



**EXERCÍCIO DE CONTRADITÓRIO AO  
RELATO DE AUDITORIA 2/2021 DO DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VII  
DO TRIBUNAL DE CONTAS**

**– RESPOSTA DO BANCO DE PORTUGAL –**

**SUMÁRIO**

---

A auditoria do Tribunal de Contas tem por objeto *“a gestão do Novo Banco com financiamento público”*, incidindo, segundo os seus termos de referência, sobre as operações e demais atos de gestão do Novo Banco, S.A. (“Novo Banco”), ocorridos até 31/12/2020.

No entanto, a auditoria abrange, não apenas a gestão do Novo Banco propriamente dita (i.e. a condução dos negócios do banco e os atos praticados pelos órgãos do banco), como também a atuação das autoridades que tiveram participação na resolução do Banco Espírito Santo, S.A. (“Banco Espírito Santo” ou “BES”) (incluindo a venda do Novo Banco) e têm participação na execução dos acordos relativos à venda do Novo Banco, nomeadamente o Governo, o Banco de Portugal e o Fundo de Resolução. Na realidade, a auditoria abrange sobretudo a atuação destas entidades, como se constata pelo facto de não ter sido dirigida nenhuma recomendação ao Novo Banco.

**A pronúncia do Banco de Portugal tem por referência o papel que esta entidade tem desempenhado nesse âmbito e vem demonstrar que a sua atuação salvaguardou o interesse público, inclusive através da inequívoca minimização da utilização dos recursos do Fundo de Resolução.**

A pronúncia do Banco de Portugal tem por referência, portanto, a sua própria atuação na qualidade de autoridade nacional de resolução e não *“a gestão do Novo Banco”* especificamente considerada.

Na sua pronúncia, o Banco de Portugal tem também por referência o conhecimento e acompanhamento quanto à atuação do Fundo de Resolução, o qual, nos termos da lei, funciona junto do Banco de Portugal (cfr. artigo 153.º-B, n.º 2, do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras – “RGICSF”) e com os recursos técnicos e administrativos que o Banco de Portugal lhe disponibiliza (cfr. artigo 153.º-P do RGICSF).



Acresce que, enquanto mecanismo de financiamento de medidas de resolução, o Fundo de Resolução tem por objeto estrito a prestação de apoio financeiro à aplicação de medidas de resolução adotadas pelo Banco de Portugal, agindo por sua determinação e observando as funções que lhe são conferidas pela lei no âmbito da execução dessas medidas (cfr. artigo 153.º-C do RGICSF).

No que se refere, em particular, à atuação do Fundo de Resolução no quadro da execução dos contratos, foi também o Banco de Portugal, em conformidade com o referido artigo 153.º-C do RGICSF, que determinou ao Fundo de Resolução a celebração dos acordos de venda do Novo Banco e determinou ao Fundo de Resolução que praticasse os atos necessários à sua execução.

Atento o quadro jurídico que – como a lei impõe – conforma a atuação do Fundo de Resolução, a pronúncia do Banco de Portugal também tem por presente o quadro geral de atuação do Fundo de Resolução.

Na presente resposta, que dá sequência à resposta que já tinha apresentado no âmbito da auditoria concluída pelo Tribunal de Contas em abril de 2021, **o Banco de Portugal apresenta várias e sólidas evidências de que o uso de recursos públicos foi minimizado** – quer na resolução do BES, quer, especificamente no que respeita ao uso dos recursos do Fundo de Resolução, por efeito dos mecanismos contratuais acordados no âmbito da venda do Novo Banco e de um controlo público eficaz, em particular através da ação do Fundo de Resolução na execução dos acordos.

As evidências mais eloquentes são as seguintes:

- No que respeita especificamente à resolução, a Comissão Europeia – que, na altura, analisou, mediu e autorizou o auxílio de Estado prestado – concluiu que a resolução e a venda do Novo Banco, **mesmo que fossem utilizados os 3.890 milhões de euros correspondentes ao limite máximo do Acordo de Capitalização Contingente, constituíam as medidas menos onerosas face às circunstâncias em que se apresentavam o BES e o Novo Banco.**
- Até 31/12/2021, as perdas atribuídas à carteira de ativos abrangidos pelo âmbito do Acordo de Capitalização Contingente ascendem a **4.408 milhões de euros.**
- Até ao momento, e com referência à mesma data, os valores pretendidos pelo Novo Banco ao abrigo daquele Acordo já ultrapassam o valor máximo contratual, de 3.890 milhões de euros.
- Porém, os pagamentos realizados pelo Fundo de Resolução totalizam **3.405 milhões de euros.**
- **O montante de cerca de mil milhões de euros de perdas que não resultaram em pagamentos pelo Fundo de Resolução é a expressão do funcionamento do mecanismo de capitalização contingente e da ação do Fundo de Resolução na execução do Acordo.**



Mas ainda que esta seja a evidência mais impressionante e mais definitiva, ela está longe de ser a única demonstração empírica e solidamente fundamentada de que o uso de recursos públicos foi minimizado, na extensão máxima permitida pelas condições em que opera o Novo Banco e pelos contratos, tal como foram acordados para permitir a conclusão da venda do banco, em 2017 (e que – recorda-se – foi indispensável para preservar a estabilidade financeira, proteger a economia nacional e minimizar também o impacto nas finanças públicas da situação gravíssima em que o Banco Espírito Santo se encontrava, em 2014).

A presente resposta do Banco de Portugal aprofunda esta evidência, mas apresenta ainda outras mais, também tendo presentes os elementos que o Fundo de Resolução integrou na sua resposta.

Nas respostas do Banco de Portugal e do Fundo de Resolução demonstra-se, também – uma vez mais, com abundante e sólida evidência – que **a minimização do uso de recursos públicos foi alcançada através de um controlo eficaz por parte das autoridades públicas, e do Fundo de Resolução em particular.**

O Relato de Auditoria apresenta uma conclusão distinta (e que se entende ser preliminar): a de que não foi *“otimizado (minimizado) o recurso ao financiamento do Fundo de Resolução”*.

**Porém, essa conclusão está prejudicada por um conjunto relevante de incorreções factuais, desconsideração de elementos de análise centrais, fragilidades metodológicas e imprecisões determinantes de exegese da informação disponibilizada. Apenas a título de exemplo, não pode deixar de se elencar os seguintes:**

- A auditoria não apresenta uma análise numérica quanto à utilização dos recursos do Fundo de Resolução e nem considera os valores acima referidos quanto à execução do mecanismo de capitalização contingente, i.e. não tem em atenção os *resultados* da execução do contrato.
- A auditoria tem por referência um quadro de análise que não é diretamente aplicável ao contexto em que se desenrolou a gestão dos ativos abrangidos pelo Acordo de Capitalização Contingente – por exemplo, quando classifica como fragilidades certas práticas que são generalizadamente utilizadas no mercado europeu, tais como a realização de processos de venda em carteiras com convite a um número muito alargado de investidores, mas sem um concurso público.
- A auditoria extrai conclusões em abstrato, sem atender às circunstâncias específicas em que se desenrolou a gestão dos ativos abrangidos pelo Acordo de Capitalização Contingente – por exemplo, quando alega que teria sido possível uma redução “menos rápida” de ativos não produtivos, apesar de a própria auditoria reconhecer que aquela redução deu resposta a exigências regulatórias aplicáveis ao Novo Banco e de se constatar que a redução não foi ainda suficiente, cinco anos volvidos, para colocar o Novo Banco no patamar exigível em matéria de rácio de *Non Performing Assets* (“NPLs”);



sugerindo a auditoria que teria sido talvez mais vantajoso – mas sem o demonstrar – seguir-se uma estratégia de “wait and see”, como é classificada pelo Banco Central Europeu.

- A auditoria extrai conclusões sem adequada demonstração – por exemplo, quando sugere que a referida redução de ativos “menos rápida” seria “mais rentável”, mas sem a indicação de qualquer evidência ou indício que suporte essa afirmação. Note-se que, apesar de intuitivamente apelativa, esta observação contende com a realidade observável, dado que, a não ter concretizado a redução de ativos não produtivos que concretizou, o Novo Banco estaria exposto a obrigações de reforço de imparidades e aumento de requisitos prudenciais, por determinação do BCE, a custos mais elevados na emissão de dívida para cumprimento de exigências regulatórias e teria que prosseguir a redução daqueles ativos num quadro macroeconómico substancialmente mais adverso do que nos anos antecedentes.
- A auditoria extrai conclusões sem correspondência com a realidade dos factos – por exemplo, quando conclui que o mecanismo de capitalização contingente, “tem promovido” a prossecução de objetivos de redução de ativos não produtivos mais rápidos, não só não atendendo às referidas exigências regulatórias, mas também sem atender aos factos que indicam que a redução observada no Novo Banco se encontra alinhada com aquela que se observa no setor bancário nacional.

**Acresce àquelas fragilidades, e com especial relevância, o facto de a análise quanto à minimização do uso de recursos públicos não ter por base nenhuma análise de alternativas.**

Com efeito, na análise e nas considerações que tece sobre diferentes circunstâncias relevantes para a determinação do uso de recursos públicos – *maxime* a resolução do BES, a negociação dos termos contratuais da operação de venda do Novo Banco e a execução desses contratos – a auditoria não recorre, não desenvolve nem avalia criticamente, em momento algum, cenários alternativos, a fim de fundada e credivelmente concluir se houve ou não minimização do uso de recursos públicos.

Ora, para que se possa concluir se o recurso ao Fundo de Resolução foi, ou não, minimizado, não basta constatar que esse recurso ao Fundo de Resolução existiu.

A ocorrência de pagamentos por parte do Fundo de Resolução no montante global de 3.405 milhões de euros representa, indiscutivelmente, um impacto muito significativo para o Fundo de Resolução, para o sistema bancário nacional (que é, em última análise, a fonte de financiamento do Fundo de Resolução) e, por força do regime financeiro e orçamental aplicável, também para as finanças públicas.

Mas para que se conclua se esse impacto – que resulta de compromissos assumidos no âmbito do processo de resolução do Banco Espírito Santo – foi, ou não, minimizado é necessário analisar as circunstâncias em que o mesmo ocorre e, sobretudo, analisar e avaliar cenários alternativos



que permitam conhecer se aquele impacto poderia, de facto, à luz das circunstâncias aplicáveis, ter sido menor.

**Porém, o Relato não apresenta ou quantifica qualquer cenário alternativo que, estando ao alcance do Banco de Portugal e do Fundo de Resolução (i.e. que tivesse base nos poderes atribuídos ao Banco de Portugal ou ao Fundo de Resolução pela lei e pelos contratos), minimizasse, adicionalmente, aqueles custos.**

A partir da sua análise quanto à minimização do uso de recursos públicos (prejudicada pelos vícios acima resumidos), o Relato apresenta como corolário a conclusão de que não foi salvaguardado o interesse público.

Mas o *interesse público* a que se reporta o Relato de Auditoria é avaliado à luz de uma única finalidade: a minimização do recurso ao Fundo de Resolução.

Na verdade, na sua atuação, o Banco de Portugal e o Fundo de Resolução estão obrigados – por imposição da lei – a atender e a acautelar todas as finalidades do regime de resolução, incluindo a preservação da estabilidade financeira, a continuidade da atividade do Novo Banco e o cumprimento das finalidades da sua venda, medido pelo retorno do Novo Banco à viabilidade.

A avaliação unidimensional que a auditoria prossegue quanto à salvaguarda do interesse público mostra-se, por isso, flagrantemente incompleta, dado que o interesse público que as autoridades públicas estão obrigadas, pela lei, a salvaguardar não é medido apenas (e ainda que essa seja indiscutivelmente muito importante) pela finalidade de minimização do uso de recursos públicos.

**A realidade é que o interesse público, apropriadamente avaliado nos termos em que a lei o define, incluindo (mas não só) quanto ao objetivo de minimização do uso de recursos públicos foi, como mais uma vez se demonstra na presente resposta, indiscutivelmente salvaguardado.**

Por outro lado, a auditoria apresenta uma análise muito pertinente e globalmente correta sobre a influência das exigências regulatórias na redução de ativos improdutivos do Novo Banco e no reforço do registo de imparidades, a qual não é, porém, utilizada para extrair conclusões.

Também concluiu, corretamente, que o mecanismo de capitalização contingente continuou a ser, mesmo depois de 2020, “*determinante para o Novo Banco cumprir os rácios de fundos próprios totais*”.

E também veio confirmar que o Fundo de Resolução obtém – e sempre obteve – a confirmação, junto das entidades com competência legal para o efeito, do montante necessário para que os rácios de capital do Novo Banco se situem nos níveis acordados no contrato, e que é – nos termos do contrato – o montante a pagar pelo Fundo de Resolução. Desse ponto de vista,



**BANCO DE PORTUGAL**  
EUROSISTEMA

entende o Banco de Portugal que o Relato traduz uma revisão da anterior observação do Tribunal de Contas quanto a esta matéria e reconfigura a recomendação constante do Relatório 7/2021 sobre a demonstração do cálculo do valor a pagar pelo Fundo de Resolução.

No que se refere às Recomendações que lhe são dirigidas, o Banco de Portugal reafirma o seu firme empenho em dar-lhes adequado acolhimento, sempre tendo em conta e em respeito, como não poderia deixar de ser, pelo seu concreto âmbito de competências legais e contratuais.



## ÍNDICE

---

<b>1. Sobre a salvaguarda do interesse público e a comprovação de que essa finalidade tem sido atingida pelo Banco de Portugal e pelo Fundo de Resolução .....</b>	<b>1</b>
<b>2. A minimização do recurso ao Fundo de Resolução e a comprovação de que também esse objetivo tem sido assegurado.....</b>	<b>9</b>
<b>3. A comprovação de que o controlo público tem sido objetivamente eficaz .....</b>	<b>21</b>
3.1. Um dos resultados da ação do Fundo de Resolução: 485 milhões de euros ..	22
3.2. Outro dos resultados da ação das entidades públicas: a específica recuperação de um importante crédito do Novo Banco <sup>(1)</sup> .....	23
3.3. A questão da remuneração variável dos membros do Conselho de Administração Executivo .....	25
3.4. Outros (múltiplos e variados exemplos) do controlo público .....	25
3.5. O cuidado, o rigor e o escrutínio colocado pelas equipas do Fundo de Resolução na análise das operações que são submetidas ao Fundo para pronúncia, e que não parece ter sido objeto de análise na auditoria.....	26
3.6. As situações que na auditoria se considera que constituem falhas de controlo .....	28
<b>4. A comprovação de que foi demonstrado o cálculo do valor a pagar, em cada ano, pelo Fundo de Resolução .....</b>	<b>34</b>
<b>5. Outros comentários relevantes .....</b>	<b>42</b>
5.1. Sobre a alegação de que foram superadas as metas fixadas nos compromissos assumidos pelo Estado e a sugestão de que talvez tivesse sido possível uma redução mais lenta de ativos não produtivos .....	42
5.2. Sobre a alegação de que o Novo Banco operou com níveis de capital acima das exigências regulatórias .....	50
5.3. Sobre a avaliação e valorização contabilística dos ativos.....	52
5.4. Sobre a afirmação de que a resolução do BES tem origem na má qualidade dos ativos .....	60
5.5. Sobre o registo de provisões e de imparidades.....	63
5.6. A referência à hipótese de modificar o Acordo de Capitalização Contingente face à ocorrência de situações de força maior.....	68
5.7. O caso da não aplicação de contabilidade de cobertura.....	70
5.8. Sobre as perdas relativas à companhia de seguros GNB-Vida .....	73
5.9. Sobre as alegadas fragilidades em processos de venda de ativos .....	79



5.10.	Sobre a hipotética ocorrência de transações com partes relacionadas com a Lone Star.....	84
5.11.	Sobre os riscos emergentes do contencioso.....	86
5.12.	Sobre as possíveis compensações ao abrigo do princípio de NCWO .....	88
5.13.	Sobre o alegado conflito de interesses no exercício da função de Monitoring Trustee pela Mazars .....	92
<b>6.</b>	<b>O acolhimento das Recomendações constantes do Relatório 7/2021, de abril de 2021.....</b>	<b>94</b>
6.1.	Recomendação relativa à imputação de responsabilidades aos responsáveis pelas perdas.....	95
6.2.	A recomendação quanto à independência das ações entre o Conselho de Administração do Banco de Portugal e a Comissão Diretiva do Fundo de Resolução... ..	106
<b>7.</b>	<b>Outras imprecisões do Relato de Auditoria.....</b>	<b>112</b>
<b>8.</b>	<b>Sobre as Recomendações preliminares constantes do Relato de Auditoria.....</b>	<b>117</b>



## 1. SOBRE A SALVAGUARDA DO INTERESSE PÚBLICO E A COMPROVAÇÃO DE QUE ESSA FINALIDADE TEM SIDO ATINGIDA PELO BANCO DE PORTUGAL E PELO FUNDO DE RESOLUÇÃO

---

1. O Relato de Auditoria apresenta, como conclusão geral (e que se entende preliminar), a de que *“a gestão do Novo Banco com financiamento público não salvaguardou o interesse público, por não ter sido otimizado (minimizado) o recurso a esse financiamento, através da verificação das condições identificadas pelo Tribunal [de Contas]”*.

Para a correta interpretação do significado e do alcance desta conclusão, importa ter bem presente, em primeiro lugar, que **aquele juízo tem por referência uma definição muito específica de *interesse público* utilizada na auditoria.**

Conforme se encontra definido nos “Termos de Referência” da auditoria, **o *interesse público* corresponde, para este específico efeito** (cfr. parágrafo 50 do Relato<sup>(1)</sup>), **à minimização do recurso a verbas do Fundo de Resolução e é avaliado através dos seguintes parâmetros:**

- “i) Adequada avaliação e valorização contabilística dos ativos [do Novo Banco].*
- ii) Adequado reconhecimento de perdas nos ativos, por imparidade.*
- iii) Venda de ativos sem prejudicar o balanço do banco (sem perdas).*
- iv) Inexistência de conflitos de interesses e de complacência.*
- v) Inexistência de práticas destinadas a acionar o mecanismo de capital contingente.*
- vi) Eficaz controlo público (incluindo acatar o recomendado pelo Tribunal de Contas).”*

**Ou seja, o *interesse público* a que se reporta o Relato de Auditoria é avaliado de uma forma muito circunscrita e à luz de uma única finalidade, a minimização do recurso ao Fundo de Resolução.** Nessa dimensão, o critério orientador distingue-se de forma clara da noção de interesse público utilizada na auditoria do Tribunal de Contas concluída em abril de 2021

---

<sup>1</sup> De acordo com os Termos de Referência (§50): *“Objetivo [da auditoria] – Avaliar se a gestão do Novo Banco com financiamento público salvaguarda o interesse público, o que, nos termos solicitados pela Assembleia da República, significa otimizar (minimizar) o recurso a esse financiamento (...)”*.



(Relatório de Auditoria 7/2021). Recorda-se que, nessa auditoria, o Tribunal de Contas utilizou uma definição mais abrangente de interesse público<sup>2</sup> e concluiu que *“o financiamento público do Novo Banco concorreu para a estabilidade do sistema financeiro, sobretudo por ter sido evitada a liquidação do banco e reduzido o risco sistémico”*.

