realidade, o Conselho Único de Resolução não tem competências de supervisão. Sugere-se assim a seguinte redação, mais consentânea com a situação de facto: *“Assim, desde 01-01-2016, para as instituições ou grupos*



FUNDO DE RESOLUÇÃO

abrangidos pelo âmbito de aplicação do Regulamento do MUR deixa de ser possível o recurso ao FdR para efeitos de financiamento de eventuais medidas de resolução.”

“O total apurado para as contribuições devidas pelas instituições ao abrigo da BRRD foi de € 136 milhões, tendo sido pagas contribuições no montante de € 131 milhões. A diferença corresponde à contribuição devida e não paga pelo BANIF, por ter sido, entretanto, sujeito a uma medida de resolução.”

Quanto a esta afirmação esclarece-se que a contribuição devida e não paga pelo BANIF foi entretanto liquidada pelo Banco Santander Totta, na medida em que a respetiva obrigação foi transferida para essa entidade nos termos das medidas de resolução aplicadas ao BANIF.

“Verifica-se assim que as disponibilidades do FdR, essencialmente resultantes de financiamentos do Estado, se encontravam depositadas em contas do BdP com resultados negativos e não na tesouraria do Estado, situação que merece ser devidamente ponderada pelo Ministro das Finanças.” (vide p. 21 do Relato)

Na realidade, as disponibilidades do Fundo de Resolução não resultam, nem poderiam resultar, de financiamento do Estado, na medida em que os empréstimos do Estado se destinaram especificamente ao concreto financiamento das medidas de resolução aplicadas pelo Banco de Portugal. O empréstimo de 3 900 milhões de euros, obtido em agosto de 2014, foi integralmente aplicado na realização do capital social do Novo Banco, S.A., que ascendeu a 4 900 milhões de euros, e o empréstimo de 489 milhões de euros, obtido em dezembro de 2015, foi também aplicado integralmente no financiamento da resolução do BANIF, naquele exato montante.





FUNDO DE RESOLUÇÃO

As disponibilidades resultam assim, do recebimento de verbas que integram os recursos próprios do Fundo de Resolução, nomeadamente o produto da contribuição sobre o setor bancário ou as receitas das contribuições pagas diretamente ao Fundo de Resolução pelas instituições participantes.

Acresce que a realização de depósitos junto do Banco de Portugal tem justificação nos princípios de aplicação de recursos do Fundo de Resolução que são subjacentes ao plano de aplicações acordado, nos termos da lei, entre o Banco de Portugal e o Fundo de Resolução.

“O capital social do NB foi constituído por € 4.900 milhões (representado por 4.900 milhões de ações nominais com valor de um euro) e é, nos termos legais, totalmente detido pelo FdR.”
(vide p. 22 do Relato)

Nos termos do regime atualmente em vigor, não é imperativo que o capital social das instituições de transição seja integralmente detido pelo Fundo de Resolução.

“Trata-se, sobretudo, de incertezas quanto à recuperação de ativos sobre impostos diferidos no valor de € 1.200 milhões, quanto à recuperação do capital aplicado no Banco Económico, antigo BESA, de € 900 milhões e quanto a crédito a clientes de valor total não especificado na Nota sumária da reunião de 25-02-2016 entre o auditor externo do FdR, o auditor externo do NB e o BdP.” (vide p. 25, nota 8, do Relato)

Relativamente a este ponto, solicitamos o especial cuidado do Tribunal de Contas na alusão a possíveis fatores de incerteza no balanço do Novo Banco, e tendo presente que tais referências parecem dispensáveis.



FUNDO DE RESOLUÇÃO

“A emissão de 7.460 obrigações com o valor nominal individual de € 100 mil foi aprovada pelo FdR e o pagamento da contrapartida ao BANIF foi materializado através da entrega dessas obrigações representativas de dívida emitida pela Oitante, no valor de € 746 milhões. Na prática, este montante foi transferido para o Banco Santander Totta, constando da lista de ativos, passivos, elementos extrapatrimoniais e ativos sob gestão do BANIF transferidos para o adquirente.” (vide p. 31 do Relato)

Esta redação pode conduzir à interpretação de que foi transferida para o Banco Santander Totta uma verba de 746 milhões de euros. Na realidade, foram as obrigações emitidas pela Oitante que foram objeto de transferência para o Banco Santander Totta.

Por fim, quanto à reserva às demonstrações financeiras, consideramos que a mesma se afigura inteiramente justificada atenta a incerteza associada ao concreto registo contabilístico da participação no Novo Banco, e não merece da Comissão Diretiva reparo algum, tanto mais que o corpo auditor exprimiu acordo quanto à opção adotada pelo Fundo de Resolução face àquela incerteza.





Tribunal de Contas

Resposta do Presidente da CD do FdR em 2015 - José Joaquim Berberan e Santos Ramalho



Exmo. Senhor
Diretor Geral da Direção Geral do
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 LISBOA

Lisboa, 26 de janeiro de 2017

V/Ref.ª Processo. N.º 30/2016 – AUDIT
Departamento de Auditoria II
Dezembro 2016

Assunto: Atividade do Fundo de Resolução – Relato de Auditoria – Audição

Através do ofício de que anexo cópia, remeteu V. Ex.ª cópia do Relato da Auditoria levada a efeito pelo Departamento de Auditoria II, nos termos do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, que aprovou a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ("LOPTC") para, querendo, me pronunciar, documento a que dediquei a minha melhor atenção.

Enquanto Presidente da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução, subscrevi a fundamentação e a documentação anexa ao respetivo contraditório, e confirmo, nesta ocasião, a minha plena adesão à integralidade do mesmo, na qualidade de pronunciante individual.

Nesta oportunidade, permita-me ainda V. Ex.ª transmitir, em meu nome pessoal, o apreço pela qualidade e pertinência do trabalho desenvolvido pelo Tribunal e, em particular, pela equipa de auditoria relativamente à atividade do Fundo de Resolução (conforme, aliás, sublinhado no referido contraditório), confiando que no respeito à circunscrita parte relativa à alegada violação de normas legais, designadamente relacionadas com a autorização de despesa, os factos e argumentos expressos no contraditório permitam justificar uma reapreciação desse ponto por parte do Tribunal de Contas.

Aceite, Exmo. Senhor Diretor Geral, os meus melhores cumprimentos,

José Joaquim Berberan e Santos Ramalho

Rua Bernardo Santareno, 27, 4º B
2795-036 Linda-a-Velha





Exmo. Senhor
Diretor Geral da Direção Geral do
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 LISBOA

Lisboa, 26 de Janeiro de 2017

V/Ref.ª. Processo. N.º 30/2016 – AUDIT
Departamento de Auditoria II
Dezembro 2016

Assunto: Atividade do Fundo de Resolução – Relato de Auditoria – Exercício do Contraditório.

Elsa Maria Roncon Santos, na sua qualidade de membro da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução ao longo do ano de 2015, vem por este modo exercer o contraditório relativamente ao Relato da Auditoria levada a efeito pelo Departamento de Auditoria II, nos termos do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, que aprovou a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (doravante “LOPTC”), o que o faz nos seguintes termos:

- 1) A ora pronunciante adere e subscreve na íntegra o teor do documento referente ao exercício do contraditório apresentado pelo Fundo de Resolução.
- 2) Não obstante o supra declarado, reforça-se o que foi explanado na nota de rodapé do Relato de Auditoria em causa (vide página 34), que é bem elucidativo das precauções da ora pronunciante, ao declarar que vota contra em ata de reunião do Fundo de Resolução, datada de 26-01-2016, com o *“fundamento no total desconhecimento dos termos do procedimento pré-contratual adotado, nomeadamente a fundamentação relativa ao critério material certamente seguido para sustentar tal contratação. Acresce a*



ES

perplexidade do teor e datas dos Comunicados do Banco de Portugal, as quais não coincidem com as datas constantes no Portal Base: contratos públicos on-line segundo o qual a decisão de adjudicação foi tomada por deliberação do Conselho de Administração do Banco de Portugal, datada de 14 de dezembro, sendo assim esta a entidade contratante”.