**Sucedede que, como se explica nos parágrafos seguintes, o interesse público que – nos termos da lei – compete ao Banco de Portugal e ao Fundo de Resolução acautelar e salvaguardar, abrange precisamente a estabilidade financeira e a proteção dos depositantes, objetivos de natureza pública, normativamente consagrados, que têm uma relevância para a nossa vida coletiva e para as contas públicas portuguesas que não se esgota na redutora (ainda que também muito relevante) finalidade de interesse público utilizada na presente auditoria.** Na verdade, a lei impõe ao Banco de Portugal, na qualidade de autoridade de resolução, e ao Fundo de Resolução que, na sua atuação, atendam e acautelem as demais finalidades do regime da resolução bancária, com destaque para a preservação da estabilidade financeira e para a proteção dos depositantes. Limitar a definição de “interesse público” a uma única dimensão de um interesse (muito) mais vasto leva a auditoria a incorrer num risco de enviesamento que contradiz frontalmente todo o esforço coletivo que conduziu à criação e à aplicação do regime jurídico da resolução bancária.

2. Com efeito, não pode o Tribunal de Contas ignorar que:
  - i. **A auditoria inclui no seu âmbito os processos relacionados com os acordos relativos à venda do Novo Banco e, muito em especial, o Acordo de Capitalização Contingente.** Esse acordo constituiu parte integrante e indissociável da operação de venda do Novo Banco, sem o qual a mesma não se teria efetivado, quer por ser condição essencial da proposta apresentada pelo comprador, quer porque, sem o mecanismo de capitalização contingente, o Banco Central Europeu e a Comissão Europeia não teriam autorizado a operação, dado que esse mecanismo e a disponibilização de recursos públicos que o

---

<sup>2</sup> De acordo com os Termos de Referência constantes do Relatório de Auditoria 7/2021 (§69), o conceito de interesse público utilizado pelo Tribunal de Contas nessa anterior auditoria não se circunscrevia à finalidade de minimização do impacto nas finanças públicas. O objetivo dessa anterior auditoria ficou assim definido: *“Objetivo [da auditoria] – Avaliar se o financiamento público do Novo Banco, ao abrigo do Acordo de Capitalização Contingente, salvaguarda o interesse público, o que, neste contexto, significa: a) Concorrer para a estabilidade do sistema financeiro; b) Minimizar o impacto na sustentabilidade das finanças públicas; c) Financiar o valor apropriadamente demonstrado, verificado e validado.”*



- mesmo consagra foram considerados indispensáveis para assegurar a adequada capitalização e a viabilidade do Novo Banco.
- ii. A conclusão da venda do Novo Banco integrou-se ainda no âmbito do processo de resolução do Banco Espírito Santo, S.A., deu cumprimento a um imperativo legal <sup>(3)</sup> e foi orientada – nos termos da lei – pelas finalidades que o regime de resolução bancária expressamente estipula.
- iii. **O Acordo de Capitalização Contingente e a disponibilização de uma verba de até 3.890 milhões de euros – como se encontra já demonstrado e é reconhecido também pelo Tribunal de Contas na sua auditoria ao financiamento público do Novo Banco <sup>(4)</sup> – foram essenciais, portanto, para que fossem atingidas as finalidades do regime da resolução bancária.**
- iv. O regime da resolução bancária define expressamente o conceito de interesse público para efeitos das decisões e das medidas adotadas ao abrigo daquele regime. **O interesse público a prosseguir é – segundo a lei – avaliado à luz do cumprimento das seguintes finalidades <sup>(5)</sup>:**
- i) Assegurar a continuidade da prestação dos serviços financeiros essenciais;
  - ii) Acautelar o risco sistémico e assegurar a estabilidade financeira;
  - iii) Salvaguardar os interesses dos contribuintes e do erário público, neste caso com vista a acautelar o dispêndio de recursos públicos decorrentes daquela que é a via alternativa à resolução para lidar com uma instituição de crédito insolvente ou em risco de ficar insolvente (i.e. a sua liquidação);
  - iv) Salvaguardar a confiança dos depositantes.

---

<sup>3</sup> Recorda-se que, nos termos do disposto no n.º 12 do artigo 145.º-G do RGICSF, na sua redação em vigor à data da aplicação da medida de resolução ao BES: *“O banco de transição tem uma duração limitada a dois anos, prorrogável por períodos de um ano com base em fundadas razões de interesse público, nomeadamente se permanecerem riscos para a estabilidade financeira ou estiverem pendentes negociações com vista à alienação dos respetivos ativos, passivos, elementos extrapatrimoniais e ativos sob a sua gestão, não podendo exceder a duração máxima de cinco anos.”*

<sup>4</sup> Cfr. Relatório de Auditoria 7/2021: *“o financiamento público do Novo Banco concorreu para a estabilidade do sistema financeiro, sobretudo por ter sido evitada a liquidação do banco e reduzido o risco sistémico.”*

<sup>5</sup> Na redação do artigo 145.º-A do RGICSF em vigor à data da aplicação da medida de resolução ao BES.



**3. Os critérios para avaliar a salvaguarda do interesse público no quadro da resolução do BES, da venda do Novo Banco e da execução dos acordos dessa venda estão expressamente consagrados na lei. No entanto, para efeitos da auditoria são utilizados critérios próprios, sem que se conheça a base jurídica em que se suporta essa específica delimitação do conceito de interesse público.**

O *interesse público* a que se reporta o Relato de Auditoria é avaliado à luz de uma única finalidade: a minimização do recurso ao Fundo de Resolução. **Esta avaliação unidimensional quanto à salvaguarda do interesse público mostra-se, por isso, flagrantemente incompleta, dado que:**

- Ignora se o recurso ao Fundo de Resolução foi necessário para assegurar a continuidade da prestação dos serviços financeiros prestados pelo BES e, posteriormente, pelo Novo Banco.
- Ignora se o recurso ao Fundo de Resolução foi necessário para preservar a estabilidade financeira e acautelar o risco sistémico e para proteger a confiança dos depositantes.
- Ignora se o recurso ao Fundo de Resolução deu cumprimento adequado aos acordos de venda do Novo Banco e aos compromissos assumidos pelo Estado perante a Comissão Europeia e se permitiu, portanto, o retorno do Novo Banco à viabilidade e a sua adequada reestruturação.

Estas omissões prejudicam seriamente o exame realizado na auditoria porque o mesmo incide sobre a atuação do Banco de Portugal (na sua qualidade de autoridade de resolução) e do Fundo de Resolução, mas nesse exame ignora-se que a atuação destas duas entidades se faz em cumprimento das atribuições legais que lhes são conferidas pelo regime da resolução bancária.



4. De facto, na sua atuação, o Banco de Portugal e o Fundo de Resolução estão obrigados a atender e a acautelar todas as finalidades do regime de resolução. O interesse público que orienta a ação do Banco de Portugal e a do Fundo de Resolução é medido, não apenas pelo objetivo de minimização do recurso ao Fundo de Resolução, mas também pelos demais objetivos normativos públicos que a ordem jurídica nacional e europeia consagram.

É, por isso, incompleto e parcelar um exame da atuação do Banco de Portugal e do Fundo de Resolução que ignora o contributo dessa atuação para a preservação da estabilidade financeira, para a continuidade da atividade do Novo Banco e para o cumprimento das finalidades da sua venda e dos compromissos internacionais da República, medidos pelo retorno do Novo Banco à viabilidade.

5. Do exposto, não resulta que o Banco de Portugal atribua menor importância ao objetivo de à “minimização do recurso ao Fundo de Resolução”, o qual, como se verá adiante, também foi plenamente atingido. Aliás, a minimização do recurso ao Fundo de Resolução, i.e. tanto quanto permitido pelas circunstâncias em que opera o Novo Banco, constitui a premissa subjacente ao mecanismo de capitalização contingente, conforme já foi atestado pela Comissão Europeia, a quem competiu autorizar (previamente, note-se) o apoio público em causa e confirmar que o mesmo correspondia ao mínimo necessário.

O que se pretende aqui destacar é, não só essa específica finalidade, como todas as finalidades primordiais que, em conjunto, concorrem para o interesse público. E a realidade é que essas finalidades primordiais foram atingidas:

- A resolução do BES evitou a sua liquidação desordenada, pelo que **não houve interrupção no papel desempenhado por essa entidade no financiamento da economia** portuguesa, em particular no setor das pequenas e médias empresas, onde este banco tinha um papel central. Esse papel foi assumido, de imediato, e sem perturbações, pelo Novo Banco.
- **A resolução do BES evitou a necessidade de reembolso de um valor de cerca de 14 mil milhões de euros de depósitos cobertos** constituídos junto dessa instituição e que teriam de ser reembolsados pelo Fundo de Garantia de Depósitos, num prazo de poucos dias. Ora, o Fundo de Garantia de Depósitos teria de ser financiado na quase totalidade daquele valor (que, sublinhe-se, excede em muito os montantes já despendidos pelo



Fundo de Resolução na resolução do BES e na venda do Novo Banco) pelo Estado Português.

- **A resolução do BES evitou ainda que o montante restante de depósitos** constituído junto da instituição (e não coberta pelo Fundo de Garantia de Depósitos), no valor de cerca de **20 mil milhões de euros, se tornasse subitamente indisponível**, e em grande parte irremediavelmente perdido. Os depósitos foram transferidos, de imediato, para o Novo Banco e nunca o seu acesso pelos respetivos titulares sofreu qualquer perturbação.
- **O Novo Banco continua a operar e a prestar os serviços financeiros que, enquanto instituição significativa em Portugal, são essenciais à atividade económica** em Portugal.
- Os objetivos e as metas inscritas nos compromissos assumidos pelo Estado perante a Comissão Europeia encontram-se em grande medida cumpridos, pelo que **o processo de reestruturação do Novo Banco e de retorno à viabilidade está em vias de ser concluído**.
- O Novo Banco foi dotado do capital que se tem mostrado necessário para dar cumprimento às exigências regulatórias a que está sujeito e que foi indispensável para lhe permitir operar a reestruturação necessária à conclusão bem-sucedida do processo de resolução do BES e ao cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pela República Portuguesa.
- **Foram, assim, criadas as condições para que o Novo Banco continue a operar de forma sustentada e que deixe de estar dependente do recurso a fundos públicos para a sua capitalização**.

A criação dessas condições incluiu a melhoria da qualidade do balanço do banco e a redução da exposição a ativos não produtivos, que foi conseguida de forma equilibrada, como se comprova pelo facto de, por um lado, ter sido alcançada uma redução assinalável (de um rácio de NPL de 30,5%, em dezembro de 2017, para 5,7% em dezembro de 2021), em linha com os objetivos estabelecidos pelas autoridades europeias, **mas, por outro lado, e quase cinco anos volvidos, não ter sido ainda atingido o nível de NPLs considerado adequado à luz dos padrões europeus e das exigências do Banco Central Europeu**.



- **A criação dessas condições permitiu também reduzir muito substancialmente o risco de virem a ser necessários recursos públicos adicionais, nomeadamente pelo mecanismo de *capital backstop* previsto nos compromissos assumidos pelo Estado perante a Comissão Europeia.**
- **O recurso ao financiamento pelo Fundo de Resolução está em linha com aquelas que eram as melhores estimativas à data da conclusão da operação de venda do Novo Banco, não obstante o quadro significativamente mais adverso em que a atividade do Novo Banco foi desenvolvida, considerando o quadro prolongado de taxas de juro anormalmente baixas (que prejudica a rendibilidade e a capacidade de geração de capital) e o choque económico sem precedentes provocado pela pandemia da COVID-19. Ora, em cenário adverso, as projeções da Comissão Europeia anteviam até que ocorresse uma utilização integral do mecanismo de capitalização contingente e que fosse utilizado o mecanismo de *capital backstop*. Ambos os efeitos foram evitados.**

**Estes resultados demonstram como foi garantida a salvaguarda do interesse público, não só conforme definido na lei, mas demonstradamente com custos financeiros globais muito menores.** Mas nenhum dos resultados descritos neste quadro mais abrangente de análise é relevado na auditoria, o que não pode deixar de ser apontado como elemento determinante da fragilidade e enviesamento do juízo que aí é feito quanto à salvaguarda do interesse público.

**6. O interesse público, apropriadamente avaliado nos termos em que a lei o define, foi, como se demonstra, indiscutivelmente salvaguardado.**

**7. Mas a auditoria também avalia incorretamente o cumprimento da única finalidade sobre a qual incide o seu exame, i.e. a de minimização do uso de recursos públicos.**

Mesmo num exercício incompleto e parcelar como aquele conduzido nesta auditoria, que pretenda analisar, única e exclusivamente, se foi minimizado, ou não, o recurso a fundos públicos, teria necessariamente de ser medido, quantificado e demonstrado o impacto financeiro de cenários alternativos: do cenário alternativo à resolução do Banco Espírito Santo, do cenário alternativo à venda do Novo Banco e do cenário alternativo à atuação que foi prosseguida pelos diferentes intervenientes na execução dos contratos da operação de venda.

Com efeito, para que se possa concluir se o recurso ao Fundo de Resolução foi minimizado, não basta constatar que esse recurso ao Fundo de Resolução existiu. Para que se conclua se esse



impacto foi, ou não, minimizado é necessário analisar as circunstâncias em que o mesmo ocorre e, sobretudo, analisar e avaliar cenários alternativos que permitam conhecer se aquele impacto poderia, de facto, à luz das circunstâncias aplicáveis, ter sido menor.

Essa metodologia não foi seguida na auditoria concluída em 2021 e não foi seguida na presente auditoria à gestão do Novo Banco com financiamento público.

Esta limitação das auditorias impossibilita que delas se extraia uma conclusão cabal acerca da utilização do mecanismo de capitalização contingente, que tenha em atenção a abrangência, a complexidade e os diferentes instrumentos de defesa do interesse público que estão presentes na sua definição. As salvaguardas contratuais; os múltiplos intervenientes, independentes e com níveis de atuação sobrepostos, instituídos para garantir múltiplos níveis de validação; a natureza nacional e europeia dos processos relevantes para a execução deste mecanismo; e as exigências regulatórias, de supervisão e financeiras que se colocaram ao país e ao Novo Banco, requerem uma análise de contrafactual com uma abrangência que não se encontra, nem na anterior, nem na presente auditoria.



## 2. A MINIMIZAÇÃO DO RECURSO AO FUNDO DE RESOLUÇÃO E A COMPROVAÇÃO DE QUE TAMBÉM ESSE OBJETIVO TEM SIDO ASSEGURADO

---

8. Como acima se deixa evidenciado, na auditoria faz-se uma avaliação unidimensional quanto à salvaguarda do interesse público porque essa avaliação é feita à luz de um único critério e finalidade. Essa avaliação é, por isso, flagrantemente incompleta, nos termos da lei, que manda avaliar o interesse público também em função de outras finalidades – que a auditoria desconsidera.

Mas, como acima já se adiantou, a auditoria também avalia incorretamente o cumprimento da única finalidade (que é, sem dúvida, de especial relevância) sobre a qual incide o seu exame, i.e. a de minimização do uso de recursos públicos.

**Na realidade, o uso de recursos públicos foi minimizado, desde logo, com a decisão de aplicar uma medida de resolução ao BES (evitando a sua entrada em liquidação) e de assegurar a venda do Novo Banco.**

**Adicionalmente, em concreto sobre os recursos do Fundo de Resolução, a sua utilização tem sido efetivamente minimizada, quer por efeito dos mecanismos contratuais acordados no âmbito da venda do Novo Banco, quer, ainda, por efeito de um controlo público eficaz e da ação do Fundo de Resolução na execução dos acordos.**

9. A auditoria conclui em sentido contrário, i.e. que não foi minimizado o recurso ao financiamento do Fundo de Resolução, mas essa conclusão está prejudicada pelos seguintes vícios de análise principais:

- a) Não é feita qualquer análise quantitativa e são até desconsiderados os valores relativos à execução contratual até à data (parágrafo 10, *infra*);
- b) O objetivo de minimização do recurso ao Fundo de Resolução deve ser aferido por comparação com os cenários alternativos, como, aliás, a auditoria recomenda noutra circunstância, mas não pratica (parágrafos 11 e 12, *infra*).



**Com efeito, para que se possa concluir se o recurso ao Fundo de Resolução foi minimizado, não basta constatar que esse recurso ao Fundo de Resolução existiu.**

A ocorrência de pagamentos por parte do Fundo de Resolução no montante global de 3.405 milhões de euros representa, indiscutivelmente, um impacto muito significativo para o Fundo de Resolução, para o sistema bancário nacional (que é, em última análise, a fonte de financiamento do Fundo de Resolução) e, por força do regime financeiro e orçamental aplicável, também para as finanças públicas. **Mas para que se conclua se esse impacto – que resulta de compromissos assumidos no âmbito do processo de resolução do Banco Espírito Santo – foi, ou não, minimizado é necessário analisar as circunstâncias em que o mesmo ocorre e, sobretudo, analisar e avaliar cenários alternativos que permitam conhecer se aquele impacto poderia, de facto, à luz das circunstâncias aplicáveis, ter sido menor.**

É também isso que se refere, nomeadamente, na declaração de voto da Senhora Juíza Conselheira, Dra. Ana Margarida Leal Furtado, de 29 de abril de 2021, a respeito da auditoria ao financiamento público do Novo Banco, em que esta mesma fragilidade ocorreu.

10. Se o exame conduzido na auditoria tivesse incluído também a análise quantitativa dos valores relativos à execução contratual, teria constatado o seguinte:

- i) Até 31/12/2021, as perdas atribuídas à carteira de ativos abrangidos pelo âmbito do Acordo de Capitalização Contingente ascendem a 4.408 milhões de euros <sup>(6)</sup>.

O valor dos pagamentos realizados pelo Fundo de Resolução totaliza 3.405 milhões de euros, um valor cerca de mil milhões de euros inferior às perdas abrangidas pelo âmbito do Acordo e que corresponde a cerca de 77% do valor agregado dessas perdas (Gráfico 1).

Ou seja, **se não fossem os mecanismos previstos no contrato para a cobertura destas perdas** (i.e. se não tivesse sido criado o mecanismo de capitalização contingente e se os pagamentos pelo Fundo de Resolução não atendessem às necessidades de capital do Novo Banco, mas apenas às perdas registadas nos ativos ou se não tivesse sido previsto um limite máximo no mecanismo) **e se não fosse a ação do Fundo de Resolução na sua execução, forçoso é concluir que o**

---

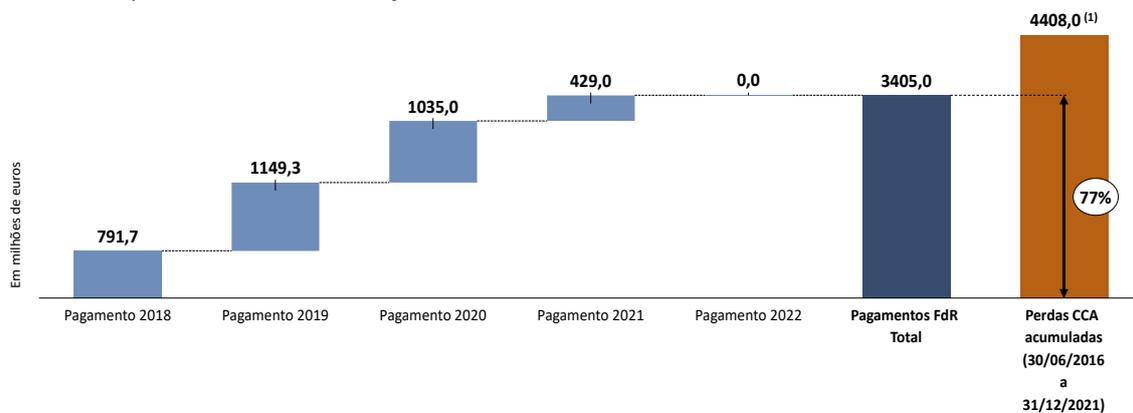
<sup>6</sup> Há uma parcela destas perdas relativamente à qual existem divergências entre o Fundo de Resolução e o Novo Banco quanto à sua classificação como perdas abrangidas pelo mecanismo de capitalização contingente, mas essa parcela (de cerca de 27 milhões de euros, com referência a 31/12/2020) não tem efeito material na análise feita neste parágrafo.



**recurso ao Fundo de Resolução teria sido superior em cerca de mil milhões de euros.**

Este resultado objetivo e quantificado não é sequer mencionado no Relato de Auditoria, apesar de ter sido levado ao conhecimento do Tribunal de Contas.

**Gráfico 1:** Perdas atribuíveis ao mecanismo de capitalização contingente e pagamentos realizados pelo Fundo de Resolução



*Nota (1): O valor das "Perdas CCA" encontra-se ainda sujeito a verificação pelo Agente de Verificação. Além disso, esse valor integra determinadas perdas e custos que o Novo Banco classifica como perdas atribuíveis ao mecanismo de capitalização contingente, mas cuja classificação é objeto de divergência entre as partes (ver Caixa 1). O valor dessas perdas e custos relativamente aos quais o Fundo de Resolução considera que não são "elegíveis" para o cômputo das perdas atribuíveis ao Acordo de Capitalização Contingente era de 27 milhões de euros, com referência a 31 de dezembro de 2020, não tendo sido ainda realizado o cálculo desse valor com referência a 31 de dezembro de 2021. Em qualquer caso, essa classificação não afeta a determinação dos valores pagos pelo Fundo de Resolução.*

- ii) O valor já reclamado pelo Novo Banco ao abrigo do Acordo de Capitalização Contingente, em termos agregados, ultrapassa o limite máximo de 3.890 milhões de euros, **pelo que aquele limite já teria sido atingido, não fora a intervenção tempestiva do Fundo de Resolução e a sua oposição à imputação ao Fundo de Resolução de determinadas perdas e custos que o Novo Banco tem considerado (indevidamente) que merecem a cobertura do mecanismo de capitalização contingente.**

Com efeito, o somatório dos valores solicitados pelo Novo Banco ao abrigo do Acordo de Capitalização, nos anos de 2018 a 2022, totaliza 3.616 milhões de euros <sup>(7)</sup>. Aos pedidos apresentados pelo Novo Banco acrescem as suas pretensões referentes aos regimes transitórios relacionados com a

<sup>7</sup> Considerando já a anulação do efeito de "carry-over" de perdas relativas a anos anteriores que se encontram englobadas no pedido efetuado em 2022.



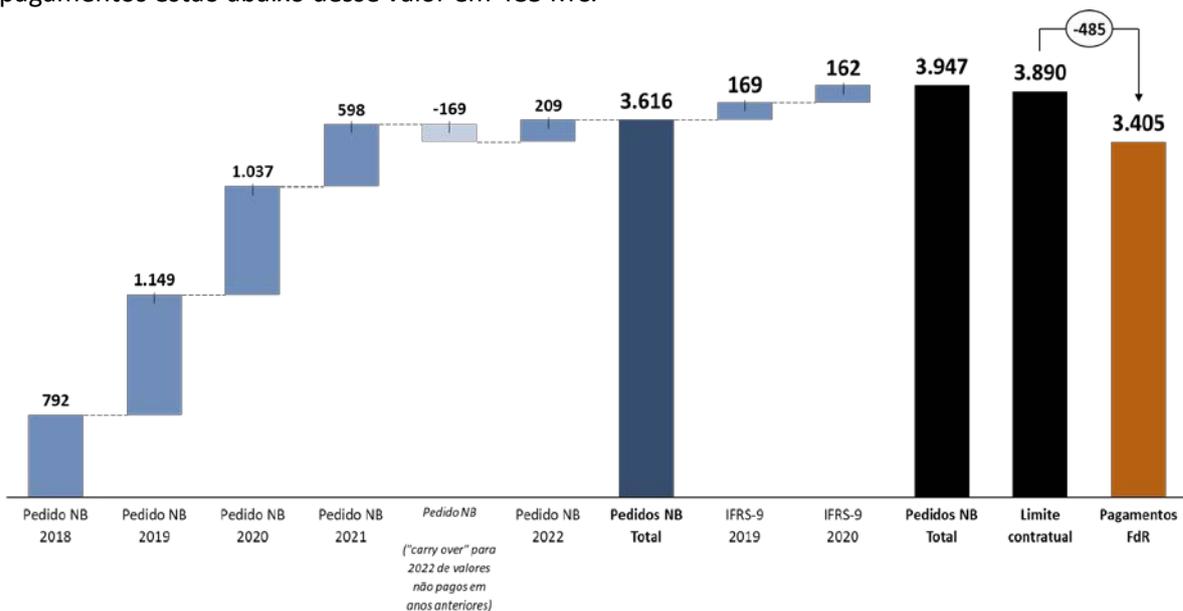
implementação da IFRS 9: **esses montantes não integraram os pedidos de pagamento relativos às contas de 2019 e de 2020 porque existiu uma intervenção prévia do Fundo de Resolução, que conduziu a que o Novo Banco fizesse uso dos regimes transitórios, contrariamente ao que pretendia, o que permitiu reduzir as suas necessidades de capital naqueles anos.**

Assim, o valor já reclamado pelo Novo Banco ao abrigo do Acordo de Capitalização Contingente, em termos agregados, ultrapassa o limite máximo de 3.890 milhões de euros, **sendo que os valores pagos são inferiores àquele limite máximo em 485 milhões de euros, devido à ação e intervenção do Fundo de Resolução** (Gráfico 2).

**Ou seja, não fora a ação de controlo do Fundo de Resolução no âmbito da execução do contrato, o recurso ao Fundo de Resolução teria sido superior em cerca de 485 milhões de euros.**

Este resultado objetivo e quantificado não é considerado, e nem sequer mencionado, no Relato de Auditoria, o que não é compatível com o rigor a que o mesmo deve obedecer, nomeadamente quando se propõe analisar a eficácia do controlo público.

**Gráfico 2:** Com base nos pedidos e nas pretensões do Novo Banco, o valor máximo do Acordo de Capitalização Contingente já teria sido atingido. Da intervenção do FdR resultou que os pagamentos estão abaixo desse valor em 485 M€.





11. Como já referido *supra*, para além de o exame não incluir qualquer análise quantitativa e até desconsiderar os valores relativos à execução contratual até à data, **também não apresenta nenhuma análise comparativa com cenários alternativos, o que é essencial para avaliar se foi atingido o objetivo de minimização do recurso ao Fundo de Resolução.**

Como bem se refere no Relato de Auditoria (§155), ainda que com referência a outra circunstância, mas com aplicação clara para este efeito (destaque adicionado):

*“Sendo diversas as estratégias de redução de ativos e diversas as formas de as executar (...), o princípio da minimização das perdas deve ser aferido por comparação dos custos e benefícios da decisão proposta (...) com os de cenários alternativos”.*

Esse princípio metodológico é, de facto, basilar quando se pretende avaliar se determinada atuação é aquela que mais bem concorre para determinado objetivo.

12. **Mas a auditoria não aplicou aquele princípio basilar à sua própria análise quando pretendeu avaliar se, na negociação dos instrumentos contratuais que compuseram a operação de venda do Novo Banco e na execução do Acordo de Capitalização Contingente, foi minimizado o recurso aos fundos públicos, no geral, e em concreto aos recursos do Fundo de Resolução.** Aplicá-lo teria obrigado a responder, pelo menos, às seguintes questões:

- i) Quais teriam sido os custos para a economia nacional, para a estabilidade financeira e diretamente para as contas públicas de não ter sido aplicada uma medida de resolução ao Banco Espírito Santo, S.A., em agosto de 2014, considerando que aquele banco estava incapaz de continuar a atividade e de cumprir as suas obrigações e seria objeto de liquidação?
- ii) Quais teriam sido os custos de não ter sido concluída a venda do banco de transição, considerando que na ausência dessa venda teria que ocorrer a liquidação do Novo Banco?
- iii) Quais teriam sido os custos de não ter sido assegurada a capitalização do Novo Banco, a partir de 2017, face às perdas registadas nos ativos abrangidos pelo âmbito do Acordo de Capitalização Contingente e aos prejuízos do banco?
- iv) Quais teriam sido os custos de não ter sido prevista a condição de capital, que é a base e caracteriza o Acordo de Capitalização Contingente, e de os pagamentos pelo Fundo de



- Resolução não atenderem às necessidades de capital do Novo Banco, mas apenas às perdas registadas nos ativos (como o Tribunal de Contas parece sugerir que teria sido mais indicado)?
- v) Quais teriam sido os custos de não ter sido previsto contratualmente um limite máximo no mecanismo de capitalização contingente?
  - vi) Quais teriam sido os custos de o Novo Banco não ter dado cumprimento adequado às exigências regulatórias em matéria de redução de ativos não produtivos e de apresentar um desalinhamento ainda maior do que aquele que, apesar dessa redução, ainda apresenta face à média do setor bancário nacional e aos padrões de referência europeus?
  - vii) Quais teriam sido os valores recuperados pelo Novo Banco se, em alternativa a ter prosseguido a via de redução de ativos não produtivos que seguiu, tivesse seguido uma via “menos rápida” (como se sugere na auditoria, mas que não tem nenhuma transcrição na realidade bancária e financeira nacional ou europeia) e, por essa razão, tivesse ainda que proceder a vendas muito substanciais de ativos no quadro económico presente e naquele que se perspectiva, em resultado da deterioração da atividade económica desencadeada, nomeadamente, pela invasão da Ucrânia pela Federação Russa?
  - viii) Quais teriam sido os custos se o Novo Banco tivesse abordado a crise pandémica com uma situação patrimonial e de balanço prejudicada por um desfasamento ainda maior das metas estabelecidas pelo Mecanismo Único de Supervisão em termos da minimização do risco?
  - ix) Quais teriam sido as consequências para o país, em termos de estabilidade financeira e condições de financiamento do seu sistema bancário, se não fossem cumpridos os objetivos estabelecidos em termos da construção da União Bancária para os rácios de ativos não produtivos para o conjunto do sistema bancário?
  - x) Quais teriam sido os custos se o Fundo de Resolução não tivesse intervindo quando (entre outras situações) o Novo Banco manifestou intenção de prescindir do regime transitório relacionado com a introdução da IFRS-9, quando o Novo Banco procedeu à venda da sucursal de Espanha nos termos e condições em que o fez, quando o Novo Banco decidiu atribuir remuneração variável aos membros do seu Conselho de Administração Executivo em 2019, em 2020 e em 2021?
  - xi) Quais teriam sido os custos para o Fundo de Resolução se este tivesse impedido o Novo Banco de dar cumprimento às exigências regulatórias em matéria de redução de ativos



não produtivos e, por essa razão, ficasse o Novo Banco sujeito – como ficaria, à luz das regras prudenciais aplicáveis – a requisitos de fundos próprios agravados e a custos mais elevados na emissão de instrumentos elegíveis para MREL e viesse, por isso, requerer ao Fundo de Resolução indemnizações por prejuízos provocados pela sua conduta?

- xii) Quais teriam sido os impactos para as finanças públicas se, pelo facto de o Novo Banco apresentar rácios de NPLs ainda mais desfasados dos padrões exigíveis e de, por isso, ficar sujeito a requisitos de fundos próprios agravados e a custos mais elevados no seu financiamento, o banco enfrentasse necessidades de capital ainda mais elevadas e a sua viabilidade ficasse comprometida, aumentando com isso a probabilidade de utilização do *capital backstop* (pago pelo Estado, diretamente) e a probabilidade de o banco vir a ser intervencionado?

A nenhuma destas questões a auditoria dá resposta.

**Mas, mais relevante ainda é que, tal como já tinha sido sucedido na anterior auditoria, nenhuma destas questões a auditoria sequer coloca ou equaciona quando conclui que o recurso ao financiamento público não foi minimizado.**

13. Assim, é importante realçar o seguinte, a propósito daquelas questões:

- i) Sobre os custos que teriam sido suportados caso não tivesse sido aplicada a medida de resolução ao BES, ou caso não tivesse sido concluída a venda do Novo Banco e celebrado o Acordo de Capitalização Contingente (questões i), ii) e iii) *supra*), já foi prestada abundante informação ao Tribunal de Contas, nomeadamente no âmbito da auditoria concluída em 2021, pelo que se remete para os contraditórios do Banco de Portugal e do Fundo de Resolução referentes a essa auditoria.

Adicionalmente, a necessidade de aplicação da medida de resolução ao BES e a sua razoabilidade e proporcionalidade face à situação em que se encontrava esta instituição foram já apreciadas em juízo pelo Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa no seu acórdão unânime sobre a medida de resolução do BES (Proc. n.º 2586/14.3 BELSB e Proc. n.º 2808/14.0BELSB por apensação). A esse propósito, o Tribunal afirma expressamente, e apenas a título de exemplo, o seguinte:

*“[P]erante as concretas circunstâncias em que o BES se encontrava, não havia um cenário alternativo [à resolução] que não fosse o de liquidação do BES, pois que não se mantinha sequer em condições de manter a autorização para o exercício da respetiva*



*atividade, sendo totalmente hipotético e inverosímil qualquer outro cenário que não aquele”.*

Note-se, ainda, que o Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa não adotou aqui um juízo da proporcionalidade e legalidade da medida de resolução de um ponto de vista estrito. O tribunal ajuizou, também, na ponderação muito completa e abrangente que realizou, sobre o esforço financeiro envolvido em comparação com outras alternativas e conclui que foi a resolução – e apenas esta – que permitiu atingir uma maior preservação de valor e minimização das perdas. Mais – e o Banco de Portugal permite-se aqui a sublinhar este ponto: o Tribunal vê nessa minimização das perdas e dos custos uma expressão e concretização claras da prossecução do interesse público pelo Banco de Portugal na adoção da medida de resolução, e até da minimização daquilo que na anterior auditoria o Tribunal de Contas designou de “risco moral”.

Lê-se neste importante Acórdão o seguinte (sublinhado nosso):

*“Note-se que a questão da recapitalização pública, enquanto medida menos gravosa, na óptica apresentada pelos autores na presente acção, só o é numa perspectiva totalmente individual e utilitarista do erário público, pois que, do ponto **de vista global de todos os interesses em jogo, maxime do interesse público inerente à tomada de uma medida de resolução, verifica-se ser a medida de resolução a mais adequada.***

*Outra solução, que não a da resolução ou a da liquidação, seria porventura mais benéfica para os accionistas e credores subordinados, contudo, desvirtuaria a razão de existência da **medida de resolução, que tende, primeiramente, a salvaguardar o erário público das desventuras bancárias bem como aqueles que não assumiram riscos a troco de remunerações.**”*

Aqui chegados, recorda-se ainda que a Comissão Europeia, quando se pronunciou sobre a utilização de fundos públicos na operação de venda do Novo Banco, concluiu que – mesmo assumindo a utilização integral do mecanismo de capitalização contingente (3.890 milhões de euros) e até assumindo o recurso ao mecanismo de *capital backstop* – o custo é muito inferior ao custo direto para as finanças públicas que teria sido suportado caso não tivesse sido concluída a venda do Novo Banco, estimado em 14 mil milhões de euros (mesmo sem incorporar os impactos mais generalizados na atividade económica ou na capacidade de financiamento da República emergentes de um quadro de crise bancária sistémica).

Aliás, a este respeito, não pode deixar de se salientar **que a Comissão Europeia – que, nos termos do regime da União Europeia aplicável aos auxílios de Estado, é**



**competente para verificar se os fundos públicos prestados pelos Estados-Membros são limitados ao mínimo necessário – concluiu em sentido diametralmente oposto à conclusão preliminar da auditoria quanto à minimização do uso de recursos públicos:**

*“[T]he Commission concludes that the State aid contained in the 2017 measures [i.e. a utilização de 3.890 milhões de euros do Acordo de Capitalização Contingente, acrescidos da dotação de capital adicional através do “capital bascktop”] is **both limited to the minimum required and necessary** in order to conclude a sale of the temporary institution Novo Banco to a market buyer.”<sup>(8)</sup>*

Aliás, o juízo feito pela Comissão Europeia quanto ao facto de o auxílio de Estado prestado no quadro da venda do Novo Banco constituir o mínimo necessário tem por base e por pressuposto a utilização integral do valor previsto no Acordo de Capitalização Contingente, i.e. 3.890 milhões de euros. Ou seja, a Comissão Europeia considerou que a medida do auxílio de Estado emergente do Acordo de Capitalização Contingente correspondia ao seu valor máximo contratual (3.890 milhões de euros), tendo mesmo assim concluído que o auxílio prestado correspondia ao mínimo necessário.

**Até à data, o valor efetivamente pago pelo Fundo de Resolução é inferior em 485 milhões de euros àquele que a Comissão Europeia considerou como o mínimo necessário – mas na auditoria considera-se (sem ser apresentado um contrafactual) que não foi minimizado o recurso ao Fundo de Resolução.**

- ii) Sobre os custos que teriam sido suportados se não tivesse sido criado o mecanismo de capitalização contingente e se os pagamentos pelo Fundo de Resolução não atendessem às necessidades de capital do Novo Banco, mas apenas às perdas registadas nos ativos ou se não tivesse sido previsto um limite máximo no mecanismo (questões iv) e v) *supra*), os cálculos são simples e são apresentados no Gráfico 1: **o recurso ao Fundo de Resolução teria sido superior em cerca de mil milhões de euros.**
- iii) Sobre os custos que teriam sido suportados se o Fundo de Resolução não tivesse assegurado a adequada execução dos contratos e exercido um controlo eficaz (questão vi) *supra*), os cálculos também são simples e são apresentados no Gráfico 2: **o recurso ao Fundo de Resolução teria sido superior em cerca de 485 milhões de euros.**

---

<sup>8</sup> Decisão relativa ao Processo n.º SA.49275 (2017/N), sobre a venda do Novo Banco no quadro da resolução do Banco Espírito Santo, S.A., datada de 11 de outubro de 2017, parágrafo 296.