Com os melhores cumprimentos,



Elsa Maria Roncon Santos



Exmo. Senhor
Diretor Geral da Direção Geral do
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 LISBOA

V/Ref.ª. Processo. N.º 30/2016 – AUDIT
Departamento de Auditoria II
Dezembro 2016

Assunto: Atividade do Fundo de Resolução – Relato de Auditoria – Audição

José Manuel Bracinha Vieira, na sua qualidade de membro da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução ao longo do ano de 2015 (tendo sido entretanto substituído em maio de 2016) vem por este modo exercer o contraditório relativamente ao Relato da Auditoria levada a efeito pelo Departamento de Auditoria II, nos termos do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, que aprovou a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (doravante “LOPTC”), Relato de que tivemos conhecimento através de ofício remetido ao Fundo de Resolução, o qual mereceu a minha melhor atenção e ao qual me referirei ao longo da presente resposta em exercício do contraditório.

Gostaria também, antes de entrar na parte substancial da minha resposta, referir que adiro plenamente aos termos da resposta veiculada pela atual Comissão Diretiva do Fundo de Resolução, incluindo a respetiva fundamentação e a documentação anexa ao contraditório, sem embargo de alguns desenvolvimentos que me pareceram pertinentes para a clarificação de matérias tratadas no Relato.

Antes, porém, do desenvolvimento dos comentários que se nos afiguram pertinentes em sede de contraditório, manifesto desde já, enquanto ex-membro da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução (doravante FdR), não posso deixar de me congratular com a apreciação globalmente positiva que o Relato de Auditoria faz da atividade do FdR no decurso do ano de 2015, no contexto das matérias nele abordadas, querendo ainda expressar a relevância da colaboração com as instituições de controlo e de salvaguarda



1 *gm*

da boa gestão da missão pública, em que avulta o papel insubstituível do Tribunal de Contas.

I. - Dito isto, não podemos partilhar, na íntegra, as considerações e juízos que de tal documento ressaltam sobre determinadas questões, razão pela qual cremos que a posição expressa na presente resposta em sede de contraditório, igualmente refletida no parecer elaborado pelo Departamento Jurídico do Banco de Portugal (doravante “**parecer**”), que se junta (**ANEXO**) e para o qual remetemos especificamente em determinados pontos, constituirá um contributo para a clarificação dos pressupostos de que tal trabalho parte.

Razão pela qual entendemos apresentar a presente pronúncia, na expectativa de clarificar alguns aspetos da ação e dar conhecimento dos princípios que pautaram a nossa atuação, enquanto membro da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução, bem como a atuação do próprio órgão colegial, na perspetiva de que o trabalho da equipa de auditoria possa traduzir-se numa ferramenta de apoio às ações levadas a efeito pelo referido Fundo e pelo Banco de Portugal, na qualidade de autoridade nacional de resolução, em cumprimento dos objetivos e critérios delineados no regime jurídico da resolução previsto no Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (doravante “RGICSF”), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, com as disposições introduzidas por força da aprovação do Decreto-Lei n.º 31-A/2012, de 10 de fevereiro, por seu turno alterado pela Lei nº 23-A/2015, de 26 de março, que procedeu à transposição para o direito português da Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, a qual estabeleceu um enquadramento para a recuperação e a resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento e que alterou a Diretiva 82/891/CEE do Conselho, e as Diretivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/CE, 2012/30/UE e 2013/36/EU, mais conhecida pela sigla BRRD, sendo também diretamente aplicável o Regulamento (UE) nº 806/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de julho de 2014, conhecido por Regulamento do Mecanismo Único de Resolução (doravante Regulamento SRM), que estabeleceu regras e procedimentos uniformes para a resolução de instituições de crédito e de certas empresas de investimento, no quadro de um Mecanismo Único de Resolução e de um Fundo Único de Resolução.



Como é sabido, a razão de ser da criação do regime da resolução, hoje plasmado naquela diretiva europeia e no referido regulamento, é a de encontrar uma alternativa à aplicação às instituições de crédito (e outras entidades, como *holdings* financeiras e certas empresas de investimento que apresentem potencial risco sistémico) do processo normal de insolvência, o que tradicionalmente colocava os governos e as autoridades de supervisão perante o dilema de, perante a superveniência de graves desequilíbrios financeiros numa instituição de crédito relevante, terem que optar entre a concessão de um auxílio público (*bail out*) ou a pura e simples revogação da autorização da instituição e sua entrada em liquidação, através de um processo de insolvência judicial, com os conhecidos riscos de contágio a outras instituições e ao conjunto do sistema financeiro e com potencialidade de provocar séria perturbação na economia real.

Ora Portugal foi dos primeiros países europeus a introduzir na sua ordem jurídica o instituto da resolução, através da acima referida alteração ao Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF) constante do decreto-lei nº 31-A/2012, de 10 de fevereiro, na sequência de lei de autorização da Assembleia da República (Lei nº 58/2011, de 28 de novembro). A partir da publicação da BRRD, em 15 de maio de 2014, todos os Estados Membros da União Europeia iniciaram a transposição da mesma para os respetivos direitos nacionais, nalguns casos já após a data-limite para a transposição prevista no artigo 130º da Diretiva (que era 31 de dezembro de 2014), tornando-se imperativa a aplicação do novo regime, em todas as suas dimensões, incluindo a do mecanismo de financiamento da resolução, a partir de 1 de janeiro de 2016, apesar de se não tratar de uma diretiva de harmonização máxima.

Ora é à luz deste novo regime (integrado pela BRRD, o Regulamento SRM e o RGICSF) que se deve apreciar o regime de gestão económico-financeira e patrimonial do Fundo de Resolução, claramente pré-ordenado ao desempenho eficaz da sua missão, essencial à preservação da estabilidade do sistema bancário, através da prestação de apoio financeiro à aplicação de medidas de resolução adotadas pelo Banco de Portugal e disponibilizando para o efeito os recursos determinados pelo Banco de Portugal, enquanto autoridade de resolução (artigos 153.º-C e 153.º-M do RGICSF).

Neste ponto, permitimo-nos sublinhar que a própria ideia de responsabilidade subsidiária do Estado pelas obrigações dos institutos públicos, estabelecida no artigo 36.º, n.º 6, da Lei-Quadro dos Institutos Públicos (LQIP), *cuja aplicação ao FdR foi afastada*, e bem, estaria em frontal contradição com a finalidade de salvaguardar o erário público e o interesse dos contribuintes que subjaz à aplicação de medidas de



resolução (artigo 145.º-C, n.º 1, alínea c), do RGICSF) e ao seu financiamento por um mecanismo baseado em contribuições, garantias ou empréstimos das instituições de crédito participantes no Fundo, mecanismo esse que só excecionalmente contempla a prestação de apoio financeiro (temporário) do Estado e por isso sempre sob a forma de concessão ao FdR de créditos reembolsáveis. O afastamento do regime previsto no artigo 36.º, n.º 6, da LQIP tornou-se, aliás, absolutamente indiscutível após o aditamento de um n.º 2 ao artigo 153.º-J do RGICSF, nos termos do qual *"não recai sobre o Estado qualquer obrigação de prestar apoio financeiro excecional ao Fundo, nem qualquer responsabilidade pelo financiamento da aplicação de medidas de resolução"*.