14. Já quanto àqueles que teriam sido os custos se o Novo Banco não tivesse dado cumprimento adequado às exigências regulatórias em matéria de redução de ativos não produtivos e se não tivesse promovido essa redução desde 2017, os cálculos são bem mais complexos porque, nesse cenário:

- **Não estariam a ser cumpridos adequadamente os acordos de venda do Novo Banco**, uma vez que aqueles acordos não atribuem ao Fundo de Resolução poderes que lhe permitam intervir na gestão do Novo Banco, ainda menos quando esta é orientada para o cumprimento de deveres legais ou regulamentares ou compromissos perante autoridades de supervisão. Logo, atentas as exigências aplicáveis em matéria de redução de NPLs, **uma eventual obstrução do Fundo de Resolução, genérica ou sistemática, aos esforços tendentes ao cumprimento daquelas exigências não seria compatível com os acordos e poderia expor o Fundo de Resolução ao risco de onerosas indemnizações.**

Importa ter bem presente que – como o Fundo de Resolução se encarrega de demonstrar na sua pronúncia em sede do presente exercício do contraditório e o Banco de Portugal acompanha – o Fundo de Resolução opôs-se, frequentes vezes, a operações de vendas de ativos por entender que não estava a ser cumprido o princípio de minimização de perdas. Além dos vários exemplos de operações concretas a que o Fundo de Resolução se opôs, destaca-se também a oposição do Fundo de Resolução a que fossem realizadas operações de venda em carteira no ano de 2020 (incluído o impedimento à realização do projeto “Nata III”), atentos os efeitos económicos provocados pela pandemia e a significativa incerteza então vivida, por entender que as condições de mercado não eram propícias à maximização do valor, e tendo também presente um certo alívio permitido pelo BCE nesse período.

Os factos demonstram que o Fundo de Resolução exerceu os seus poderes ponderando os diversos interesses que estava obrigado a avaliar e a considerar. **Esse exercício equilibrado dos poderes do Fundo de Resolução reflete-se no facto de o Novo Banco ter, com efeito, reduzido significativamente a sua exposição a ativos não produtivos, mas não tanto quanto pretendia e quanto teria sido necessário para deixar de estar ainda desfasado face ao padrão de 5% para o rácio de NPLs e para deixar de estar desfasado face à média do setor bancário nacional e europeu.**



**Uma abordagem distinta não daria adequado cumprimento aos acordos de venda e o Banco de Portugal está em condições de o confirmar porque participou na sua formação e os aprovou.**

- **Além disso, não estaria a ser fomentada e assegurada a viabilidade do Novo Banco e a sua capacidade de operar futuramente sem o recurso a fundos públicos.** Na verdade, o retorno à viabilidade também impõe, à luz dos padrões atuais, a apresentação de níveis de NPLs mais próximos daquele que é hoje o nível apresentado pelo Novo Banco – e ainda mais reduzidos – sob pena, por exemplo, de ficar comprometido o acesso aos mercados financeiros em condições sustentáveis, de que o banco também depende para dar cumprimento a novas exigências regulatórias, nomeadamente em matéria de capacidade de absorção de perdas (“MREL” – *minimum requirement for own funds and eligible liabilities*).

Aliás, como é até referido no Relato de Auditoria (embora não adequadamente valorado), ainda em 2021 o Banco Central Europeu fez questão de recordar ao Fundo de Resolução a importância da redução de NPLs por parte do Novo Banco, tendo em vista a sua viabilidade (cfr. parágrafo 149 do Relato).

- Segundo os dados apresentados pelo próprio Relato de Auditoria (Figura 11 do Relato), a 30/06/2021 o Novo Banco apresentava ainda um rácio de NPLs materialmente superior ao dos seus pares e à média do sistema bancário nacional. Esse rácio era, àquela data, de 7,3%, quando é sabido que, pelo menos desde 2017, o padrão de referência utilizado na União Europeia para identificar bancos com um rácio elevado é de 5%.

Ora, decorridos quase cinco anos de execução do Acordo de Capitalização Contingente, o Novo Banco ainda é considerado um banco com um elevado rácio de NPLs (a 31/12/2021 o rácio situa-se em 5,7%) e não atingiu as metas que lhe são impostas a esse nível.

Ainda assim, sugere-se na auditoria que a redução observada no Novo Banco em matéria de NPLs foi excessivamente rápida e que poderia ter sido mais lenta. Querirá sugerir-se que o Novo Banco poderia ainda estar a apresentar um rácio de NPLs superior a 10%? Ou um rácio mais próximo dos 20% que apresentava em 2018?

**Atento o quadro regulatório em vigor e o quadro contratual aplicável, a hipótese de o Novo Banco não ter prosseguido a via que prosseguiu não se**



**afigura, sequer, um cenário alternativo credível e viável. E se porventura tivesse sido tentado, os custos para o Fundo de Resolução e para as finanças públicas seriam previsivelmente superiores.**

**O hipotético ganho imediato de uma redução de ativos “menos rápida” – que o Relato alega que existiria, mas não demonstra, e que até é improvável que se materializasse – poderia revelar-se supervenientemente numa perda muitíssimo mais avultada.**

A idealização de uma hipótese alternativa, sem a análise da sua exequibilidade e sem a sua avaliação cabal, não é compatível com o rigor e a análise exigíveis ao exame que a auditoria se propôs realizar.

A construção de hipóteses que colidiriam de forma clara com o enquadramento de regulação e de supervisão em que a banca europeia se encontra neste momento não pode relevar para um exercício comparativo porque essa hipótese não seria credível.

**15. Em suma, é factualmente incorreto que o recurso ao financiamento do Fundo de Resolução não esteja a ser minimizado, na extensão máxima permitida pelas condições em que opera o Novo Banco e pelos contratos, tal como foram acordados para permitir a conclusão da venda do banco.**

**Os números, acima indicados, falam por si. Já o Relato de Auditoria não apresenta ou quantifica qualquer cenário alternativo que, estando ao alcance do Banco de Portugal e do Fundo de Resolução (i.e. que tivesse base nos poderes atribuídos ao Banco de Portugal ou ao Fundo de Resolução pela lei e pelos contratos), minimizasse, adicionalmente, aqueles custos.**



### 3. A COMPROVAÇÃO DE QUE O CONTROLO PÚBLICO TEM SIDO OBJETIVAMENTE EFICAZ

---

16. O exame feito na auditoria à eficácia do controlo público também padece de vícios muito relevantes:

- Por um lado, **não menciona ou não valora, como deveria, as ações praticadas pelo Fundo de Resolução e das quais resultou, até à data, uma redução em 485 milhões de euros nos pagamentos feitos ao Novo Banco** (ver secção 3.1, *infra*).
- Por outro lado, também desconsidera a importância da ação proactiva do Governo, do Banco de Portugal e do Fundo de Resolução na recuperação de um importante crédito do Novo Banco <sup>(9)</sup>, do qual já resultou um benefício apurado em 11 milhões de euros para o Fundo de Resolução, que pode ainda aumentar significativamente (ver secção 3.2, *infra*).
- Desconsidera, em particular, a recusa do Fundo de Resolução em aceitar como suscetíveis de cobertura pelo mecanismo de capitalização contingente os custos decorrentes da atribuição de remuneração variável aos membros do Conselho de Administração Executivo do Novo Banco, em 2019, em 2020 e em 2021 (ver secção 3.3, *infra*);
- Além disso, também não menciona, ou não dá o relevo justificado, a um conjunto extenso de outras situações em que o Fundo de Resolução tem intervindo proactiva e tempestivamente no âmbito da execução dos acordos, incluindo algumas situações das quais têm resultado outras divergências com o Novo Banco além daquelas que têm originado processos arbitrais (ver secção 3.4, *infra*).
- Também se observa que a auditoria não releva, de todo, o cuidado, o rigor e o escrutínio colocado pelas equipas do Banco de Portugal que asseguram o funcionamento do Fundo de Resolução na análise das operações que são submetidas ao Fundo para pronúncia, e

---

<sup>9</sup> Cuja identificação é, nesta sede, protegida, por se tratar de informação sujeita a segredo e também para que não fiquem comprometidos os esforços de recuperação dos valores ainda devidos, mas que o Tribunal de Contas conhece.



das quais tem resultado, não só a oposição do Fundo de Resolução a diversas operações, como também a reformulação dos termos e condições das operações propostas pelo Novo Banco (ver secção 3.5, *infra*).

**Os exemplos de ações concretas de controlo por parte do Fundo de Resolução são muito abundantes (e estão enunciados nas secções 3.1 a 3.6, *infra*) e a sua eficácia é expressa, nomeadamente, em centenas de milhões de euros que não foram utilizados. As flagrantes omissões quanto a essa ação ou a sua desconsideração, atenta a sua relevância, prejudicam seriamente o juízo apresentado no Relato de Auditoria quanto à eficácia do controlo público.**

### **3.1. UM DOS RESULTADOS DA AÇÃO DO FUNDO DE RESOLUÇÃO: 485 MILHÕES DE EUROS**

17. Alega-se no Relato de Auditoria que “[s]alvo a oposição à aplicação plena da IFRS 9 desde a sua entrada em vigor e à não aplicação, quanto a essa IFRS, do regime excecional estabelecido em 2020 para responder à pandemia, bem como as questões suscitadas sobre a constituição de imparidades, provisões e alterações de justo valor ocorridas nos exercícios contabilísticos de 2020 e de 2021, o FdR não utilizou o direito previsto nas cláusulas 11.2. a 11.4 do ACC de, diretamente ou através de um “contabilista independente”, analisar as contas do NB, incluindo as “perdas por imparidade”” (§131) e que “[s]em esse controlo sistemático e independente das contas do NB, que refletem a atividade geral do banco, o FdR descuroou a sua função de garantir a minimização do recurso ao mecanismo de capitalização” (§134).

#### **Esta opinião é incorreta.**

De acordo com a informação de que o Banco de Portugal dispõe (ver parágrafo 29), o Fundo de Resolução, precisamente através das equipas do Banco de Portugal, procedeu à análise das contas do Novo Banco, obteve opiniões independentes face ao Novo Banco em múltiplas circunstâncias, e, mais importante ainda, tirou consequências concretas dessa análise, expressas na redução muito significativa das verbas pagas ao Novo Banco.

Como já acima se referiu (ver parágrafo 10 e gráfico 2), o valor reclamado pelo Novo Banco ao abrigo do Acordo de Capitalização Contingente, em termos agregados, ultrapassa o limite máximo de 3.890 milhões de euros, tendo o Fundo de Resolução procedido ao pagamento de 3.405 milhões de euros, ou seja, 485 milhões de euros menos do que o valor pretendido pelo Novo Banco.



Essa diferença é o resultado do controlo exercido pelo Fundo de Resolução na análise às contas do Novo Banco e aos atos de gestão praticados pelo banco e de que resultam impactos na sua posição de solvabilidade.

**Não se compreende que a auditoria, ao avaliar a eficácia do controlo público, e ao concluir pela sua ineficácia, não atenda ao facto de, por efeito desse controlo, ter sido minimizado o recurso ao Fundo de Resolução em 485 milhões de euros.**

**Trata-se de uma omissão material, que distorce o exame realizado e prejudica seriamente as suas conclusões.**

Poder-se-á dizer, é certo, que a redução conseguida não é definitiva, porque em parte depende ainda do desfecho de litígios pendentes com o Novo Banco, mas essa redução é real. E até mesmo a existência desses litígios comprova que o controlo tem sido exercido e levado até às suas últimas consequências, o que significa que, quaisquer que sejam os seus resultados, a ação do Fundo de Resolução foi sempre de molde a minimizar a utilização dos seus recursos.

### **3.2. OUTRO DOS RESULTADOS DA AÇÃO DAS ENTIDADES PÚBLICAS: A ESPECÍFICA RECUPERAÇÃO DE UM IMPORTANTE CRÉDITO DO NOVO BANCO <sup>(10)</sup>**

18. Acresce à minimização dos pagamentos pelo Fundo de Resolução, conseguida pelo efeito da ação do Fundo, a atuação proactiva do Governo, do Banco de Portugal e do Fundo de Resolução na recuperação de um importante crédito do Novo Banco, **do qual já resultou um benefício de 11 milhões de euros para o Fundo de Resolução, que pode ainda aumentar significativamente.**

Essa atuação foi desencadeada na sequência da análise às contas do Novo Banco e da constatação de que o banco procedeu ao reforço significativo de imparidades para o crédito em causa:

- O Fundo de Resolução começou por manifestar dúvidas sobre a adequação do registo contabilístico feito pelo Novo Banco, o que motivou o pedido de uma opinião expressa do revisor oficial de contas do Novo Banco.

---

<sup>10</sup> Cujas identificação é, nesta sede, protegida, por se tratar de informação sujeita a segredo e também para que não fiquem comprometidos os esforços de recuperação dos valores ainda devidos, mas que o Tribunal de Contas conhece.



- Face à factualidade conhecida posteriormente e, com base na opinião do revisor oficial de contas, foi concluído que não haveria base fundada para que se pudesse contestar a adequação do registo contabilístico em causa.
- Mesmo assim, atentas as especificidades do crédito, continuou a admitir-se como legítima uma perspetiva de recuperação desse crédito superior ao montante pelo qual o mesmo se encontrava inscrito nas contas do Novo Banco.
- Com base neste pressuposto, foi promovida uma alteração pontual do Acordo de Capitalização Contingente, em maio de 2021, no sentido de atribuir ao Fundo de Resolução o direito quanto aos valores que vierem a ser recuperados relativamente ao crédito do Novo Banco em causa e que excedam o valor contabilístico líquido de imparidades, à data. Essa alteração foi aprovada pelo Conselho de Administração do Banco de Portugal e pela Comissão Diretiva do Fundo de Resolução.
- E, por fim, no âmbito da revisão das condições do crédito em causa, o Banco de Portugal e o Fundo de Resolução desenvolveram as diligências apropriadas para assegurar as melhores condições possíveis e salvaguardar a máxima recuperação possível para aquele crédito, evitando cenários mais adversos e, também por essa via, protegendo os recursos do Fundo de Resolução.

**Dessas diligências resultou já um benefício apurado em 11 milhões de euros para o Fundo de Resolução, que se perspetiva que possa ainda aumentar significativamente.**

**Assim, também aqui não se compreende, de todo, que a auditoria, ao avaliar a eficácia do controlo público, e ao concluir pela sua ineficácia, não atenda, e nem sequer mencione, o facto de, por efeito desse controlo, ter sido detetada esta situação concreta e terem sido, consequentemente, desenvolvidas diligências de que já resultou a minimização do recurso ao Fundo de Resolução em mais 11 milhões de euros.**

A omissão de informações relevantes para o objetivo do exame conduz a que as suas conclusões se afastem da realidade e, por isso, acabem por se mostrar parcelares e enviesadas.



### **3.3. A QUESTÃO DA REMUNERAÇÃO VARIÁVEL DOS MEMBROS DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO EXECUTIVO**

19. Também não se compreende que o Tribunal de Contas não releve, para efeitos da sua análise do controlo público, a ação tempestiva do Fundo de Resolução quanto à atribuição de remuneração variável aos membros do Conselho de Administração Executivo do Novo Banco: ainda antes de aquela situação ter sido tornada pública, o Fundo de Resolução já havia identificado a sua desconformidade com os princípios do Acordo de Capitalização Contingente e comunicado ao Novo Banco que os valores em causa não seriam suscetíveis de cobertura pelo mecanismo de capitalização contingente, assegurando, portanto, preventivamente, a proteção dos seus recursos relativamente àquela concreta decisão de gestão.

**Em causa estão, no total, cerca de 5,5 milhões de euros.**

### **3.4. OUTROS (MÚLTIPLOS E VARIADOS EXEMPLOS) DO CONTROLO PÚBLICO**

20. Além disso, o Relato de Auditoria também não menciona ou não releve um conjunto extenso de outras situações em que o Fundo de Resolução tem intervindo proactiva e tempestivamente no âmbito da execução dos acordos, que o Banco de Portugal conhece e acompanha e que constam do contraditório apresentado pelo Fundo de Resolução (ver secção 3.4. da resposta do Fundo de Resolução). Os variados exemplos concretos da atuação do Fundo de Resolução, enumerados na resposta dessa entidade, não deveriam deixar margem para dúvidas de que o controlo público, não só tem sido exercido, como tem sido aplicado de forma diligente, proactiva e com obtenção de resultados concretos.



**3.5. O CUIDADO, O RIGOR E O ESCRUTÍNIO COLOCADO PELAS EQUIPAS DO FUNDO DE RESOLUÇÃO NA ANÁLISE DAS OPERAÇÕES QUE SÃO SUBMETIDAS AO FUNDO PARA PRONÚNCIA, E QUE NÃO PARECE TER SIDO OBJETO DE ANÁLISE NA AUDITORIA**

**21. Nos termos do Acordo de Capitalização Contingente, é sobre a gestão do específico conjunto de ativos que integram o âmbito do Acordo, mais em especial, que pode incidir a ação do Fundo de Resolução.**

No Relato, reconhece-se a limitada base contratual para que o Fundo de Resolução possa intervir em outras áreas da gestão do Novo Banco e também se reconhece que essa limitação reflete, não só mas também, as condições exigíveis para que fosse obtida a necessária autorização da Comissão Europeia à venda do Novo Banco, nomeadamente quando se refere, no Relato de Auditoria, que:

*“O FdR, enquanto contraparte do ACC, apenas dispõe de poderes de decisão sobre atos de administração e disposição de um conjunto de ativos que integram o perímetro do ACC”<sup>(11)</sup> (§216), o que reflete “a limitação de poderes imposta ao FdR pelos compromissos assumidos pelo Estado português perante a CE e pelo ACC, incluindo sobre os ativos protegidos” (§215).*

22. Ainda assim, as únicas referências que se encontra no Relato de Auditoria a operações com ativos abrangidos pelo âmbito do Acordo dizem respeito a seis operações<sup>(12)</sup> e a única referência que se encontra ao trabalho desenvolvido pelo Fundo de Resolução na análise das quase três centenas de operações é para dizer (incorretamente, como o Fundo de Resolução deixa demonstrado na sua resposta – ver secção 3.6 da resposta do Fundo de Resolução) que, das

---

<sup>11</sup> Como é sabido, o Fundo de Resolução considera que este equilíbrio contratual não dispensa o Novo Banco de atuar, em todas as áreas da sua atividade, com atenção a princípios de minimização de perdas e de boa fé, nem permite ao Novo Banco praticar atos que visem especificamente provocar o acionamento do mecanismo de capitalização contingente. O Fundo de Resolução não desenvolve, nesta sede, o seu entendimento quanto ao equilíbrio contratual porque está em causa matéria litigiosa, a ser dirimida em contencioso com o Novo Banco, o que impõe especial reserva para salvaguarda das posições do Fundo de Resolução.

<sup>12</sup> Designadamente, as operações denominadas de “Nata”, “Nata II”, “Viriato”, “Sertorius”, “Albatros”, e ainda a operação de venda da companhia de seguros “GNB-Vida”.



análises realizadas pelo Fundo de Resolução às operações de venda de ativos, não consta a análise quantificada de cenários alternativos.

De acordo com a informação que o Banco de Portugal conhece, em apenas 32% das operações analisadas pelo Fundo de Resolução, as operações propostas pelo Novo Banco foram autorizadas nos seus termos, sem ações adicionais.

23. Para a análise das operações, **o Fundo de Resolução e o Novo Banco instituíram, aliás, instrumentos de acompanhamento reforçado, que não foram inicialmente previstos nos contratos, tais como a existência de uma plataforma eletrónica para a partilha de informação,** também utilizada para pedidos de informações e de esclarecimentos, e a realização de reuniões regulares com as equipas do Novo Banco.

24. Estes dados são indiscutivelmente relevantes para uma análise completa e rigorosa quanto ao exercício dos poderes que o Acordo de Capitalização Contingente atribui ao Fundo de Resolução e quanto à eficácia do controlo público. Eles refutam – ainda mais se conjugados com todos os outros elementos enunciados no presente capítulo – a conclusão de que os poderes do Fundo de Resolução sobre os atos de administração e disposição dos ativos que integram o âmbito do Acordo “não foram exercidos”. O Banco de Portugal entende, portanto, que esse juízo, acrescentado no final do parágrafo 216 do Relato de Auditoria <sup>(13)</sup>, é destituído de fundamento, razão pela qual, aliás, o Relato não o apresenta.

25. Adicionalmente, a qualidade do trabalho desenvolvido, a este nível, pelo Fundo de Resolução, através das equipas do Banco de Portugal, ficou bem patente, por exemplo, no decurso da Comissão Eventual de Inquérito Parlamentar às perdas registadas pelo Novo Banco e imputadas ao Fundo de Resolução, em cujos trabalhos foi possível observar, nomeadamente, que os membros da Comissão se apoiaram nas análises desenvolvidas pelo Fundo de Resolução

---

<sup>13</sup> §216: “[o] FdR, enquanto contraparte do ACC, apenas dispõe de poderes de decisão sobre atos de administração e disposição de um conjunto de ativos que integram o perímetro do ACC e, mesmo esses poderes estão limitados ou não foram exercidos.”



em audições realizadas a alguns dos devedores ali inquiridos <sup>(14)</sup>, e onde ficou também patente que algumas das situações expostas naquela Comissão foram, precisamente, situações que, em devido tempo, tinham merecido a oposição do Fundo de Resolução.

**26. Atenta a importância que o Acordo de Capitalização Contingente atribui a este espaço de atuação do Fundo de Resolução, esperar-se-ia que a auditoria não desconsiderasse o trabalho que aí tem sido desenvolvido. Um exame mais cuidado dessa importante vertente de atuação do Fundo de Resolução teria, com toda a certeza, levado a auditoria a constatar o cuidado e o rigor colocado no escrutínio das operações analisadas pelo Fundo de Resolução. O controlo público também (e sobretudo) se exerce por essa via.**

### **3.6. AS SITUAÇÕES QUE NA AUDITORIA SE CONSIDERA QUE CONSTITUEM FALHAS DE CONTROLO**

27. As secções antecedentes demonstram que o exame apresentado no Relato de Auditoria quanto à eficácia do controlo público apresenta diversas e muito significativas omissões e incorreções de ordem vária.

Por outro lado, o Relato valoriza e dá destaque as seguintes três situações:

- O facto de o Fundo de Resolução não ter contratado um contabilista nomeado por si para proceder à análise das contas do Novo Banco (§131);
- O facto de não terem sido elaborados pelo Novo Banco os designados “Planos de Ativos” (§169);
- O facto de o sistema de incentivos para os trabalhadores do Novo Banco ter sido aprovado tardiamente e não ter sido aprovado pelo Fundo de Resolução (§173).

De acordo com as informações prestadas pelo Fundo de Resolução (ver secção 3.7 da resposta do Fundo de Resolução), verifica-se claramente que esse relevo é manifestamente desproporcionado face à realidade que efetivamente está em causa.

---

<sup>14</sup> O que pode ser confirmado pela consulta do relatório daquela Comissão Parlamentar de Inquérito, que inclui referências às notas técnicas elaboradas pelas equipas do Banco de Portugal para o Fundo de Resolução, ou pela consulta das atas de algumas audições.



28. Na sua resposta ao Relato de Auditoria, o Fundo de Resolução apresenta esclarecimentos sobre aquelas situações, mas o Banco de Portugal não pode deixar de se pronunciar especificamente sobre a observação relacionado com o facto de o Fundo de Resolução não ter contratado um contabilista nomeado por si para proceder à análise das contas do Novo Banco. Com efeito, impõe-se à auditoria, também no entender do Banco de Portugal, uma clarificação, a bem do rigor e da clareza: **o Relato de Auditoria confunde o facto de não ter existido aquela contratação com a falta de análise das contas do Novo Banco por parte do Fundo de Resolução.** São – logicamente – coisas bem distintas e não há nenhum fundamento para que no Relato se afirme que o Fundo de Resolução não utilizou o direito de analisar as contas do Novo Banco. Trata-se de uma manifesta confusão entre o exercício de um direito (a possibilidade de haver um contabilista designado pelo Fundo de Resolução para analisar as contas do Novo Banco) e o método utilizado (a análise às contas com base nas equipas do Banco de Portugal e com recurso a diligências várias).

**É indiscutível, e há disso evidência inequívoca, que o Fundo de Resolução procedeu à adequada análise das contas do Novo Banco e, mais do que isso, retirou dessa análise as devidas consequências, sempre que necessário. Fê-lo com base nas equipas do Banco de Portugal, sem ter considerado necessário contratar um contabilista para esse efeito, por razões que são pertinentes e facilmente compreensíveis.**

29. A comprovação é dada pelos múltiplos exemplos de situações que motivaram a intervenção do Fundo de Resolução.

Quando o Fundo de Resolução intervém (como fez em 2019) para comunicar ao Novo Banco que é seu dever fazer uso das disposições transitórias relacionadas com a introdução da IFRS-9, dado que, de outro modo, o impacto em fundos próprios decorrentes da não utilização do regime transitório não merece a cobertura do mecanismo de capitalização contingente, **essa intervenção resulta da análise às contas do Novo Banco.**

Quando o Fundo de Resolução intervém (como fez em 2020) para comunicar ao Novo Banco que é seu dever fazer uso também das disposições transitórias relacionadas também com a implementação da IFRS 9, que foram introduzidas pelo Regulamento (UE) 2020/873, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2020, no âmbito da resposta à pandemia, e que o impacto adicional nos fundos próprios do Novo Banco decorrente da intenção do banco



em não beneficiar dessas regras não merece a cobertura do mecanismo de capitalização contingente, **essa intervenção resulta da análise às contas do Novo Banco.**

Quando o Fundo de Resolução se opõe ao pedido de pagamento apresentado pelo Novo Banco no que respeita às perdas suportadas pelo banco relativas à venda da sua sucursal em Espanha (como o Fundo de Resolução fez em 2021, na sequência de diligências iniciadas em 2020), **essa intervenção resulta da análise às contas do Novo Banco.**

Quando o Fundo de Resolução se opõe ao pedido de pagamento apresentado pelo Novo Banco no que respeita a perdas decorrentes da valorização da participação do banco em fundos de reestruturação, **essa intervenção resulta da análise às contas do Novo Banco.**

Quando o Fundo de Resolução manifesta reservas à imparidade de crédito constituída pelo Novo Banco para determinados créditos (como fez em 2020, em 2021 e em 2022), **essa intervenção resulta da análise às contas do Novo Banco.**

Quando o Fundo de Resolução manifesta dúvidas e desenvolve diligências adicionais quanto à determinação do montante de provisões para custos de reestruturação e a verificação dos pressupostos para o respetivo custo contabilístico (como fez em 2021), **essa intervenção resulta da análise às contas do Novo Banco.**

Quando o Fundo de Resolução manifesta dúvidas e desenvolve diligências quanto aos critérios de valorização aplicados no registo contabilístico de créditos que o Novo Banco perspetivava que integrassem um determinado processo de venda em carteira e cuja alienação não foi autorizada pelo Fundo de Resolução, **essa intervenção resulta da análise às contas do Novo Banco.**

Repare-se que, em alguns dos casos de perdas e custos que justificaram a realização de deduções ao pedido apresentado pelo Novo Banco ou que justificaram a realização de diligências adicionais, incluindo pedidos de opinião ao revisor oficial de contas, não estão em causa atos de gestão relativos a ativos abrangidos pelo Acordo de Capitalização Contingente.

E, contrariamente ao que sucede com os atos de gestão relativos a ativos abrangidos pelo mecanismo de capitalização contingente, os atos de gestão e as operações realizadas pelo Novo Banco quanto à sua restante atividade não são objeto de reporte ao Fundo de Resolução. Assim, a análise realizada pelo Fundo de Resolução tem por base, essencialmente, as contas do Novo Banco, que as equipas do Banco de Portugal analisam, daí dando origem a ações do Fundo de Resolução quando justificado.



Mais uma vez, a análise realizada pelo Fundo de Resolução às contas do Novo Banco é expressiva, envolveu variadíssimos pedidos de informação e de esclarecimento específicos ao Novo Banco, motivou a realização de diligências específicas, como pedidos de esclarecimento e tomada de posição do próprio revisor oficial de contas do Novo Banco e justificou (apesar da inibição do direito de voto do Fundo de Resolução na qualidade de acionista) a emissão de declarações formais, no contexto das reuniões anuais da Assembleia Geral para aprovação das contas, que constam em ata deste órgão social do Novo Banco. E, acima de tudo, essa análise às contas do Novo Banco tem também uma expressão numérica clara: a minimização, ao momento, do recurso ao Fundo de Resolução em 485 milhões de euros, que o Relato, como já se disse, não menciona nem valora.

**As evidências tornam incompreensível a afirmação de que não são analisadas as contas do Novo Banco. Não tem fundamento, por isso, a alegação de que “o Fundo de Resolução não utilizou o direito (...) de analisar as contas do Novo Banco” (§131).**

30. Na base daquela infundada observação constante do Relato de Auditoria está o facto de o Fundo de Resolução não ter contratado um contabilista para proceder à análise das contas do Novo Banco.

Essa faculdade está prevista no Acordo de Capitalização Contingente (como uma possibilidade e não como um dever, sublinhe-se).

Mas mesmo que não tenha contratado externamente um contabilista para analisar as contas do Novo Banco, nem por isso o Fundo de Resolução deixou de utilizar o direito de solicitar a opinião de um auditor independente sempre que teve dúvidas sobre determinados registos contabilísticos.

**Como o Fundo de Resolução explica na sua resposta ao Relato de Auditoria, fê-lo, formal e expressamente, junto do revisor oficial de contas do Novo Banco, que está obrigado a atuar com independência, nos termos da lei e cuja opinião, nos termos do contrato, tem valor reforçado e prevalece sobre qualquer opinião distinta que pudessem ter o Fundo de Resolução ou um contabilista que este designasse.**

Com efeito, o artigo 71.º da Lei n.º 140/2015, de 07 de setembro, que aprova o Estatuto da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas, consagra um dever de independência dos revisores oficiais de contas, prevendo-se no seu n.º 1 que, “no exercício das suas funções, os revisores oficiais de contas e as sociedades de revisores oficiais de contas, bem como quaisquer pessoas



*singulares em posição de influenciar direta ou indiretamente o resultado da revisão legal ou voluntária de contas, **devem ser independentes relativamente à entidade auditada e não devem participar na tomada de decisões dessa entidade**”.*

Quando o Fundo de Resolução solicitou a opinião do revisor oficial de contas do Novo Banco, **solicitou a opinião de um auditor independente**, salvo se não estiver a ser cumprido o dever legal de independência a que o mesmo se encontra sujeito – questão que nunca se colocou, nem foi sequer alegada. A esse respeito, importa assinalar que a atuação dos revisores oficiais de contas encontra-se sujeita à supervisão da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários.

A Lei n.º 148/2015, de 9 de setembro, que aprova o Regime Jurídico da Supervisão de Auditoria, veio regular a atividade de supervisão pública de revisores oficiais de contas, das sociedades de revisores oficiais de contas, de auditores e entidades de auditoria, definindo a competência, a organização e o funcionamento desse sistema de supervisão, em articulação com o disposto, quanto a entidades de interesse público, no Regulamento (UE) n.º 537/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, e nos respetivos atos delegados. De acordo com aquele diploma, constitui atribuição da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários a supervisão pública de ROC, de SROC, de auditores e de entidades de auditoria de Estados membros e de países terceiros registados em Portugal nos termos previstos no referido regime jurídico e demais disposições legais aplicáveis, bem como de toda a atividade de auditoria por eles desenvolvida.

**31. A realidade é que as diligências desenvolvidas pelo Fundo de Resolução tiveram até um efeito prático, objetivamente quantificável: foi na sequência de uma das consultas ao revisor oficial de contas do Novo Banco que o Fundo de Resolução apurou que existiu uma diferença de 18 milhões de euros entre a opinião do revisor quanto à valorização de determinados ativos e o valor pelo qual esses ativos se encontravam registados nas contas do Novo Banco. Esse elemento, entre outros, fundou a decisão do Fundo de Resolução de se recusar ao pagamento ao Novo Banco dos 18 milhões de euros em causa.**

32. A via seguida pelo Fundo de Resolução no que se refere à análise das contas do Novo Banco foi muito clara: proceder à análise das contas pelas equipas do Banco de Portugal que asseguram o funcionamento do Fundo, interpelando o Novo Banco para prestar esclarecimentos adicionais,



e, em casos de dúvida ou que suscitem reserva, solicitar a intervenção do revisor oficial de contas do Novo Banco, que é independente, nos termos da lei.

Essa via teve presente, nomeadamente, o facto de o Acordo de Capitalização Contingente estipular, muito vincadamente que:

*“Sem prejuízo [da possibilidade de o Fundo de Resolução nomear um contabilista para o auxiliar na análise às contas], as decisões do revisor oficial de contas do Novo Banco sobre as contas serão definitivas e vinculativas e não será requerido, nem ao Novo Banco, nem ao seu revisor oficial de contas, que alterem as contas em resultado de eventuais comentários, declarações ou informação disponibilizada ou apresentada pelo [Fundo de Resolução] ou outro contabilista independente”* (cfr. cláusula 11.4).

Ou seja, o contrato atribui, efetivamente, um valor reforçado às opiniões do revisor oficial de contas do Novo Banco, que se suplantam a outras opiniões que possam existir em matéria de registo contabilístico.

Compreende-se, por isso, que o Fundo de Resolução internalize a análise às contas e coloque ao revisor oficial de contas do Novo Banco as questões que entende justificadas, apoiando-se na opinião do revisor oficial de contas para as suas decisões, como o contrato impõe.

A via de atuação prosseguida foi comprovadamente eficaz, mas regista-se que a auditoria considera que teria sido mais adequado ao Fundo de Resolução externalizar a análise às contas, procedendo à contratação de uma empresa para o auxiliar, e ao correspondente dispêndio de recursos, de forma a *“munir o Fundo de Resolução de uma análise a contrapor à do auditor do Novo Banco”*, mesmo tendo presente que, nos termos do contrato, *“as decisões do revisor oficial de contas do Novo Banco sobre as contas serão definitivas e vinculativas e não será requerido, nem ao Novo Banco, nem ao seu revisor oficial de contas, que alterem as contas em resultado de eventuais comentários, declarações ou informação disponibilizada ou apresentada por outro contabilista independente”* (cfr. cláusula 11.4 do Acordo de Capitalização Contingente).

O exercício dessa possibilidade contratual (porque é de uma possibilidade que se trata, e não de um dever) teria, portanto, reduzido efeito útil, muito discutível valor acrescentado face ao método que foi seguido, mas teria um custo acrescido e dificuldades práticas objetivas.



#### 4. A COMPROVAÇÃO DE QUE FOI DEMONSTRADO O CÁLCULO DO VALOR A PAGAR, EM CADA ANO, PELO FUNDO DE RESOLUÇÃO

---

33. No **Relatório de Auditoria 7/2021, de abril de 2021**, relativo ao “financiamento público do Novo Banco, o Tribunal de Contas considerou que *“não foi apresentada a demonstração do cálculo do défice de capital do NB (valor a financiar), nem evidência sobre a sua verificação integral”*.

Nessa sequência, o Tribunal de Contas recomendou ao Fundo de Resolução que assegure que *“o valor a financiar é apropriadamente demonstrado, verificado e validado, antes de ser pago”*, para o que deve ser obtida a *“demonstração do cálculo do valor a financiar, com as instruções necessárias à sua verificação autónoma por entidades com competência legal para o efeito”*.

No Relato de Auditoria, mantém-se que *“o valor a financiar [i.e. o “défice de capital”] continua a não ser apropriadamente demonstrado, verificado e validado”*.

Sucedem que o Relato de Auditoria vem agora reconhecer que:

- O Fundo de Resolução sempre integrou no processo de pagamento cartas do Departamento de Supervisão Prudencial do Banco de Portugal que, como se refere no parágrafo 230 do Relato, ***“confirmam o valor do défice de capital”***.
- No processo de pagamento realizado em 2021, o Fundo de Resolução adicionou ainda uma carta do Banco Central Europeu (“BCE”) que, como se refere no parágrafo 231 do Relato, ***“confirma o valor do défice de capital”***.
- A carta do BCE, nas palavras do parágrafo 251 do Relato, ***“apenas confirma, à semelhança das cartas do Banco de Portugal, o montante pedido pelo Novo Banco como o necessário para o rácio de fundos próprios principais de nível 1 (CET 1) do Novo Banco se situar no nível de 12%”***.



- A atuação do BCE, neste âmbito, – nas palavras do parágrafo 252 do Relato – ***“tem por fim confirmar o montante necessário para o Novo Banco cumprir a posição de capital estabelecida no Acordo de Capitalização Contingente”.***
- Sobre o défice de capital, diz-se no parágrafo 253 do Relato, o Fundo de Resolução ***“recebe a confirmação pelo BCE e/ou pelo Banco de Portugal de o valor pedido corresponder ao necessário para elevar o rácio [de capital do Novo Banco] até ao nível estabelecido no Acordo de Capitalização Contingente.”***
- As cartas do Banco de Portugal e do BCE – diz, mais uma vez, o Relato de Auditoria, desta vez no parágrafo 259 – ***“confirmam o montante necessário para cumprir a posição de capital estabelecida no Acordo de Capitalização Contingente.”***
- As cartas do Banco de Portugal e do BCE – reitera-se ainda no Relato de Auditoria, no parágrafo 266 – ***“apenas confirmam o montante necessário para o Novo Banco cumprir a posição de capital estabelecida no Acordo de Capitalização Contingente”.***

**Fica, por isso, demonstrado no Relato de Auditoria que o Fundo de Resolução obtém – e sempre obteve – a confirmação, junto das entidades com competência legal para o efeito, do montante necessário para que os rácios de capital do Novo Banco se situem nos níveis acordados no contrato, e que é – nos termos do contrato – o montante a pagar pelo Fundo de Resolução.**

34. Para que não restem dúvidas, recorda-se que, nos termos do contrato, o designado “Défice de Capital” (i.e. o “CCA Capital Shortfall”, na sua designação original) corresponde ao montante estritamente necessário para repor os rácios de fundos próprios do Novo Banco nos níveis estipulados no contrato.

**Foi o cálculo desse montante que, no Relatório de Auditoria 7/2021, o Tribunal de Contas considerou que não estava demonstrado.**

**É esse o montante que o Relato de Auditoria vem agora reconhecer (e bem) que foi sempre confirmado pelo Banco de Portugal e, em 2021, também pelo Banco Central Europeu.**

35. É certo que, no Relato de Auditoria, não se considera suficientes as confirmações obtidas junto do Banco de Portugal e do Banco Central Europeu.