Na realidade, o regime jurídico aplicável ao FdR reside basicamente nas normas pertinentes do RGICSF, em particular nos artigos 153.º-B e seguintes, e no Regulamento do Fundo de Resolução aprovado ao abrigo do artigo 153.º-U do mesmo diploma, que constitui a disciplina normativa de primeiro grau a que o Fundo está direta e obrigatoriamente sujeito.

A opção do legislador nacional é por isso coerente com os princípios e normativos do Direito da União, designadamente com o Regulamento SRM, que estabelece o Conselho Único de Resolução (CUR) e prevê no seu artigo 47.º (independência) que *"o CUR e as autoridades nacionais de resolução exercem as competências que lhe são atribuídas pelo presente regulamento, de forma independente e no interesse geral"*.

Acresce que o facto de a função de resolução, no nosso ordenamento jurídico, ter sido cometida ao Banco de Portugal, implica que no seu exercício não sejam postas em causa as garantias de independência enquanto banco central nacional e autoridade nacional competente em matéria de supervisão prudencial. Assim, poderá afirmar-se que a salvaguarda do Banco de Portugal enquanto banco central implica a sua independência no exercício da função de resolução, princípio que decorre do artigo 7.º do Estatutos do SEBC/BCE.

Tendo em conta este enquadramento e focando desde já uma matéria que adiante melhor se desenvolverá, se considerássemos que as despesas relacionadas com o processo de venda do Novo Banco, assumidas pelo Banco de Portugal na sequência de decisões autónomas deste, com respeito das regras da contratação pública (apesar de legalmente imputáveis ao FdR), estavam sujeitas a autorização do Conselho de Ministros ou do Primeiro-Ministro (que as poderiam naturalmente não autorizar), tal situação poderia criar, na prática, uma limitação à atuação do Banco de Portugal enquanto autoridade de resolução, que veria assim eventualmente restringida a sua



capacidade de livre apreciação quanto à contratação dos serviços que entenda necessários à promoção da alienação do banco de transição, no caso concreto o Novo Banco, que cabe na sua exclusiva competência, nos termos da lei.

Refira-se, aliás, como possibilidade de um novo enquadramento futuro do FdR, que na BRRD e no denominado Regulamento SRM, o Fundo Único de Resolução, criado no âmbito do *Single Resolution Mechanism*, não tem sequer personalidade jurídica, constituindo um mero património autónomo gerido pela autoridade europeia de resolução, o Conselho Único de Resolução ou *Single Resolution Board*.

II.- Após estes considerandos de ordem mais geral, entramos numa análise mais detalhada do Relato de que nos foi dado conhecimento. Como resulta do mesmo, bem como do aludido documento elaborado pelo Departamento Jurídico do BdP, o FdR detém a natureza de pessoa coletiva de direito público, tendo sido constituído para servir de instrumento financeiro à aplicação de medidas de resolução adotadas pelo Banco de Portugal, conforme artigo 153.º-C do RGICSF, as quais visam assegurar os seguintes objetivos:

- a) Assegurar a continuidade da prestação dos serviços financeiros essenciais;
- b) Acautelar o risco sistémico, isto é, a possibilidade de que a situação da instituição que se encontra em dificuldades tenha implicações nefastas no conjunto do sistema financeiro nacional ou se repercute na atividade económica;
- c) Salvaguardar os interesses dos contribuintes e proteger o erário público;
- d) Salvaguardar a confiança dos depositantes.

Para melhor elucidação das questões que se pretendem esclarecer, desenvolvem-se seguidamente os seguintes aspetos estruturais relativos ao FdR.

Da organização e funcionamento do Fundo de Resolução

Segundo o disposto no artigo 153.º-E do RGICSF, o FdR é gerido por uma Comissão Diretiva composta por três membros, presidida por um elemento do Conselho de Administração do Banco de Portugal, por este designado, um outro membro designado pelo membro do Governo responsável pela área das finanças e outro membro

designado por acordo entre o Banco de Portugal e o membro do Governo responsável pela área das finanças.

A Comissão Diretiva, o órgão colegial responsável pela vinculação e representação externa do FdR, delibera por maioria dos votos dos membros presentes nas reuniões, dispondo o presidente de voto de qualidade.

O exercício de funções na Comissão Diretiva não é remunerado.

Dos recursos financeiros do Fundo de Resolução

O FdR dispõe de recursos financeiros nos termos previstos no artigo 153.º-F do já referido RGICSF, que gere com autonomia administrativa e financeira, em conformidade com o disposto no art.º 153.º-B, nº 1, do mesmo diploma.

Segundo o citado artigo 153º-F, constituem receitas do FdR as receitas provenientes da contribuição sobre o setor bancário, as contribuições iniciais das instituições participadas, as contribuições periódicas das instituições participantes, as importâncias provenientes de empréstimos (com exceção de empréstimos do BdP), os rendimentos da aplicação de recursos, as liberalidades e outras receitas provenientes da sua atividade, bem como as que por lei ou contrato lhe sejam atribuídas.

Além disso, pode ser determinado que, para além das contribuições especiais, previstas no artigo 153.º-I do RGICSF, as instituições participantes disponibilizem ainda garantias, pessoais ou reais, necessárias à viabilização dos empréstimos.

Nos termos do disposto no n.º 12 do artigo 3.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2015) e do anexo I do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 36/2015, de 9 de Março (Decreto-Lei de execução orçamental para 2015), o FdR foi qualificado como Entidade Pública Reclassificada (EPR) de regime orçamental simplificado.

Este regime foi confirmado no ano seguinte e a sua renovação solicitada para 2017, tendo em atenção as especificidades da atividade do FdR, as quais têm sido reconhecidas pelo legislador.



Sobre os efeitos da aplicação do regime simplificado ao FdR, vejam-se os pontos 18 e 19 do parecer, donde se retira que as entidades sujeitas a este regime, além de prestarem um menor número de informação, não estão abrangidas, nomeadamente por força das exceções de que beneficiam ao abrigo do já referido artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 36/2015, de 9 de Março, pelas regras relativas à unidade de tesouraria, aos encargos plurianuais, às previsões mensais de execução e a fundos disponíveis, compromissos, cabimentação, contas a pagar e pagamentos em atraso, entre outras.

Da aplicação de recursos

Os recursos disponíveis do Fundo, segundo o disposto no artigo 153.º-N do RGICSF, são aplicados em operações financeiras, mediante um plano de aplicações acordado com o Banco de Portugal.

Das despesas administrativas e operacionais do FdR

Segundo o disposto no artigo 153.º-O do RGICSF, as despesas do FdR circunscrevem-se às seguintes:

- a) Os valores a pagar no âmbito do apoio financeiro à aplicação de medidas de resolução pelo BdP;
- b) As despesas administrativas e operacionais decorrentes da aplicação de medidas de resolução.

Os serviços técnicos e administrativos necessários ao bom funcionamento do FdR são assegurados pelo BdP – *cf.* artigo 153º-P, do RGICSF, não dispondo o FdR de pessoal próprio.

Sobre este tema veja-se igualmente os pontos 7, 15, 16 e 22 do parecer.

Da fiscalização e prestação de contas

A atividade do Fundo é acompanhada pelo Conselho de Auditoria do Banco de Portugal, que zela pelo cumprimento das leis e regulamentos e emite parecer acerca das contas anuais – *vide* artigo 153.º-S) do RGICSF.