Não são consideradas suficientes pela auditoria porque “nenhuma destas entidades valida os atos de gestão com impacto material no défice de capital” (§260) e porque essas entidades “apenas confirmam o montante necessário para o Novo Banco cumprir a posição de capital estabelecida no Acordo de Capitalização Contingente e não se pronunciam, nem isso lhes compete, sobre os atos de gestão do Novo Banco subjacentes ao défice de capital cujo valor tem sido financiado pelo Fundo de Resolução (§266).”

Sucedem que a observação feita pelo Tribunal de Contas no Relatório de Auditoria 7/2021, e da qual resultou a recomendação ao Fundo de Resolução para que obtenha “a demonstração do cálculo do valor a financiar, com as instruções necessárias à sua verificação autónoma por entidades com competência legal para o efeito” nada tinha a ver com a validação dos atos de gestão subjacentes ao défice de capital.

A observação identificada na auditoria concluída em 2021 incidia, indiscutivelmente, sobre o “cálculo do défice de capital” e a demonstração desse cálculo.

Recorda-se o teor da observação constante do Relatório 7/2021 (destaque adicionado):

*“242. Porém, ainda não foi entregue a demonstração do cálculo do défice de capital, bem como do numerador (fundos próprios) e do denominador (ativos ponderados pelo risco) dos rácios de capital relevantes para esse cálculo, pretendida com o preenchimento do ficheiro enviado ao FdR, tendo sido respondido não ser materialmente possível fazê-lo, nos termos pretendidos, por esses cálculos resultarem de métodos complexos, incluindo processos de modelização. Além disso, o FdR declarou que “não efetua, por si próprio, a validação autónoma da informação sobre a insuficiência de capital” e que a “verificação do cálculo dos rácios de capital é matéria que se enquadra na esfera de competências do Banco Central Europeu, nos termos do Regulamento (UE) n.º 1024/2013 do Conselho, de 15 de outubro de 2013, que confere ao BCE atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito”. Ora, apesar de pretendida, também não foi entregue qualquer validação desses cálculos pelo BCE, tendo ainda sido referido que “os cálculos da insuficiência de capital não são verificados pelo Agente de Verificação” quando o auditor do NB declara que o montante dessa insuficiência é “sujeito a validação pelo agente de verificação independente”.*

*243. Em suma, não foi apresentada a demonstração do cálculo do défice de capital do Novo Banco (valor a financiar) nem evidência sobre a sua verificação integral, que o Fundo de Resolução tem o dever de exigir nos termos do Acordo de Capitalização Contingente.”*



Conforme consta da parte conclusiva desse Relatório 7/2021, de abril de 2021:

*“271. Não foi apresentada a demonstração do cálculo do défice de capital do Novo Banco (valor a financiar) nem evidência sobre a sua verificação integral, que o Fundo de Resolução tem o dever de exigir nos termos do Acordo de Capitalização Contingente.”*

36. Na realidade, constata-se que o Relatório 7/2021 até já reconhecia que o Fundo de Resolução havia obtido a confirmação da demonstração do valor a financiar e a evidência da sua verificação integral.

No parágrafo 78 daquele Relatório de 2021, o Tribunal de Contas referia que *“Em 26/04/2021, o BdP enviou uma carta do BCE que confirma, enquanto autoridade de supervisão prudencial, ter a responsabilidade de garantir o cumprimento da legislação da EU relevante, incluindo o cálculo dos rácios de capital. E também confirma ter conhecimento dos 598 M€ de défice de capital do NB, em 31/12/2020, face ao rácio aplicável. **Esta confirmação ilustra que a demonstração do valor a financiar e a evidência da sua verificação integral podem e devem constar dos processos de pagamento instruídos pelo FdR como o Tribunal recomenda.”***

Ou seja, o Tribunal de Contas reconheceu que a confirmação obtida junto do BCE corresponde à *“demonstração do valor a financiar e à evidência da sua verificação integral”*.

37. No entendimento do Banco de Portugal, **sempre existiu, nos pagamentos realizados em 2018, em 2019, em 2020 e em 2021, a adequada confirmação do valor a financiar e o Relato de Auditoria vem confirmá-lo.**

O entendimento que o Banco de Portugal faz do teor do Relato de Auditoria quanto a esta questão é o de que **o Relato traduz uma revisão da anterior observação do Tribunal de Contas quanto a esta matéria e reconfigura a recomendação constante do Relatório 7/2021.**

Segundo se depreende do Relato de Auditoria, aquilo que a auditoria considera que não integra os processos de pagamento é, agora, informação e validação “dos atos de gestão” que têm impacto material no défice de capital.

Como se refere no parágrafo 255 do Relato: *“o facto de toda a atividade do Novo Banco contribuir para a sua posição de capital reforça a necessidade de o Fundo de Resolução **obter a relação das operações e demais atos de gestão com impacto material no numerador e no***



*denominador do cálculo dos rácios de capital, impacto esse a detalhar, por ato, nessa relação.”*

(15).

**Constatando-se que ocorreu uma reconfiguração da Recomendação do Tribunal de Contas, importaria que o Tribunal de Contas reconhecesse que, tal como foi caracterizada no Relatório de Auditoria 7/2021, a confirmação e a demonstração do cálculo do valor a pagar pelo Fundo de Resolução sempre foi obtida. E que reconhecesse, portanto, que a correspondente Recomendação (i.e. a Recomendação constante do parágrafo 276 do Relatório 7/2021) não tem aplicação ou que se encontra integralmente acolhida.**

<sup>15</sup> Aliás, não pode deixar de ser assinalado que a referência a “atos de gestão” é agora utilizada profusamente no Relato para apreciar o cumprimento da Recomendação em causa e para enunciar aquilo que permanece “em falta”:

§252: “O BCE também assume ‘ter a responsabilidade de assegurar a conformidade com a legislação europeia, incluindo o cálculo dos rácios de capital das instituições de crédito’. Porém, a atuação do BCE, neste âmbito, decorrendo da sua responsabilidade de assegurar a conformidade legal do cálculo dos rácios de capital das instituições de crédito em geral, tem por fim confirmar o montante necessário para o NB cumprir a posição de capital estabelecida no ACC, sendo-lhe indiferente, para o efeito, os atos de gestão do NB subjacentes a esse défice de capital.”

§253: “Sobre o défice de capital do NB (cujo pagamento tem sido pedido), o FdR recebe do banco, o rácio subjacente ao valor pedido, com os fundos próprios do NB (numerador desse quociente), e os ativos ponderados pelo risco (denominador). Recebe, também, a confirmação, pelo BCE e/ou pelo BdP (DSP), de o valor pedido corresponder ao necessário para elevar o rácio até ao nível estabelecido no ACC. Mas desconhece os atos de gestão do NB com impacto material no rácio de capital, exceto, para os ativos do ACC, de forma dispersa, nas propostas do NB submetidas à apreciação do FdR, ou agregada, mas sem os impactos das operações no rácio de capital, nos Ficheiros de Reconciliação.”

§255: “O facto de toda a atividade do NB contribuir para a sua posição de capital reforça a necessidade de o FdR obter a relação das operações e demais atos de gestão com impacto material no numerador e no denominador do cálculo dos rácios de capital, impacto esse a detalhar, por ato, nessa relação.”

§260: “Como referido a propósito da carta do BCE, nenhuma destas entidades valida os atos de gestão com impacto material no défice de capital.”

§266: “Em especial, as cartas do BdP (DSP) e do BCE, assegurando a conformidade legal do cálculo dos rácios de capital das instituições de crédito em geral, apenas confirmam o montante necessário para o NB cumprir a posição de capital estabelecida no ACC e não se pronunciam, nem isso lhes compete, sobre os atos de gestão do NB subjacentes ao défice de capital cujo valor tem sido financiado pelo FdR.”

§267: “[S]em a demonstração do cálculo do valor a financiar, suportada pela relação dos atos de gestão do NB com impacto material nesse cálculo (impacto esse a quantificar nessa relação), o procedimento de validação fica incompleto e insuficiente, pois o conhecimento avulso de atos de gestão com esse impacto não impede a existência de outros atos para os quais seja necessário o mesmo escrutínio.”

Mas essa referência a “atos de gestão”, para este efeito, não foi sequer utilizada por uma única vez no Relatório de Auditoria 7/2021, de abril de 2021.



38. Não existe, portanto, fundamento na afirmação de que “[t]al como tem sido efetuado, o procedimento tem admitido o pagamento, pelo Fundo de Resolução, de montantes cujo enquadramento no Acordo de Capitalização Contingente, não tem sido validado” (§269).

O Relato também não apresenta concretização do que alega. Mostrando-se confirmado que (nas próprias palavras do Relato), o Banco Central Europeu “confirma o valor do défice de capital”, que é o valor a pagar pelo Fundo de Resolução, justificar-se-ia, se tais situações existissem, que aquela observação indicasse que montantes considera a auditoria que não têm sido validados, nos termos do Acordo de Capitalização Contingente e a que situações se reportam.

39. Mas ainda quanto às afirmações constantes do Relato de que os atos de gestão do Novo Banco com impacto nos seus rácios de capital não são objeto de escrutínio, importa também esclarecer que:

- Não é correto afirmar-se que as autoridades de supervisão prudencial não se pronunciam sobre os atos de gestão do Novo Banco e que lhes “é indiferente” (como se refere no parágrafo 252) os atos de gestão do Novo Banco que concorrem para as suas necessidades de capital. As autoridades de supervisão também acompanham, naturalmente, e supervisionam os atos de gestão das instituições supervisionadas, em especial quando deles resultam impactos sobre a respetiva posição de solvabilidade.

No decurso da auditoria, foi partilhada com a equipa do Tribunal de Contas uma evidência muito concreta quanto a isso, nomeadamente a carta que o Banco Central Europeu remeteu ao Fundo de Resolução a 26/04/2021, e na qual se afirma, a este propósito, o seguinte (destaque adicionado):

*“It should also be noted that as part of its day-to-day supervision, the ECB is especially closely monitoring banks’ management decisions that have a direct influence on their capital position – and subsequent capital needs – through their impact on the P&L (such as the sale of impaired assets or businesses, incurring losses).”*

É o BCE que afirma, portanto, que, ao contrário do que se refere no Relato, os atos de gestão com impacto na posição de capital e nas necessidades de capital são analisados, até “especialmente e com proximidade”, como assinala o BCE, por essa autoridade de supervisão.

- E também não reflete corretamente a factualidade observável dizer-se que o Fundo de Resolução desconhece os atos de gestão com impacto material nos rácios de capital do



Novo Banco. Além de conhecer os atos de gestão relacionados com os ativos abrangidos pelo Acordo de Capitalização Contingente, o Fundo de Resolução também conhece outros atos de gestão com impacto material nos rácios através da sua análise às contas do Novo Banco, como acima já se explicou.

É certo que o Fundo de Resolução não dispõe de competências, da mesma natureza e extensão, nem mesmo em matéria de reporte de informação, relativamente aos atos de gestão do Novo Banco, como tem quanto aos ativos abrangidos pelo Acordo de Capitalização Contingente. Compreende-se, portanto, o sentido da observação da auditoria quanto a esta vertente, mas importa que a realidade seja retratada de forma completa e com exatidão, para que não fique sugerida a ideia, como parece resultar do Relato, que nenhuma análise ou controlo é exercido sobre os atos de gestão do Novo Banco com impacto no seu capital.

40. Com efeito, quanto à ideia – apenas constante do presente Relato - de que deveria o Fundo de Resolução *“obter a relação das operações e demais atos de gestão com impacto material no numerador e no denominador do cálculo dos rácios de capital”*, a sua formulação afigura-se impossível de compatibilizar com os termos contratuais aplicáveis.

Insiste-se que o Fundo de Resolução tem desenvolvido numerosas e variadas ações em matéria de identificação e de análise de decisões de gestão do Novo Banco que suscitam dúvidas quanto à compatibilidade da imputação ao mecanismo de capitalização contingente do seu eventual impacto nas contas do Novo Banco. Essas situações foram já referenciadas acima e incluem, por exemplo, as ações relacionadas com a utilização do regime transitório relacionado com a introdução da IFRS-9 e com a venda da sucursal de Espanha (todas com expressão financeira muito significativa).

Essa realidade demonstra que é feita uma análise dos atos de gestão em causa, nomeadamente através da análise às contas do Novo Banco (e tudo sem prejuízo do acompanhamento próximo que o BCE também faz, ao abrigo dos seus poderes, bem mais reforçados, enquanto autoridade de supervisão, dos atos de gestão com impacto no capital).

Mas coisa distinta é entender, como se faz no Relato de Auditoria, que o Fundo de Resolução teria o dever – quando tal prerrogativa não lhe é conferida pelo contrato – de obter o detalhe relevante sobre *“todas as operações e atos de gestão com impacto material no numerador e no denominador dos rácios de capital”*.



**Como é, aliás, referido no Relato, e o Banco de Portugal confirma, o Fundo de Resolução não tem competências, da mesma natureza e extensão, relativamente aos atos de gestão do Novo Banco, como tem quanto aos ativos abrangidos pelo Acordo de Capitalização Contingente.**

41. Admite-se, por isso, que o Relato de Auditoria não sugere que o Fundo de Resolução atue fora dos limites a que se encontra adstrito legal e contratualmente (desde logo pelas consequências gravosas e financeiramente lesivas que tal poderia acarretar), mas que, ao invés, as observações feitas pela auditoria se direcionam para o facto de as competências que a equipa de auditoria idealiza não terem sido previstas de forma mais extensiva nos instrumentos contratuais negociados na operação de venda do Novo Banco.

Mas mesmo que assim seja, é importante referir que o Banco de Portugal negociou, na máxima extensão possível, a preservação da posição do Fundo de Resolução neste contrato, sendo este o resultado de um equilíbrio contratual atingido num processo negocial aberto, transparente e competitivo, com forte intervenção de outros intervenientes (como a Comissão Europeia).

**42. Em suma, já se viu que a evidência do cálculo do “Défice de Capital” foi sempre obtida, como agora o Tribunal de Contas reconhece.**

**Foi também feita demonstração quanto às múltiplas ações que o Fundo de Resolução tem realizado e às diligências que tem promovido a propósito de outros atos de gestão que não relacionados com ativos abrangidos pelo mecanismo de capitalização contingente.**

**Mas quanto à informação sobre os atos de gestão com impacto material nos rácios de capital, o direito à obtenção dessa informação, nos termos em que a auditoria os idealiza, não se encontra previsto no contrato, pelo que não se afigura possível que a equipa de auditoria considere que a obtenção dessa informação era viável – quanto mais exigível – ao Fundo de Resolução.**

O Fundo de Resolução atua ao abrigo dos poderes que lhes são conferidos pelos contratos de que é parte e no seu estrito cumprimento. Não podem ser exigíveis do Fundo de Resolução comportamentos e condutas que não lhe são admissíveis, nos termos da lei e dos contratos, e que, portanto, não está ao seu alcance adotar.



## 5. OUTROS COMENTÁRIOS RELEVANTES

---

### 5.1. SOBRE A ALEGAÇÃO DE QUE FORAM SUPERADAS AS METAS FIXADAS NOS COMPROMISSOS ASSUMIDOS PELO ESTADO E A SUGESTÃO DE QUE TALVEZ TIVESSE SIDO POSSÍVEL UMA REDUÇÃO MAIS LENTA DE ATIVOS NÃO PRODUTIVOS

43. Refere o Relato de Auditoria que (destaque adicionado):

- *“Em 31/12/2016, o Novo Banco apresentava um rácio de NPL de 33%, muito acima da média europeia e das instituições financeiras nacionais comparáveis. Dados de 2015 revelam, também, que o peso dos imóveis no balanço do NB era muito superior ao dos seus pares nacionais. Em 2018, a EBA definiu o rácio-alvo para o peso das exposições não produtivas [NPL] no balanço das instituições: 5%.”* (§143)
- **Em 30/06/2021, o Novo Banco apresentava um rácio de NPL de 7,3%** (Figura 11 do Relato).
- *“Visando a limpeza do balanço para corresponder às expetativas do BCE, o plano de redução de ativos não estratégicos do Novo Banco e as respetivas revisões estabeleceram metas mais ambiciosas do que as decorrentes dos compromissos assumidos pelo Estado português perante a Comissão Europeia, a prosseguir, sobretudo através de estratégias de reduções ativas, como vendas e desreconhecimento de ativos (“write-off”)”* (§146).
- *“Não obstante a redução do rácio de NPL do Novo Banco, o BCE em carta ao Fundo de Resolução, de agosto de 2021 (face à oposição do Fundo de Resolução ao Novo Banco à venda de ativos), referia que esse rácio em 30/06/2021 (7,3%) estava “bem acima da média atual do MUS de 2,54%, sendo um dos impulsionadores da (...) avaliação de risco e requisitos de capital”.* (§149).



44. Aos dados que já constam do Relato de Auditoria importaria ainda acrescentar ainda os seguintes:

- **A 31/12/2021, o rácio de NPL do Novo Banco situava-se em 5,7%, ainda acima, portanto, do nível de 5% que as autoridades europeias definiram em 2018 para classificar bancos com excessiva exposição a NPLs e a que o Relato de Auditoria alude** <sup>(16)</sup>.
- **O rácio de NPL para o conjunto do setor bancário nacional, à mesma data, era de 3,6%.**
- **No espaço da União Bancária, o rácio de NPL, à mesma data, era de 2,06%.**
- Na carta que dirige ao Fundo de Resolução, em agosto de 2021, e que o Banco de Portugal conhece, o Banco Central Europeu refere também que:
  - *“Apesar de o Novo Banco ter conseguido reduzir o seu rácio de NPL de 30,5% para 7,3% no período de 31/12/2017 a 30/06/2021, o BCE continuará a acompanhar de perto o rácio de NPL do Novo Banco, à luz das suas expectativas em matéria de tratamento de NPLs.”*
  - *“Nas suas ‘Orientações sobre créditos não produtivos dirigidas a instituições de crédito’, publicada em 2017, são considerados bancos com elevado nível de NPL aqueles que apresentem um rácio substancialmente acima da média da União Europeia. (...) Por isso, o Novo Banco continua a ser classificado como um banco com um elevado nível de NPLs.”*
  - *“Em conformidade, é expectativa do BCE que o Novo Banco implemente uma estratégia ambiciosa de redução de NPLs.”*

45. Observa-se, portanto, que a auditoria identificou – corretamente – a influência decisiva do agravamento das exigências regulatórias, a partir de 2018, na tendência de redução registada pelo Novo Banco.

Identificou também que essa redução visou dar cumprimento às orientações fixadas pelo Banco Central Europeu.

---

<sup>16</sup> Na realidade, o nível de 5% para o rácio de NPL fixado pela Autoridade Bancária Europeia não é sequer um nível-alvo. É o nível utilizado para caracterizar uma **situação de exposição excessiva a NPL**. As Orientações publicadas pelo BCE em 2017 definem que os bancos com rácios de NPL consideravelmente acima da média da União Europeia (como ainda é o caso do Novo Banco) são classificados como bancos com elevados níveis de NPLs (*High NPL Banks*).



E identificou até que, não obstante, a redução significativa registada pelo Novo Banco, o banco continua a apresentar um rácio de NPL acima dos seus pares e continua aquém dos objetivos definidos pelo Banco Central Europeu.