Em cumprimento do artigo 153.º-T, do mesmo Regime Geral, até 31 de março de cada ano, o Fundo apresenta ao Ministro de Estado e das Finanças, para aprovação, o respetivo Relatório e Contas por referência a 31 de dezembro do ano anterior, documento acompanhado do necessário parecer do Conselho de Auditoria do Banco de Portugal.

Quanto às RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS DO FdR, e em concreto do disposto no artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas

Nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, o Tribunal de Contas pode aplicar multas “*pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos.*”

No que se prende com o Relato de Auditoria sobre o qual recai a presente pronúncia, interessará atender a cada um dos seguintes elementos da previsão da norma:

A. Assunção de despesa

A assunção de despesa é a situação jurídica pela qual uma entidade, o “assuntor”, se obriga a efetuar a terceiro certa prestação devida.

No âmbito do direito orçamental, prevê o artigo 42.º, n.º 6, alínea b), da Lei de Enquadramento Orçamental aplicável à data, que nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que cumulativamente:

“(...) b) A despesa em causa disponha de inscrição orçamental, tenha cabimento na correspondente dotação, esteja adequadamente classificada e obedeça ao princípio da execução do orçamento por duodécimos, salvas, nesta última matéria, as exceções previstas na lei; (...)”

Foi este o dispositivo invocado no Relato como norma violada.



Mas, como veremos, não se verificou, na realidade, qualquer assunção de despesa, como ato autónomo praticado pela Comissão Diretiva do Fundo, mas um simples reconhecimento por imperativo legal, um reconhecimento *ex lege*, de natureza meramente declarativa, de uma responsabilidade do Fundo, nos termos do 153.º-O do RGICSF.

Quanto a esta matéria, parece-me importante sublinhar que, tendo em consideração o disposto no artigo 19.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 36/2015, de 9 de Março, o FdR, como EPR de regime simplificado, não está sujeito a um largo conjunto de regras de controlo da execução orçamental, entre as quais *avulta a não sujeição à regra relativa à cabimentação da despesa*. Assim sendo, mesmo que a despesa debitada pelo BdP ao FdR, cuja responsabilidade foi reconhecida, em estrita obediência à lei, não tenha suficiente cabimento orçamental, não decorre daí qualquer irregularidade ou ilegalidade na atuação dos membros da Comissão Diretiva do FdR, visto ser a própria lei a dispensar a regra da cabimentação da despesa.

B. Autorização da despesa

Outra norma invocada como violada, no entender da equipa de auditoria, foi o artigo 22.º do Regime da Administração Financeira do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho (doravante "RAFE"), preceito que se reporta à autorização das despesas públicas.

Segundo este artigo

"1. A autorização de despesas fica sujeita à verificação dos seguintes requisitos":

- a) Conformidade legal;*
- b) Regularidade financeira;*
- c) Economia, eficiência e eficácia."*

Decompondo o artigo em questão, refira-se que:

- i) Por conformidade legal entende-se a prévia existência de lei que autorize a despesa, consubstanciada, neste caso, na já referida norma constante do artigo 153.º-O do RGICSF;

-
- ii) Por regularidade financeira entende-se a inscrição orçamental (que existia), correspondente cabimento (este, apesar de insuficiente, estava dispensado nos termos do Decreto-Lei de execução orçamental para 2015) e adequada classificação da despesa; e
 - iii) No que se prende com a economia, eficiência e eficácia na autorização de despesas ter-se-á em vista a obtenção do máximo rendimento com o mínimo de dispêndio, tendo em conta a utilidade e prioridade da despesa e o acréscimo de produtividade daí decorrente. **Ora no caso vertente, e nos termos da lei, competiu exclusivamente ao Banco de Portugal verificar estes requisitos de economia e eficiência, nomeadamente no âmbito dos procedimentos de contratação pública que teve que lançar para a aquisição dos serviços que posteriormente debitou ao FdR.**

Mais uma vez, as condutas dos membros da Comissão Diretiva em nada se afastaram dos comandos decorrentes da RAFE, conforme se procura demonstrar nos pontos 12, 18 e 22 do parecer.

C. Pagamento

Relativamente ao pagamento da despesa – que não veio ainda a ocorrer –, realça-se o facto de, previamente a esta operação de pagamento, ser necessário ter lugar o *processamento* da mesma despesa, nos termos do disposto no artigo 27.º do RAFE, com as adaptações decorrentes do Decreto-Lei de execução orçamental para 2015.

Este processamento consiste na inclusão em suporte normalizado dos encargos legalmente constituídos, por forma a que se proceda à sua liquidação e pagamento.

A seguir ao processamento surge a liquidação, que consiste na determinação do montante exato da obrigação que nesse momento se constitui, a fim de permitir então o respetivo pagamento, tal como vem definido no artigo 28.º do mesmo diploma.

Posteriormente à liquidação, como dispõe o artigo 29.º, também do RAFE, vem a autorização de pagamento, que compete ao dirigente do serviço ou organismo, seguindo-se a emissão dos respetivos meios de pagamento e respetivo registo.



Portanto, o pagamento consiste na entrega ou transferência da verba devida ao credor e só pode ser efetuado após a regular liquidação da despesa e autorização de pagamento, mediante uma ordem de pagamento (despacho por entidade competente) a determinar que a despesa liquidada seja paga.

No caso vertente, e não obstante a obrigação legal de reembolsar ao BdP os custos dos serviços em causa, intrinsecamente associados ao processo de alienação do Novo Banco, de que o FdR era (e é ainda) o acionista único, não se verificou efetivamente qualquer pagamento.

D. UNIDADE DA DESPESA E COMPETÊNCIA PARA AUTORIZAÇÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS

(ponto 4.5.2 do Relato de Auditoria relativo a “Gastos relativos ao processo de venda do Novo Banco”)

Segundo o Relato de Auditoria, também as normas contidas nos artigos 16.º, n.º 1 e 17.º, n.º 1, alínea b) do Decreto-lei n.º 197/99, de 8 de junho, foram violadas com os fundamentos e considerandos que passamos a transcrever:

“Em reunião de 26-01-2016, a CD do FdR deliberou também considerar como gastos do Fundo os originados com o contrato de prestação de serviços de coordenação da venda do NB1, não obstante o mesmo ter sido celebrado em data posterior à deliberação de 27-11-2015 antes referida”.

Na sequência das referidas deliberações, o BdP faturou € 9.671.445 ao FdR pelos serviços de assessoria da responsabilidade do Fundo. A fatura em causa contém, em anexo, cópia das faturas emitidas pelas entidades prestadoras dos serviços bem como o detalhe dos valores faturados ao FdR.

Ora, considerando que:

1. A preparação da medida de resolução aplicada ao BES e o processo de venda do NB implicaram o recurso à contratação externa de serviços de assessoria técnica e jurídica.”

E prosseguindo:

"2. A tramitação dos procedimentos de contratação das referidas assessorias bem como a outorga dos correspondentes contratos foi efetuada pelo BdP, sem intervenção do FdR".

Também estamos de acordo com o considerando deste ponto, na medida em que relata a realidade, de facto e de direito.

"3. As cláusulas sobre os pagamentos dos serviços contratualizados estipulam que o BdP é responsável pelo pagamento das quantias devidas pela execução dos respetivos contratos"

O considerando deste ponto traduz igualmente a situação de facto, vertida nas cláusulas contratuais, pelo que também manifestamos estar de acordo com o que aí se diz.

"4. Os contratos celebrados não se destinaram exclusivamente à prestação de serviços relativos à venda do NB (a suportar pelo FdR), incluindo também serviços relacionados com a medida de resolução aplicada ao BES (a suportar pelo BdP)".

Relativamente a este ponto gostaríamos de sublinhar o facto de não aparecer concretizada no Relato a conclusão inequívoca, que da própria descrição se retira, de que **o débito feito pelo BdP se refere exclusivamente à prestação de serviços relativos à venda do Novo Banco – e não a outros serviços que o Banco de Portugal contratou para outras finalidades**, designadamente para a sua defesa, enquanto autoridade de resolução, em processos instaurados contra ele, nessa qualidade, com vista à impugnação da medida de resolução aplicada ao BES - sendo certo que estão em causa encargos por serviços que, nos termos da lei, devem ser suportados pelo FdR. Ora este aspeto assume a maior relevância para a contextualização correta dos factos.

"5. Do mapa anexo à deliberação do FdR de 27-11-2015 consta que os encargos com as assessorias ao processo de venda do NB da responsabilidade do Fundo ascendiam naquela data a € 8,3 milhões".

Também nada temos a referenciar quanto à descrição deste ponto, que regista um facto, para além de esclarecimento adicional ao já acima prestado.



"6. A deliberação do FdR e restante documentação não contemplam informação sobre a metodologia utilizada para o apuramento das despesas da responsabilidade do FdR, constando apenas em nota ao referido mapa anexo a seguinte menção: "valores relacionados com a assessoria ao processo de venda do NB, conforme indicado pelos prestadores de serviços".

Quanto a este considerando, é convicção do FdR que não lhe cabe a si, nesta fase, tecer quaisquer outras observações, uma vez que cabe ao BdP a iniciativa, escolha e o desenvolvimento de todo o processo de contratação de serviços de assessoria e consultoria relacionadas com as medidas de resolução (a este propósito veja-se pontos 7, 8 e 11 do parecer). No entanto, convém sublinhar **que a Comissão Diretiva do Fundo discutiu e analisou as despesas debitadas pelo Banco de Portugal, apenas tendo aceite o débito daquelas que comprovadamente se reportavam ao processo de alienação do Novo Banco.**

Neste contexto é oportuno realçar os considerandos constantes do Relato, quando se referem às condutas dos membros do Conselho Diretivo do FdR:

"7. O regime de realização de despesas determina que:

- *nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que disponha de inscrição orçamental, tenha cabimento na respetiva dotação e compromisso orçamental;"*

Para além do que ficou exposto, sobre este ponto não podemos deixar de estar de acordo, e sem discutir a questão específica do compromisso orçamental (cuja observância é dispensada pelo Decreto-Lei de execução orçamental para 2015), sempre reiteramos que o FdR não autorizou a despesa (nem tinha que a autorizar) e não pagou essa despesa.

- *a autorização da despesa depende da verificação da respetiva conformidade legal, regularidade financeira, economicidade, eficiência e eficácia;*

Para além do acima exposto, também sobre este ponto estamos de acordo, embora, como se referiu no ponto anterior, não tenha havido na realidade qualquer autorização de despesa.

-
- *o procedimento de formação de qualquer contrato inicia-se com a decisão de contratar, a qual cabe ao órgão competente para autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar;*

Esta afirmação do Relato corresponde ao que dispõe o artigo 36.º do Código dos Contratos Públicos.

Todavia, os procedimentos de contratação cabem ao Banco de Portugal pelo que também aqui não podem ser assacadas responsabilidades ao FdR (veja-se pontos 7, 8 11, 13 e 14 do parecer), sendo certo que o Banco de Portugal, por seu turno, adotou e respeitou escrupulosa e integralmente, na contratação dos serviços em causa, as normas constantes do Código dos Contratos Públicos.

- *os órgãos máximos dos serviços dotados de autonomia administrativa e financeira dispõem de competência para autorizar despesas com aquisição de serviços até ao montante máximo de € 199.519,161.*

Não colocando em causa, obviamente, que seja este o regime legal dos serviços dotados de autonomia administrativa e financeira, mais uma vez se reitera que o FdR não autorizou qualquer despesa que implicasse a violação dos preceitos invocados do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

Em suma, sublinha-se que no caso vertente não foi autorizada a realização da despesa pelo FdR, não foi processada a despesa, esta não foi liquidada, não foi emitida ordem de pagamento e, conseqüentemente, não foi efetuado qualquer pagamento.

Não obstante, ao arrepio desta realidade, no Relato de Auditoria sobre o qual nos pronunciamos conclui-se pelo seguinte (vide p. 35):

"1. O FdR não se encontra dispensado do cumprimento dos procedimentos previstos na lei em matéria de autorização, realização e pagamento das despesas bem como de contratação, mesmo decorrendo do disposto no RGICSF (artigo 153º O), que o FdR seja responsável pelos encargos gerados com as prestações de serviços a que respeita a fatura emitida pelo BdP".

Sobre esta matéria cremos que existe um equívoco que importa esclarecer, na medida em que, como decorre claramente da lei, não está, nem podia estar em



causa, a “contratação” do Banco de Portugal pelo FdR para a prestação, direta ou indireta, dos serviços ligados à venda do Novo Banco.

O que existiu, isso sim, foi a contratação de serviços pelo Banco de Portugal, entidade a quem cabe, por atribuição da lei, promover a venda do banco de transição, e o *seu subsequente débito ao FdR*, entidade que, na qualidade de acionista único e principal interessado económico na alienação do Novo Banco – embora desprovida de poderes para a promover - suporta os respetivos encargos, nos termos do artigo 153.º-O do RGICSF, que imputa expressamente ao FdR as seguintes despesas determinadas e realizadas pelo Banco de Portugal:

- *“Os valores a pagar no âmbito do apoio financeiro à aplicação de medidas de resolução pelo Banco de Portugal”*
- *“As despesas administrativas e operacionais decorrentes da aplicação de medidas de resolução”.*

E. Refira-se ainda, a este propósito, que a coerência interna do regime do RGICSF no respeitante ao circuito de financiamento das medidas de resolução e, no caso que ora nos interessa, do financiamento das despesas incorridas pelo Banco de Portugal com vista à alienação do Novo Banco, é assegurada pela conjugação do artigo 153º-O com o artigo 145º-L, nº 4, do mesmo diploma, no qual se prevê que as despesas em causa suportadas pelo Fundo poderão vir a ser recuperadas, total ou parcialmente.

Assim, ao abrigo do artigo 145º-L, nº 4 e respetivas alíneas, resulta que o *Fundo de Resolução* (tal como o Banco de Portugal) *tem direito a “recuperar quaisquer despesas razoáveis incorridas por força da aplicação das medidas de resolução”,* podendo ficar em consequência titular de um direito de crédito, assistido de privilégio creditório, até ao montante dos recursos aplicados ao suportar tais despesas, sobre a instituição de crédito objeto de resolução (o BES) e sobre a própria instituição de transição (o Novo Banco), nos termos do nº 5 do referido artigo 145º-L.

Deve ainda mencionar-se que, nos termos do artigo 145º-R, nº 5, também do RGICSF, todas as receitas geradas pela cessação da atividade do Novo Banco, enquanto instituição de transição, por venda do mesmo ou por outra causa, revertem para os acionistas, sendo que neste momento o Fundo de Resolução é o acionista único.