46. A respeito do agravamento das exigências regulatórias, oferece-se ainda ao Tribunal de Contas um contributo baseado num artigo publicado muito recentemente pelo Banco Central Europeu <sup>(17)</sup>, no qual se assinala que (destaque adicionado):

- *“Numerous studies have investigated the negative consequences of high levels of non-performing loans (NPLs) on the balance sheets of financial institutions. Studies indicate that besides putting pressure on individual banks’ profitability, high NPL stocks can exacerbate macroprudential fragilities and potentially trigger negative macroeconomic feedback loops through reduced credit supply from banks and subdued credit demand stemming from heightened corporate debt levels.”*
- *“In order to tackle the heightened NPL levels observed in a range of euro area countries in the aftermath of the great financial crisis, the Single Supervisory Mechanism (SSM) increased the associated supervisory scrutiny and burden, thereby encouraging banks to actively address their NPLs.”*
- *“It is widely accepted that high levels of stocks of non-performing loan (NPLs) have a negative impact on bank lending to the economy stemming from the effects NPLs have on balance sheets, profitability, management costs and capital constraints faced by affected banks, (Council of the EU, 2017). This has particularly affected several European countries, where high levels of NPL stocks have persisted in the aftermath of the great financial crisis, negatively affecting lending and economic activity.”*

---

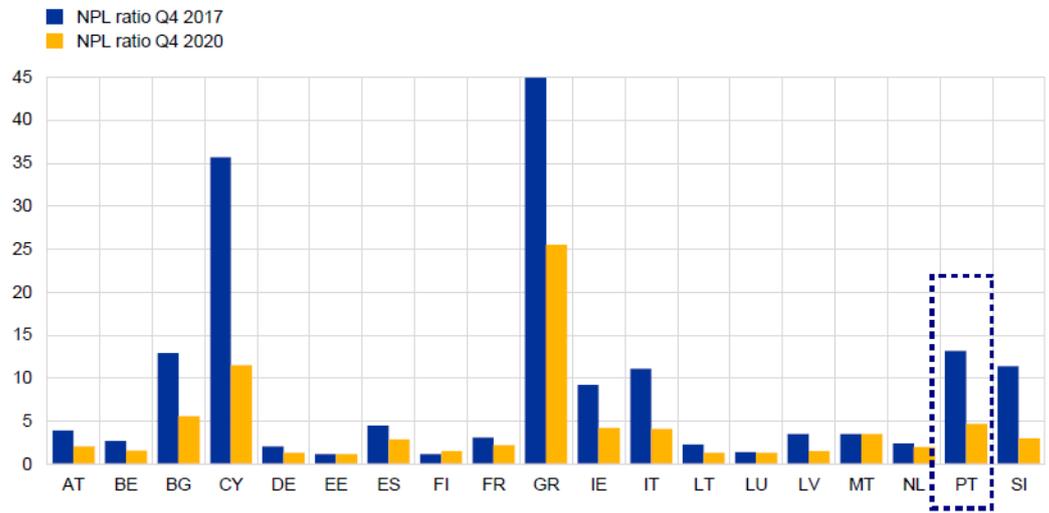
<sup>17</sup> “An empirical study of securitisations of non-performing loans”, “Occasional Paper Series”, n.º 292, de maio de 2022.



Chart 1

NPL ratios of significant institutions across all SSM countries

(NPLs as percentage of total loans)



Source: ECB data.

- “Consequently, the European Central Bank (ECB) as supervisor of all significant institutions in the euro area has singled out reducing NPL levels in the euro area as a **core supervisory priority**. It has furthermore formulated clear supervisory expectations regarding banks’ treatment of NPLs to help resolve the high level of NPLs stocks **and to push for an end to the “wait-and-see” approaches observed in the past.**”
- “The higher supervisory scrutiny and increased costs for banks associated with improved prudential provisioning has meant banks have had to actively address their high levels of NPL stocks. A number of approaches and measures, such as improved work-out and restructuring processes, direct portfolio sales and structured solutions such as securitisations have been widely used to reduce the burden of high levels of NPLs on banks’ balance sheets.”

47. Este contributo recente vem evidenciar, nomeadamente:

- Os fundamentos e a vantagem na redução de NPLs – até do ponto de vista do **interesse público, analisado sob uma perspetiva mais integrada e mais abrangente, e não sob o ponto de vista unidimensional, e por isso necessariamente incompleto, que a auditoria do Tribunal de Contas prossegue** (ver capítulo 1, *supra*).



- O facto de a **redução de NPLs ter passado a constituir (em especial a partir de 2017, i.e. precisamente o período em que decorreu a execução dos acordos de venda do Novo Banco) uma “core supervisory priority”, o que motivou o BCE a aplicar um escrutínio acrescido em matéria de redução de NPLs e a impor custos acrescidos aos bancos** – através do provisionamento e do reconhecimento de perdas agravadas.
- O facto de se ter observado **maior atividade na redução de NPLs (inclusive através de vendas de ativos em carteira) como resultado daquela ação do BCE.**

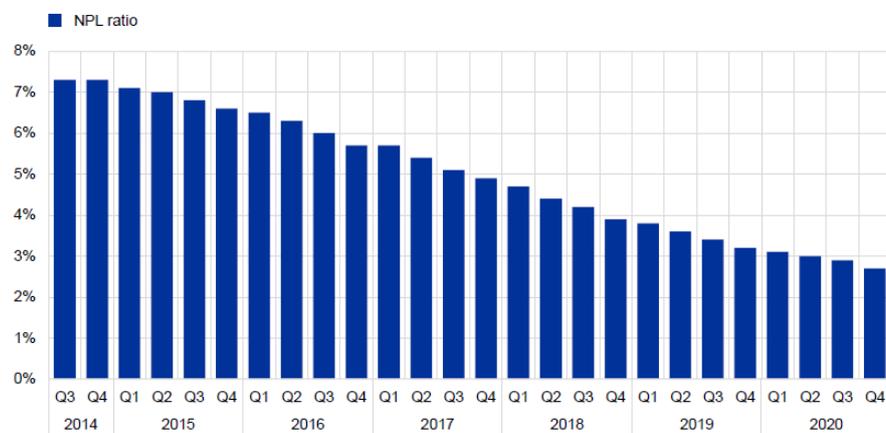
48. E há ainda um dado adicional que o Relato de Auditoria não refere, mas que pode ainda ser relevado na auditoria: de acordo com o relatório da auditoria especial realizada nos termos da Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro, datado de 31 de março de 2022 – e a que o Tribunal de Contas já tem acesso –, “[e]ntre 2016 e 2020, o Novo Banco reduziu o seu rácio de NPL, proporcionalmente ao ponto de partida, de forma semelhante à redução do rácio de NPL no setor bancário português. A redução do Novo Banco entre 2016 e 2020 foi de 74,3% face a um rácio inicial de 35% e do setor bancário foi de 72% face a um rácio inicial de 17,2%.”

Aliás, o mesmo estudo recente publicado pelo BCE também apresenta dados que demonstram que a redução de NPLs – muito, muito longe de ser uma especificidade do Novo Banco – foi observada transversalmente em todo o universo de instituições significativas na União Bancária, que é o grupo em que se integra o Novo Banco (gráfico seguinte, extraído do artigo “An empirical study of securitisations of non-performing loans”, acima referenciado):

Chart 2

Evolution of the NPL ratio across SSM significant institutions

(NPLs as percentage of total loans)



Source: ECB data.



49. Não obstante todo este quadro factual, o Relato de Auditoria refere que “[a]nualmente, o NB tem vindo a superar as metas de redução de ativos e de desinvestimento assumidos pelo Estado português” (§137), donde retira que “[u]ma estratégia de redução menos rápida (mas mais rentável) era conciliável com os compromissos assumidos pelo Estado português no âmbito da operação de venda e com o prazo de vigência do Acordo de Capitalização Contingente” (§195).

Daí extrai o juízo de que “[o] recurso ao mecanismo de capitalização contingente pelo Novo Banco, sem contrapartida, tem eliminado os impactos negativos das operações no capital do banco e tem promovido a prossecução de objetivos de redução de ativos não produtivos mais ambiciosos do que os assumidos pelo Estado perante a Comissão Europeia.”

Como se viu pelos elementos apresentados acima, esse juízo não tem correspondência com a realidade dos factos.

50. Ou seja, sendo verdade que o Novo Banco tem vindo a superar as metas de redução de ativos e de desinvestimento assumidos pelo Estado português em 2017, **uma estratégia de redução menos rápida (a tal estratégia denominada de “wait and see”, própria do passado, como a classifica o artigo do BCE acima referenciado) não seria compatível com as obrigações regulamentares do Novo Banco, que, nos termos do contrato, têm importância reforçada.**

**Também não se pode daí extrair que foi o recurso ao mecanismo de capitalização contingente que promoveu uma redução mais rápida, como impropriamente se afirma nas conclusões do Relato de Auditoria.**

**Poder-se-ia eventualmente considerar que o mecanismo de capitalização possibilitou ao Novo Banco proceder à reestruturação que se lhe impunha e permitiu ao banco conseguir a necessária redução de ativos não produtivos. Mas concluir que o possibilitou é bem diferente de concluir que o promoveu ou incentivou.**

Com base na factualidade observável, não se compreende que não seja valorada, nas conclusões da auditoria, a influência das exigências regulatórias, que o Relato até menciona a título de enquadramento, mas depois não vem a ser, surpreendentemente, vertido nas respetivas conclusões.

A observação de que teria sido viável seguir-se uma estratégia menos rápida só é válida por referência aos compromissos assumidos pelo Estado em 2017, mas é sabido pela equipa de auditoria que esse não foi o único fator a ter em conta no processo de redução de ativos não produtivos e não foi, sequer, o mais relevante.



Face às exigências regulatórias, a equipa de auditoria também conhece o regime contratual que impõe ao Fundo de Resolução que tenha presente a necessidade de o Novo Banco dar cumprimento a compromissos regulatórios, no âmbito do acompanhamento que faz da gestão dos ativos abrangidos pelo Acordo de Capitalização Contingente, como é o caso da redução dos NPLs.

51. A conclusão do Relato – que procura realçar um alegado excesso de ambição na redução de ativos não produtivos – é ainda menos correta quando se tem por referência os dados constantes do relatório da auditoria especial realizada nos termos da Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro, datado de 31 de março de 2022, e que acima são mencionados: **a redução do rácio de NPL no Novo Banco, em termos relativos, foi semelhante àquela que se observou no setor bancário português.**

52. Mais decisivo ainda é **não se encontrar no Relato de Auditoria nenhuma fundamentação, ou sequer invocação de razões, que permitam que se sugira, como se faz no parágrafo 195, que uma redução “menos rápida” de NPL teria sido “mais rentável”.**

Esse juízo até pode parecer intuitivamente apelativo, mas afigura-se meramente especulativo.

De facto, não pode haver dúvidas de que se o Novo Banco apresentasse hoje um rácio de NPL ainda mais desfasado das exigências definidas a nível europeu, dos padrões europeus e dos rácios apresentados pelos seus pares, estaria sujeito a requisitos prudenciais mais agravados, incluindo ao registo de perdas determinadas pelo BCE – as quais também se repercutem no mecanismo de capitalização contingente.

A prosseguir-se uma estratégia “menos rápida” (ou de “wait and see”, e própria do passado, como é classificada no artigo do BCE acima mencionado), poderia até ser a própria sustentabilidade do banco que estaria em risco, num quadro em que o banco – como a generalidade dos seus concorrentes – se vê obrigado a aceder aos mercados financeiros para a obtenção de financiamento para cumprimento de exigências regulatórias (nomeadamente as relativas aos MREL) e num quadro macroeconómico substancialmente mais adverso do que nos anos antecedentes, devido ainda aos efeitos da pandemia e, agora, aos efeitos da invasão da Ucrânia pela Federação Russa, num quadro ainda agravado pela subida da inflação.



E poderia ser também colocada em risco a capacidade do banco em financiar a economia e a sua capacidade em acomodar os efeitos advenientes das moratórias concedidas no quadro da resposta à pandemia, com prejuízo, também por essa via, para o interesse público.

53. O cenário que se apresenta no Relato como uma alternativa preferível (de redução de ativos não produtivos menos rápida e que colocaria o Novo Banco ainda mais afastado da média do setor bancário) não teria paralelo no universo das instituições bancárias europeias no momento de saída da crise financeira e posteriormente da segunda vaga dessa crise que assumiu a forma de crise das dívidas soberanas.

Pode mesmo dizer-se que foi exatamente o contrário do que é proposto na auditoria que permitiu à generalidade dos sistemas financeiros europeus sair da crise de uma forma mais acelerada do que foi a experiência nacional. **A procrastinação no tratamento dos problemas de índole financeira nunca foi uma receita de sucesso para o desbloqueio das restrições de crescimento dos países e do sucesso das respetivas finanças públicas. Todas as recomendações europeias apontam nesse sentido e foi nessa base que foram construídas as bases institucionais da área do euro.**

**Carece assim de sustentação a proposta especulativa do Relato da Auditoria, por falta de demonstração, de que esse seria um caminho com sucesso, depois de longos anos de acumulação de riscos ter demonstrado exatamente o contrário.** Aliás, o processo de convergência acelerada da economia portuguesa e do seu sistema financeiro para as médias europeias apenas se iniciou após a materialização da redução do risco que se operou após 2016.

54. Em suma, uma estratégia de minimização de perdas incorretamente entendida e que não atenda ao quadro global de deveres a que o banco está sujeito, e às competências que nesta matéria estão cometidas às autoridades de supervisão bancária, além de não ser compatível com o contrato, **poderia ter até o efeito contrário, de amplificação das perdas. Atento o quadro atual, é até de admitir que seria precisamente isso que sucederia, não se encontrando qualquer evidência para que seja afirmado no Relato que uma estratégia menos rápida teria sido “mais rentável”.**



## 5.2. SOBRE A ALEGAÇÃO DE QUE O NOVO BANCO OPEROU COM NÍVEIS DE CAPITAL ACIMA DAS EXIGÊNCIAS REGULATÓRIAS

56. No que se refere à análise do cumprimento das exigências regulatórias em matéria de fundos próprios, o Relato de Auditoria parece apresentar uma contradição interna.

Por um lado, refere-se no Relato que “[a] partir do exercício de 2020, devido às medidas de alívio da pandemia, o nível mínimo de fundos próprios estabelecidos no Acordo de Capitalização Contingente para efeitos de pagamento pelo Fundo de Resolução é superior ao nível mínimo de fundos próprios estabelecidos por via regulamentar” (§80) e que “[o] rácio CET 1 do Novo Banco, no final de 2020 e de 2021 (mesmo sem o pagamento pedido ao Fundo de Resolução), também excede o CET 1 dos requisitos regulatórios (SREP e COVID Relief), exceto o de 2020 com P2G.” (§82).

Por outro lado, também se reconhece no Relato que o mecanismo de capitalização contingente continuou a ser, mesmo depois de 2020, “determinante para o Novo Banco cumprir os rácios de fundos próprios totais” (§83).

Numa leitura atenta, compreende-se a análise constante do Relato: apesar de o Novo Banco ter operado com rácios CET 1 acima das exigências pontualmente aplicáveis, o capital de que foi dotado foi estritamente necessário para o cumprimento dos requisitos quanto aos rácios de fundos próprios totais, **pelo que o banco se manteve capitalizado de acordo com as exigências aplicáveis.**

Mas o Relato não apresenta esta clareza de exposição e as afirmações contidas nos parágrafos 80 e 82 podem induzir a que se interprete que, devido às medidas de flexibilização adotadas pelo Banco Central Europeu, o mecanismo de capitalização contingente permitiu ao Novo Banco operar com excesso de capital, o que é errado.

57. Adicionalmente, mesmo a afirmação de que “[a] partir do exercício de 2020, devido às medidas de alívio da pandemia, o nível mínimo de fundos próprios estabelecidos no Acordo de Capitalização Contingente para efeitos de pagamento pelo Fundo de Resolução é superior ao nível mínimo de fundos próprios estabelecidos por via regulamentar” não é precisa.

Como se explica de forma expressa na carta que o Banco Central Europeu remeteu ao Fundo de Resolução, em resposta a uma iniciativa do Fundo com vista a esclarecer adequadamente os



BANCO DE PORTUGAL  
EUROSISTEMA

eventuais efeitos das medidas de flexibilização adotadas por aquela autoridade de supervisão, ***“os requisitos de fundos próprios para o Novo Banco não foram alterados pelas medidas de flexibilização do Banco Central Europeu associadas à COVID-19”***. O BCE explica que aqueles requisitos têm fonte legal e não foram alterados pelas medidas de flexibilização; como indica o BCE, ainda que essa autoridade tenha permitido às instituições de crédito operar temporariamente abaixo do requisito legal, esse requisito manteve-se inalterado.

O Banco de Portugal, como não poderia deixar de ser, confirma que é exatamente como o BCE informou.



### 5.3. SOBRE A AVALIAÇÃO E VALORIZAÇÃO CONTABILÍSTICA DOS ATIVOS

58. Na sua secção 3.3. (*“Inadequada avaliação e valorização contabilística dos ativos”*), o Relato de Auditoria recupera uma questão que tem sido amplamente analisada e escrutinada, a propósito da valorização dos ativos do BES e do registo acentuado de perdas que veio a ocorrer em momentos posteriores à resolução, formulando um juízo global de que *“(…) não obstante a declaração do BdP de atividade e património do NB expurgados de ativos problemáticos em 2014 e o reforço acentuado de provisões para perdas até 2016, a avaliação e a valorização contabilística dos ativos, antes da venda em 2017, revelam deficiências importantes cujas medidas corretivas antecipavam mais perdas prudenciais (2.057 milhões de euros em 2017).”* (§ 100).

59. O Banco de Portugal entende, a este propósito, que, previamente a discutir-se a valorização dos ativos, é necessário também compreender os critérios que presidiram a definição, no contexto da resolução, do perímetro de ativos a transferir para o BES, pois frequentemente – e o Relato de Auditoria comete também essa imprecisão – é sugerido que o Banco de Portugal, ao contrário do que afirmou, não cuidou de acautelar que não eram transferidos para o Novo Banco “ativos problemáticos” (§92).

Neste contexto, entende o Banco de Portugal que é essencial atentar, em primeira ordem, no seguinte:

- O Banco de Portugal, no contexto da aplicação das medidas de resolução ao BES, pretendeu, em primeira ordem, assegurar a proteção da generalidade dos depósitos constituídos junto do BES, bem como da generalidade dos credores não subordinados, e assegurar a manutenção da prestação das funções críticas à economia;

Tal implicou que, na seleção dos passivos a transferir, o Banco de Portugal tenha salvaguardado a generalidade dos depositantes bem como a generalidade dos credores comuns, para além de se ter assegurado a proteção dos credores garantidos e privilegiados;

- Já na delimitação dos ativos a transferir, o Banco de Portugal procurou, por um lado, assegurar uma adequada segregação da nova instituição constituída – o Novo Banco – das exposições às entidades do Grupo Espírito Santo (e que haviam contribuído para a situação de irremediável desequilíbrio financeiro do BES) e, por outro, diminuir a diferença entre os ativos e os passivos a transferir (e com isso diminuir também o montante a suprir pelo Fundo de Resolução);



- No conjunto de ativos que foi transferido registaram-se posteriormente perdas relevantes. Todavia, tal não significa que esses ativos não deveriam ter sido transferidos para o Novo Banco, nem que tenham existido falhas na valorização realizada em cada um dos momentos e à luz das regras e das circunstâncias prevaletentes. O primeiro aspeto respeita à matéria de definição do perímetro (que agora nos ocupa) e o segundo à valorização desse perímetro (que será o tópico de análise seguidamente).