Ora este específico circuito financeiro estabelecido pelo regime jurídico da resolução tem como objetivo central fazer com que os custos associados à resolução de uma instituição de crédito sejam pagos, de uma forma ou de outra, a prazo mais curto ou mais longo, pelo sistema bancário, e não pelo erário público. Não deve, em qualquer caso, ler-se o dispositivo do artigo 153º-O do RGICSF desligado das estatuições dos artigos 145º-L, nº 4 e 145º-R, nº 5.

- F. Relativamente ainda ao ponto tratado na pág. 35 do Relato, entendemos ainda que o legislador quis salvaguardar que no conceito de pagamento de despesas públicas se devam incluir os encargos gerados com as prestações de serviços contratados por terceiros, no caso vertente o Banco de Portugal (veja-se neste ponto 7, 15, 16 e 17), abrangendo um conceito de despesas em geral, que se aproxima do *conceito de despesas obrigatórias*, de que damos como exemplo os chamados encargos financeiros, encargos sociais, encargos tributários, encargos de depreciação, encargos decorrentes de sentenças judiciais, *entre outras despesas que por lei devam ser repercutidas por terceiros*.

Assim, no que concerne às despesas decorrentes da prestação de serviços contratados pelo Banco de Portugal no âmbito da promoção da venda do Novo Banco, uma vez que estas **revestem uma natureza vinculada**, sendo por isso apresentadas, nos termos da lei, pelo Banco de Portugal para pagamento, não seria concebível aplicar os procedimentos previstos na lei geral em matéria de autorização, realização e pagamento das despesas, bem como da sua contratação, seguindo-se o regime aplicável às referidas **despesas obrigatórias**.

Na realidade, não faria sentido o FdR *contratar* o Banco de Portugal, que é a autoridade de resolução nacional com competência exclusiva para promover a venda do Novo Banco. O Banco de Portugal constitui, é certo, o apoio administrativo do FdR, mas tal missão tem conteúdo e finalidades diferentes da específica atuação visando a venda do banco de transição, que representa uma competência própria do Banco de Portugal, enquanto autoridade de resolução nacional dotada da necessária independência.

A não ser assim, poderíamos ser conduzidos a uma situação incontornavelmente incoerente com o regime legal da resolução (veja-se a este propósito os pontos 7, 8, 12,



15, 16 e 17 do parecer), que conduziria a Comissão Diretiva do FdR, perante a contradição entre as normas gerais de direito orçamental e as normas especiais do RGICSF, que definem os vários aspetos do regime da resolução, aplicáveis ao FdR, a uma estranha situação dilemática, por virtude da qual a Comissão Diretiva seria de facto compelida a desconsiderar uma das disciplinas normativas em causa para poder obedecer à outra – o que contrariaria frontalmente a ideia de unidade e coerência do ordenamento jurídico global, ideia que aflora, nomeadamente, no artigo 9º, nº 1, do Código Civil!

G. Prosseguindo, afirma-se no Relato:

“2. As obrigações emergentes de contratos não vinculam o FdR se os mesmos não forem outorgados pelos responsáveis do Fundo. O Código Civil estabelece que os contratos só produzem efeitos em relação a terceiros nos casos especialmente previstos na lei.”

Relativamente a este ponto, com o devido respeito por esse Tribunal Superior e pelo corpo de auditoria, que é muito, não podemos estar de acordo com a conclusão, tanto mais que não se afigura consistente com os considerandos anteriores.

Com efeito, todo o regime jurídico invocado na identificação dos factos no decorrer do Relato se prende com normas de direito público.

Remetendo de novo para o disposto no artigo 153.º-O do RGICSF, que estatui que o FdR é responsável pelos encargos gerados com as prestações de serviços decorrentes da aplicação de medidas de resolução, invoca-se que as regras financeiras de direito público, constantes da Lei n.º 41/2014, de 10 de julho, são violadas, bem como as normas do RAFE e do Decreto-Lei 197/99, de 8 de junho, e acaba por ser à norma do Código Civil que se imputa a eficácia em relação a terceiros.

Ora o que sucede, na lógica do modelo de financiamento do regime da resolução, atrás referido em E., é que **o procedimento para a contratação dos serviços necessários à venda do Novo Banco cabe ao Banco de Portugal – como é aliás também o entendimento do corpo de auditores plasmado no Relato sobre o qual nos pronunciamos – mas os encargos daí derivados são da responsabilidade do FdR, nos termos do disposto no artigo 153.º-O do RGICSF.**

De qualquer modo e em rigor, os contratos de prestação de serviços estabelecidos com o Banco de Portugal não vinculam o FdR, que neles não intervém como parte e por isso, em caso de incumprimento, nunca poderia ser acionado pelos prestadores de serviços. **O que vincula o FdR, isso sim, é a norma especial do já várias vezes mencionado artigo 153.º-O, do RGICSF, que determina que o Fundo suporte ou repercuta os custos incorridos pelo Banco de Portugal, enquanto promotor da venda do banco de transição, de que o Fundo é acionista único.**

Conforme já atrás ficou referido, estas obrigações não vinculam o FdR por efeito dos contratos celebrados pelo Banco de Portugal, mas antes em virtude de disposições legais expressas que imputam ao FdR o respetivo encargo - o que é **efetivado através do débito ao FdR dos encargos suportados pelo Banco de Portugal relativamente a cada um dos contratos, ou de um débito global que abarque o conjunto dos encargos respeitantes à mesma finalidade** (venda do Novo Banco) suportados ao longo de um certo ano, como aconteceu no exercício de 2015.

Neste contexto não será demais sublinhar, como uma realidade incontornável face ao atual regime jurídico da resolução, que o FdR *"(...) não possui uma capacidade administrativa e operacional própria, nem mesmo para as simples funções técnicas necessárias ao seu funcionamento, como aliás resulta do artigo 153.º-P do RGICSF sendo ao Banco de Portugal que cabe assegurar essas funções."*^[1]

Na realidade, o FdR foi concebido pela lei como um braço financeiro passivo da autoridade de resolução, com o exclusivo propósito de receber as contribuições das instituições participantes e com elas financiar a aplicação de medidas de resolução.

H. Ora é também por esta razão que cabe ao Banco de Portugal, a quem cabe comandar todo o processo, desenvolver os procedimentos operacionais necessários ao processo de venda, assumindo a celebração de contratos, se necessário, e avaliar os encargos que devem ser considerados imputáveis ao

^[1] Cfr. Parecer n.º PCI/2015/0000331, de 26-05-2015, referido na p.22 do Relato de Auditoria.



Fundo de Resolução, no caso concreto os que estejam associados ao processo de venda do Novo Banco.

"3. A despesa correspondente à fatura do BdP não foi devidamente autorizada pelo que não é legalmente admissível ao FdR proceder ao seu pagamento."

A questão vertida neste ponto merece o nosso comentário no sentido de que **a despesa em causa tem natureza vinculada, na medida em que resulta diretamente da sua qualificação legal, razão pela qual, reiterando o que já anteriormente se disse, não seria minimamente curial, nem mesmo exequível, aplicar ao débito pelo Banco de Portugal deste tipo de despesas da responsabilidade do Fundo de Resolução os procedimentos relativos às regras da autorização.**

Por conseguinte, a Comissão Diretiva do FdR está legalmente vinculada a proceder segundo essa determinação expressa imposta pelo RGICSF, e tanto é esse o entendimento que fez com que fosse inscrita em proposta de orçamento que o FdR submeteu à Direção Geral Orçamento, os montantes necessários para pagamento desses encargos.

"4. A competência para autorizar uma despesa do montante em causa é do Conselho de Ministros"

Sobre a questão a que se reporta este ponto, é nossa convicção que o Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, não é aplicável ao caso concreto, nomeadamente o seu artigo 17.º, n.º 1, alínea e) que estabelece que *"são competentes para autorizar despesas com locação e aquisição de bens e serviços as seguintes entidades: (...) Sem limite, o Conselho de Ministro"*.

Na realidade, **é pressuposto expresso e literal da necessidade de autorização do Conselho de Ministros que a despesa a autorizar seja realizada com vista à locação ou aquisição de bens e serviços.** Ora importa sublinhar que não foi o FdR quem procedeu à contratação dos serviços que deram lugar à despesa em causa, tendo-se limitado a reconhecer uma despesa (aliás relativa a uma pluralidade de prestações de serviços) que lhe foi apresentada para pagamento, nos termos da lei, pelo Banco de Portugal.

De facto, a norma segundo a qual a autorização de despesa acima de certo montante cabe ao Conselho de Ministros pressupõe que se trate de despesa a realizar com vista à locação ou aquisição de bens e serviços, coisa bem diferente do que aconteceu no caso vertente, em que se trata tão somente de o FdR aceitar um débito do Banco de Portugal relativo a um conjunto de serviços contratados para apoio à venda do Novo Banco, débito esse efetuado nos termos legais.

Atendendo ao exposto, cremos que não poderá ser aplicável ao caso vertente o disposto no mencionado Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, nomeadamente o artigo 17.º, n.º 1, alínea e), deste diploma, quando estabelece que “são competentes para autorizar despesas com locação e aquisição de bens e serviços as seguintes entidades: [...] Sem limite, o Conselho de Ministro”.

Permitimo-nos sublinhar que o próprio preâmbulo do diploma, enquanto elemento interpretativo relevante, afirma explicitamente que se trata apenas de um *novo regime jurídico de realização de despesas públicas e da contratação pública relativa à locação e aquisição de bens móveis e serviços*, restringindo o seu objeto a este tipo de despesa.

Ora a despesa, ou melhor dizendo, o débito de encargos correspondente à fatura apresentada pelo Banco de Portugal ao FdR, englobando uma pluralidade de serviços prestados em apoio à venda do Novo Banco, **representa uma despesa obrigatória para o FdR** que resulta diretamente de obrigações decorrentes da lei, expressas em norma especial, o artigo 153.º-O do RGICSF (dentro da lógica própria do circuito específico de financiamento da resolução a que atrás fizemos referência).

Como acima assinalámos, a Comissão Diretiva do FdR está vinculada por lei a proceder deste modo e este facto permite-nos chamar respeitosamente a atenção de V.Exa. para a doutrina existente relativa às despesas obrigatórias do Orçamento de Estado, nos termos artigo 16.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

Esta situação decorre, insiste-se, da competência exclusiva do Banco de Portugal (e não do FdR, apesar de este ser o acionista único do Novo Banco) para promover a alienação do banco de transição, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 145.º-R, do RGICSF, na redação atualmente em vigor, tal como já anteriormente resultava do artigo 145.º-I do mesmo Regime Geral, na redação em vigor à data da medida de resolução aplicada ao BES.

Ora a promoção da alienação do banco de transição é efetuada pelo Banco de Portugal por conta do FdR, na qualidade de acionista do referido banco, revertendo os montantes que venham a ser recebidos para o FdR, o qual, usufruindo das vantagens da venda,



não pode deixar de suportar os respetivos custos, dentro do velho princípio geral de equidade condensado no brocardo latino *ubi commoda, ibi incommoda*, de acordo com o qual, por via de regra, a entidade que auferirá as vantagens de um negócio jurídico (neste caso a prevista alienação do Novo Banco) deve assumir os respetivos custos, como também do próprio direito das sociedades e, de forma inequívoca, como temos vindo a afirmar, do artigo 153.º-O do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro (“RGICSF”), em cujos termos constituem despesas do Fundo de Resolução “a) os valores a pagar no âmbito do apoio financeiro à aplicação de medidas de resolução pelo Banco de Portugal; b) as despesas administrativas e operacionais decorrentes da aplicação de medidas de resolução”.

De facto, permitimo-nos insistir sobre este ponto, não foi o FdR quem procedeu à contratação que deu lugar à despesa em causa. O que o FdR fez foi apenas e só reconhecer a existência de uma despesa que lhe foi apresentada pelo Banco de Portugal para pagamento, nos precisos termos que a lei determina e à qual o Fundo deve obediência, depois de ter verificado que a mesma se reportava a encargos efetivamente relacionados com o processo de venda do Novo Banco.

De resto, como o Relato refere, o FdR informou que o pagamento dos serviços em causa ao BdP “(...) ainda não ocorreu, sendo relevante assinalar que, nos termos do Orçamento de Estado para 2016, não foi aí inscrita dotação orçamental suficiente para o pagamento daquelas despesas, ainda que tal constasse da proposta de orçamento oportunamente submetida pelo Fundo de Resolução.”^{12]}

Realça-se sobre este ponto que o pagamento efetivamente não ocorreu, sendo que nem o Orçamento para 2016 contemplava dotação para essa despesa, nem o OE para 2017 prevê dotação suficiente para o pagamento desses encargos.

- I. No seguimento do que se explanou, não podemos deixar de abordar o penúltimo parágrafo da mesma página 35 do Relato, ao mencionar que a LOPTC determina que a “violação de normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos é passível de apuramento de responsabilidade financeira pelo Tribunal de Contas”, na

^[2] Cfr. p. 35 do Relato de Auditoria.

medida em que se refere que os factos descritos são suscetíveis de configurar uma infração financeira, podendo os responsáveis do FdR incorrer em eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC, caso a mesma não venha a ser relevada nos termos previstos no n.º 9 do mesmo artigo.

Quanto à descrição destes dois parágrafos, reiteramos que se devem considerar verificados e confirmados os factos expostos neste contraditório, inexistindo por isso fundamentos para manter uma posição de desvalor relativamente às condutas dos responsáveis, que cremos se encontram esclarecidas e sublinhadas, não restando dúvidas sobre as atribuições e a forma de atuação do FdR e da sua Comissão Diretiva. Na realidade, cremos que seria tremendamente injusto e destituído de base jurídica séria, responsabilizar quem, em concreto, nos termos da lei (e como já acima referido), se limitou a reconhecer uma despesa, tendo agido no âmbito de uma atividade vinculada e tipicamente de execução¹, como aconteceu, no caso vertente, com os membros da Comissão Diretiva do FdR.

O reconhecimento (*ex lege!*) da despesa em causa não poderá constituir, para os efeitos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, uma infração financeira atribuível aos membros da Comissão Diretiva do FdR, porque a sua concreta conduta não se mostrou ilícita do ponto de vista dos deveres funcionais exigíveis. **A conduta dos membros da Comissão Diretiva foi absolutamente regular, uma vez que foi executada de acordo com as suas competências próprias e se processou de acordo com as exigências legais que decorrem do regime legal vigente, tendo aqueles atuado com os cuidados devidos, dentro de um critério exigente de zelo e diligência, como se pode, aliás, deduzir quer do facto de a Comissão Diretiva ter solicitado parecer ao Departamento Jurídico do Banco de Portugal, que serviu de base à decisão em causa, quer até pela cautela revelada no facto de não ter procedido ao pagamento do débito referido, por apesar de tudo ter algumas dúvidas sobre a questão do respetivo cabimento e até que tais dúvidas fossem totalmente removidas.**

Anote-se, em abono da verdade, que, mesmo que objetivamente o reconhecimento *ex lege* da mencionada despesa fosse suscetível de ser considerado assunção de

¹ Vd., ANTÓNIO CLUNY, *Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas. Contributos para uma reflexão necessária*, Coimbra Editora, 2011, pp. 128.



despesa, o que se nega, nunca o ora Pronunciante, ou os seus colegas da Comissão Diretiva do FdR, teriam tido forma e oportunidade de a contestar, **pois não intervieram no procedimento que lhe dá suporte, não escolheram o procedimento, não aceitaram as propostas, não adjudicaram e não contrataram diretamente, limitando-se ao estrito cumprimento da lei.**

- J. Ao terminarmos este contraditório, não podemos deixar de sublinhar o espírito de cooperação que nos acompanhou desde o seu início, cientes do objetivo da auditoria de proceder ao acompanhamento da atividade do FdR e de contribuir para a sua boa governação, a confirmar pelas conclusões do mesmo e pela precisão de alguns aspetos que ressaltam do próprio Relato como sejam:

Fiabilidade das demonstrações financeiras

- *as demonstrações financeiras relativas ao exercício de 2015 foram elaboradas de acordo com os princípios e normas de contabilidade aplicáveis (...) refletem, de forma apropriada, a situação financeira e patrimonial do FdR.*
- *A execução orçamental reflete de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materialmente relevantes, as operações com impacto orçamental no ano de 2015.*

Sistemas de gestão e controlo

A atividade do FdR é desenvolvida segundo o modelo previsto no enquadramento normativo das medidas de resolução das instituições de crédito que não assegura o equilíbrio necessário entre as competências para as decisões quanto às medidas de resolução (que, em grande medida, cabem ao BdP) e as responsabilidades financeiras resultantes da aplicação dessas medidas (que cabem ao FdR).

Constatou-se que, sem prejuízo de ulteriores aperfeiçoamentos (...) o FdR tomou já várias medidas e implementou procedimentos que constituem pontos fortes do sistema de controlo interno, sendo de salientar, a divulgação pública, de forma sistemática, de informação relativa à sua atividade e situação financeira.

De qualquer modo, foi com satisfação que verificámos, ao longo do Relato, o corpo auditor confirmar a adequação dos concretos registos contabilísticos adotados pelo Fundo de Resolução, incluindo no que se refere ao registo das contribuições, ao registo de passivos contingentes, ao registo da participação do Fundo de Resolução no capital do Novo Banco, S.A. ou ao reconhecimento de imparidades pelo crédito existente sobre o BANIF, fazendo menção expressa quanto à *“legalidade e regularidade das operações examinadas”*.

Impõe-se finalmente sublinhar que em dois momentos do Relato (a págs. 36 e 38) o corpo auditor expressa que o *“FdR prossegue uma atividade nova que se traduziu na aplicação, pela primeira vez em Portugal do mecanismo de resolução”* referindo, num desses dois momentos, que se assegurou o apoio financeiro às medidas de resolução do BES e do BANIF, numa fase muito inicial da sua atividade sem deter, autonomamente, os recursos necessários.

Razões pelas quais, para além dos argumentos atrás expendidos para o afastamento de qualquer tipo de responsabilidade, existem ainda, cremos, fundamentos para a relevação da mesma, até por se tratar, da parte de todos os intervenientes, da aplicação de um regime absolutamente inovador, sem quaisquer precedentes ou raízes anteriores no direito português.

- K. Permitimo-nos, finalmente, sublinhar que a ação a que nos reportamos permitiu uma reflexão sobre esta matéria que, estamos certos, poderá vir a fomentar a adoção de medidas, mormente de natureza legislativa, com vista a corresponder à necessidade de clarificação de alguns aspetos relativos à organização de meios do FdR, e até sobre a sua natureza jurídico-institucional, por forma a permitir no futuro maior agilidade nos processos administrativos, orçamentais e financeiros desta entidade, de modo a proporcionar a remoção de constrangimentos no contexto das medidas de resolução e seus instrumentos de execução.

Aproveito para referir o meu grande apreço pela alta qualidade do trabalho desenvolvido pelo Tribunal e, em particular, pela equipa de auditoria relativamente à atividade do Fundo de Resolução, confiando plenamente que, no respeitante à parte relativa à



Tribunal de Contas

alegada violação de normas legais de direito orçamental, designadamente relacionadas com a autorização de despesa, os factos e argumentos expressos no contraditório permitam justificar uma reapreciação desse ponto por parte do Tribunal de Contas.

Ficando desde já à completa disposição de V.Exa. para qualquer esclarecimento complementar que entenda útil, apresento os meus melhores cumprimentos.

José Manuel Bracinha Vieira

(ex-vogal da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução)



Ernst & Young
Audit & Associados - SROC, S.A.
Avenida da República, 90-6º
1600-206 Lisboa
Portugal

Tel: +351 217 912 000
Fax: +351 217 957 586
www.ey.com

Confidencial

11 de janeiro de 2017

Direção Geral do Tribunal de Contas
Departamento de Auditoria II
Avenida Barbosa do Bocage nº 61
1069-045 Lisboa

Assunto: Atividade do Fundo de Resolução - Relato de Auditoria - Audição

Exmos. Senhores,

Em resposta ao Vosso ofício sobre o assunto em epígrafe, apresentamos os nossos comentários ao extrato do Relatório de auditoria à atividade do Fundo de Resolução com referência a 2015 (V. Refª Processo 30/2016 - AUDIT - páginas 33, 34, 35 e 39):

- 1) Em relação ao disposto sobre os gastos relativos ao processo de venda do Novo Banco, confirmamos que no âmbito da nossa auditoria a análise do seu reconhecimento contabilístico teve em conta as disposições do Parecer do Banco de Portugal de 26 de maio de 2015 e a deliberação da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução de 27 de novembro de 2015. Em relação aos aspetos legais adicionais identificados no Vosso Relatório, entendemos que deverão ser analisados e comentados diretamente pelo Fundo de Resolução.
- 2) Em relação às conclusões referidas na página 39, constatamos com agrado o juízo favorável sobre a fiabilidade das demonstrações financeiras com reserva idêntica à considerada no nosso Relatório de Auditoria. Relativamente aos temas identificados ao nível dos sistemas de gestão e controlo e sustentabilidade do Fundo de Resolução tomámos nota das Vossas observações, as quais serão tidas em consideração para seguimento na próxima intervenção no âmbito da nossa auditoria.

Ao dispor para qualquer esclarecimento adicional que considerem necessário, apresentamos os nossos melhores cumprimentos,

Ernst & Young Audit & Associados - SROC, S.A.
Sociedade de Revisores Oficiais de Contas nº 178
Representada por:

Ana Salceda

Ana Rosa Ribeiro Salcedas Montes Pinto - ROC nº 1230
Registada na CMVM com o nº 20160841



DGO Orçamento

Exm.º Senhor
Dr. Luís Filipe Vieira Simões
Auditor – Coordenador do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-45 LISBOA

REFERÊNCIA ORIGEM	DATA ORIGEM	NOSSA REFERÊNCIA	
Email nº36855/DAII	29 dez 2016	Ofício n.º 12/GEPO/DIRC/2017 Processo SGD:P14215/2016 Temática: Execução Orçamental – Respostas ao TC e outras entidades de controlo	12 jan 2017 Ref.º Emissor:

Assunto: Auditoria à Atividade do Fundo de Resolução em 2015 – Relato - Audição

No que respeita ao pedido formulado por esse Digníssimo Tribunal, através de mensagem de correio eletrónico em referência sobre o assunto identificado em epígrafe, informa-se que esta Direção – Geral não tem comentários a tecer sobre o documento apresentado.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,

Manuela Proença

/PQ