- Note-se que, nos termos da lei que vigorava à data, só duas alternativas se colocavam relativamente aos ativos do BES: ou eram mantidos no BES ou eram transferidos para o Novo Banco. Com efeito, àquela data não estavam ainda consagrados dois instrumentos de resolução que vieram a ficar previstos na Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, que estabelece um enquadramento para a recuperação e a resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento (“BRRD”) e que hoje integram o elenco de medidas de resolução: (i) a conversão de créditos em capital ou de redução ou eliminação de créditos; e (ii) a segregação de ativos, que permite a transferência de determinados ativos para um veículo de gestão de ativos constituído para o efeito (a qual viria a ser utilizada no quadro da resolução do BANIF – Banco Internacional do Funchal, S.A., e se concretizou, nesse caso, na constituição da Oitante, S.A.).

Manter os ativos no BES implicava que a recuperação dos ativos se faria no quadro de um processo judicial de liquidação do banco, pela respetiva comissão liquidatária. Implicava também que o produto dessa recuperação reverteria para acionistas do Banco Espírito Santo e para os credores não transferidos para o Novo Banco.

A transferência dos ativos para o Novo Banco permitia, pelo contrário, que a recuperação dos ativos se fizesse pelo Novo Banco, no quadro da normal atividade bancária.

- Foi com base neste quadro que, do ativo do BES, foram essencialmente expurgados os riscos que haviam conduzido o BES à situação de desequilíbrio em que se encontrava, especialmente os riscos emergentes da exposição ao Grupo Espírito Santo e os riscos e contingências emergentes de atos de gestão passados. Os critérios de decisão foram, nesta matéria, claros.

Por um lado, o objetivo de assegurar a continuidade da atividade bancária até então prestada pelo BES, aconselhava que fossem transferidas as exposições que se enquadravam no âmbito da normal atividade bancária – daí a inclusão da carteira de crédito a empresas e a exclusão da exposição do BES ao Grupo Espírito Santo.

Por outro lado, o objetivo de procurar maximizar o valor dos ativos aconselhava que fosse evitado que a sua recuperação tivesse lugar no quadro de um processo de liquidação



judicial. Acima de tudo, importava garantir que o valor que viesse a ser recuperado dos ativos do BES fosse apropriado pelo Novo Banco, em benefício dos credores transferidos e do Fundo de Resolução, e não em benefício da massa insolvente do BES, ou seja dos credores cujos créditos não foram transferidos para o Novo Banco e dos acionistas do BES.

60. Por tudo isto, foram “deixados para trás”, no Banco Espírito Santo, somente os ativos cuja perspectiva de recuperação, de acordo com as informações disponíveis à data da resolução, era realmente exígua e/ou que tinham o potencial de gerar novas responsabilidades e/ou que eram reconhecidamente identificados como causadores do desequilíbrio financeiro em que o BES se encontrava.

61. Agora em concreto sobre a **valorização dos ativos do BES e o registo de perdas adicionais em momentos posteriores à resolução**, em particular quanto ao juízo subjacente à afirmação incluída no Relato de Auditoria de que *“a avaliação e valorização contabilística dos ativos, antes da data da venda, não era adequada, não obstante o reforço acentuado e continuado de provisões para perdas (...)”*, o Banco de Portugal destaca alguns aspetos que entende serem de significativa relevância para qualquer reflexão sobre este assunto:

- À data da aplicação da medida de resolução ao BES, o regime jurídico nacional previa a necessidade de realização de uma avaliação ao património da instituição objeto de resolução;
- Nos termos desse regime, os ativos devem ser objeto de uma avaliação, reportada ao momento da transferência, realizada por uma entidade independente designada pelo Banco de Portugal (cfr. artigo 145.º-H, n.º 4, do RGICSF, na versão em vigor à data da aplicação da medida de resolução ao BES);
- Assim, os ativos transferidos para o Novo Banco foram objeto de uma avaliação independente, realizada para o efeito por determinação do Banco de Portugal, nos termos da lei. A avaliação foi realizada pela PricewaterhouseCoopers & Associados – Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, Lda (“PwC”), entre os meses de agosto e de novembro de 2014, tendo por referência o momento da aplicação da medida de resolução ao BES, e dela resultaram necessidades de ajustamento, em base consolidada, no valor agregado de 4.937 milhões de euros, por comparação com o valor pelo qual o património transferido para o Novo Banco se encontrava mensurado pelo BES no momento da aplicação da medida de resolução. Em base individual, os ajustamentos apurados naquela avaliação independente ascenderam a 4.920 milhões de euros;



- Ou seja, logo no balanço inicial do Novo Banco, foram registados ajustamentos no valor dos ativos transferidos, correspondentes a cerca de 6% do valor pelo qual os ativos se encontravam registados no balanço do BES, em base consolidada.

Mesmo desconsiderando o efeito do ajustamento relativo à exposição ao Banco Espírito Santo Angola (que representou 2.750 milhões de euros), as perdas registadas, logo no balanço inicial do Novo Banco, ultrapassaram os 2 mil milhões de euros, dos quais cerca de 1.204 milhões de euros de reforço de imparidades para a carteira de crédito e 759 milhões de euros de redução do valor dos ativos imobiliários.

A avaliação independente então realizada apurou a mensuração dos ativos, passivos, elementos extrapatrimoniais e ativos sob gestão transferidos para o Novo Banco, numa ótica de continuidade da atividade da instituição, em conformidade com os princípios estabelecidos nas Normas Internacionais de Relato Financeiro, tal como adotadas na União Europeia;

- Acresce que, ainda antes da aplicação da medida de resolução, o balanço do BES havia sido sujeito ao exercício de análise da qualidade dos ativos (Asset Quality Review – “AQR”) promovido pelo Banco Central Europeu, o qual, à semelhança dos restantes bancos europeus abrangidos pelo exercício, se focou essencialmente na revisão da carteira de crédito. Os resultados dessa análise da qualidade dos ativos promovida pelo BCE foram partilhados com o avaliador independente designado pelo Banco de Portugal, cujas conclusões integraram, por isso, os resultados da análise promovida pelo Banco Central Europeu;
- Acresce ainda que o Novo Banco foi também objeto do teste de esforço (“stress test”) conduzido pelo Banco Central Europeu em 2015, com referência a 31 de dezembro de 2014, no qual o banco superou o teste no cenário de base, considerado o mais provável, tendo sido detetadas insuficiências de fundos próprios apenas no cenário adverso;
- O que se referiu demonstra que o balanço inicial do Novo Banco foi objeto de sucessivo e ortogonal escrutínio e que o valor pelo qual os ativos foram registados foi apurado com base numa avaliação independente, realizada à luz das normas internacionais de contabilidade para um cenário de continuidade da atividade do Novo Banco, e teve também em consideração os resultados da análise da qualidade dos ativos promovida pelo Banco Central Europeu;



- Contudo, não poderá deixar de se referir também que, nos anos que sucederam a publicação da BRRD, houve um trabalho de ordem regulatória muito relevante em matéria de avaliação para efeitos de resolução <sup>(18)</sup>.

Assim, de acordo com as iniciativas regulamentares supervenientes, antes da aplicação de qualquer medida de resolução, a autoridade de resolução deve assegurar a realização de uma avaliação justa, prudente e realista dos ativos, passivos e elementos extrapatri-moniais da instituição de crédito em causa.

Esta avaliação *ex ante* tem dois propósitos distintos: (i) sustentar a decisão de que estão verificados os requisitos para a aplicação de medidas de resolução, devendo para o efeito ser consistente com o quadro contabilístico e as regras prudenciais aplicáveis e ter em conta a estrutura da instituição no momento anterior à aplicação da medida de resolução; e (ii) assegurar que os prejuízos da instituição estão plenamente reconhecidos no seu balanço aquando da aplicação de medidas de resolução e sustentar a fundamentação da decisão da autoridade de resolução quanto à escolha e concreta configuração da(s) medida(s) de resolução a aplicar. Nesta segunda dimensão da avaliação *ex ante*, deve aferir-se, portanto, o *valor económico* (e não o contabilístico) dos ativos e passivos da instituição;

- **Em 2014, o Banco de Portugal atuou com base no quadro legal vigente àquela data, e com a informação disponível, ainda que, em matéria de avaliação em contexto de resolução, se reconheça que se registou uma notória evolução, bem patente na norma técnica da Autoridade Bancária Europeia, datada de 2017, e que foi posteriormente adotada pela Comissão Europeia sob a forma de Regulamento Delegado.**

---

<sup>18</sup> Os critérios a observar no contexto da presente avaliação conheceram densificação regulamentar através do Regulamento Delegado (UE) 2018/345 da Comissão de 14 de novembro de 2017 que complementa a Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito às normas técnicas de regulamentação que especificam os critérios aplicáveis ao método de avaliação do valor dos ativos e passivos das instituições ou entidades. Ademais, foi ainda adotado um ato regulamentar específico no que respeita à avaliação dos derivados (cfr. Regulamento Delegado (UE) 2016/1401 da Comissão, de 23 de maio de 2016, que completa a Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho e estabelece um enquadramento para a recuperação e a resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento no que diz respeito às normas técnicas de regulamentação relativas às metodologias e aos princípios de avaliação dos passivos decorrentes de derivados).

A Comissão adotou adicionalmente um Regulamento Delegado que se debruçou, entre outras matérias, sobre os requisitos a preencher pelos avaliadores para aferir da sua independência (cfr. Regulamento Delegado (UE) 2016/1075 da Comissão, de 23 de março de 2016, que complementa a Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho no que respeita às normas técnicas de regulamentação que especificam o conteúdo dos planos de recuperação, dos planos de resolução e dos planos de resolução de grupos, os critérios mínimos que as autoridades competentes devem avaliar no que respeita aos planos de recuperação e aos planos de recuperação de grupos, as condições para a prestação de apoio financeiro intragrupo, os requisitos para os avaliadores independentes, o reconhecimento contratual dos poderes de redução e de conversão, os procedimentos e teor dos requisitos de notificação e de aviso de suspensão e o funcionamento operacional dos colégios de resolução).



62. Ainda sobre este ponto da valorização do património do BES e, posteriormente, do Novo Banco, o Relato de Auditoria não deixa de mencionar também que, em 2014, o Banco de Portugal terá declarado que o património do Novo Banco se encontrava expurgado de ativos problemáticos, o que o Tribunal de Contas conclui ser incoerente com a dimensão do registo de perdas que veio a observar-se posteriormente (cfr. parágrafos 92 e 100);

O Banco de Portugal entende ser importante recordar que, de facto, em 3 de dezembro de 2014, num comunicado público do Banco de Portugal, sobre a avaliação independente realizada pela PwC aos ativos, passivos, elementos extrapatrimoniais e ativos sob gestão transferidos para o Novo Banco <sup>(19)</sup>, referiu-se o seguinte: *“no momento de início da atividade do Novo Banco, o respetivo balanço encontrava-se “limpo” dos efeitos apurados pela PwC”*.

Aquela expressão referia-se, muito concretamente, ao facto de terem sido refletidos no balanço de abertura do Novo Banco os específicos ajustamentos de valorização identificados pelo avaliador independente. Aquela afirmação está naturalmente correta, confirmando-se que o balanço de abertura se encontrava limpo dos ajustamentos de valorização identificados na avaliação independente realizada aos ativos, passivos, elementos extrapatrimoniais e ativos sob gestão transferidos para o Novo Banco.

Por outro lado, é público e notório que se registaram perdas supervenientes nos ativos transferidos para o Novo Banco no quadro da medida de resolução aplicada ao BES. Nesse sentido, é um facto conhecido que o valor efetivamente recuperado ou recebido pelo Novo Banco relativamente a ativos provenientes do BES é significativamente inferior ao valor contabilístico inscrito nas demonstrações financeiras à data da transferência.

**Porém, o registo superveniente de perdas nos ativos – ainda que confirme que os ativos em causa não geraram, de facto, o valor que deles se esperava que fosse obtido – não constitui, em si mesmo, indicador de inadequação nos registos contabilísticos à data de 03/08/2014 ou em 30/06/2016 (data de referência para efeitos do mecanismo de capitalização contingente) – que é o que parece ser sugerido no Relato de Auditoria e, ainda mais, que tal inadequação é de alguma forma imputável ao Banco de Portugal.**

As provisões são elementos contabilísticos desenhados para acomodar a incerteza e o risco subjacente à valorização de determinados ativos (e passivos) ao longo da sua “vida”. Por isso, esses registos contabilísticos estão sujeitos a reavaliação constante decorrente dos factos observados em momentos posteriores à sua determinação. Por outro lado, a existência de processos de

---

<sup>19</sup> Disponível em <https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/documentos-relacionados/combp20141203.pdf>.



concessão de crédito ou de investimento robustos, apoiados em análises solidamente fundamentadas sobre a qualidade creditícia do devedor ou sobre as perspetivas de retorno a gerar pelo ativo em causa, eventualmente amparados ainda por garantias adequadas, são circunstâncias que tendem a diminuir a probabilidade de ocorrência superveniente de perdas e a sua dimensão. **No caso dos ativos do BES que foram transferidos para o Novo Banco, veio a constatar-se (veja-se, por exemplo, as auditorias especiais realizadas pela Deloitte ao abrigo e nos termos da Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro, e em particular, a auditoria cujo relatório foi publicado em 2020) a existência de diversas fragilidades no momento da originação das exposições, o que faz sujeitar os ativos em causa a um maior risco de ocorrência de perdas supervenientes, sem que isso signifique uma incorreção da valorização observada em cada momento.**

63. Em todo o caso, o Banco de Portugal também constatou e reconheceu que ocorreu uma sobrevalorização, à data da medida de resolução aplicada ao BES a 03/08/2014, dos ativos transferidos para o Novo Banco, facto que, entre outros fundamentos, impôs a retransmissão para o BES, por deliberação de 29/12/2015 do Conselho de Administração do Banco de Portugal, da responsabilidade por um conjunto de obrigações não subordinadas.

Como se pode ler na Deliberação adotada a 29 de dezembro de 2015 pelo Conselho de Administração do Banco de Portugal, apesar da avaliação pela PwC, realizada na sequência da resolução, ter logo procedido a importantes ajustamentos no valor dos ativos registados nas contas do BES, a sua sobrevalorização tornou-se inequívoca com a informação complementar que, posteriormente, foi sendo disponibilizada e com o conhecimento mais aprofundado que o Banco de Portugal foi adquirindo da situação financeira dos ativos e passivos que foram transferidos do BES para o Novo Banco.

Nesta sequência, o Banco de Portugal assegurou que as perdas emergentes do reconhecimento de imparidades e ajustamentos negativos que o Novo Banco vinha registando nas suas contas – mas que eram ainda imputáveis a factos anteriores a 3 de agosto de 2014 – eram imputadas aos titulares das obrigações de dívida não subordinada especificamente indicadas na sua Deliberação de 29 de dezembro de 2015. Assim, garantiu a continuidade de funções essenciais, evitou um impacto negativo de maior relevo no sistema financeiro nacional e, simultaneamente, não aumentou o apoio financeiro externo (i.e. do Fundo de Resolução, o que, aliás, se encontrava, impossibilitado pelos compromissos assumidos perante a Comissão Europeia, em agosto de 2014), dando também cumprimento ao princípio segundo o qual as perdas da instituição resolvida devem ser primeiramente suportadas pelos respetivos credores.



Este é um dado – também ele indiscutível – de toda a diligência colocada pelo Banco de Portugal na prossecução das finalidades de resolução (expressão máxima do interesse público a tutelar e legalmente consagrado nesta matéria), incluindo a da minimização do recurso a fundos públicos.

64. O Relato de Auditoria – apesar de, aparentemente, se propor a analisar a adequação da valorização do património do BES, à data da resolução, e do Novo Banco, em momento anterior e posterior à venda –, não releva nenhum destes aspetos, nem desenvolve qualquer juízo quanto a essa adequação ou inadequação em cada momento relevante. O que a auditoria parece ter feito – o que é, de facto, intuitivamente apelativo, mas incorreto – é concluir que houve **incorreções e deficiências no registo contabilístico dos ativos do Novo Banco em 2014, 2015 e 2016 apenas e só porque, mais tarde, vieram a registar-se perdas adicionais nos mesmos.**



#### 5.4. SOBRE A AFIRMAÇÃO DE QUE A RESOLUÇÃO DO BES TEM ORIGEM NA MÁ QUALIDADE DOS ATIVOS

65. Existe ainda uma afirmação no Relato de Auditoria que, embora muito curta (e sem respaldo em qualquer fundamento explícito), o Banco de Portugal não pode deixar de refutar de forma especificada neste contraditório, por ser tão inequívoco e manifesto o erro de que padece: no parágrafo 94 do Relato, é afirmado que “[e]m especial, a resolução do BES teve origem na má qualidade dos seus ativos”.

66. Conforme tem sido amplamente discutido e escrutinado – existindo já, inclusive, importantes bases jurisprudenciais sobre o assunto – os factos ocorridos nos últimos dias de julho e no início de agosto de 2014 criaram uma situação irreversível em que o banco deixou de ter condições para exercer a atividade bancária.

Com efeito, no dia 30 de julho de 2014, o Banco Espírito Santo divulgou um prejuízo no montante de 3.577 milhões de euros relativo ao primeiro semestre daquele ano, ultrapassando largamente os valores previsíveis à luz da informação disponível até às duas últimas semanas de julho. Estes prejuízos, de dimensão inesperada e excecional, refletiram o efeito de atos de gestão gravemente lesivos dos interesses do banco, que, naquela altura, provocaram um prejuízo adicional de cerca de 1,5 mil milhões de euros face às estimativas existentes anteriormente.

67. Para a situação de grave e irreparável desequilíbrio financeiro a que foi conduzido o BES, e que obrigou à aplicação de uma medida de resolução, contribuiu, decisivamente, portanto, um conjunto de atos de gestão levados a cabo por parte dos membros dos órgãos sociais (em particular da sua Comissão Executiva), atos esses que se vieram a revelar particularmente lesivos para os interesses do BES, dos seus investidores e demais credores, de tal forma que justificaram, entre outras, a condenação, em sede contraordenacional e por mais do que uma vez, do Presidente da Comissão Executiva pela prática de atos dolosos de gestão ruinosa (sendo que uma das condenações em questão baseada em tal ilícito já transitou em julgado).

68. Com efeito, ficou demonstrado (por decisão judicial já transitada em julgado) que, ciente das dificuldades financeiras da Espírito Santo International SA (“ESI”) e do facto de as suas demonstrações financeiras não refletirem um passivo oculto no valor de mil e trezentos milhões de euros, o Presidente da Comissão Executiva permitiu que, no período compreendido entre 2012 e 2013, fosse comercializada junto dos clientes do BES, diretamente pelo BES ou



indiretamente através de entidades do Grupo BES, dívida da ESI em montantes que excederam os três mil milhões de euros.

Tal conduta expôs o BES a um relevantíssimo risco reputacional e de litigância, bem como a um risco de liquidez decorrente da possibilidade de os seus clientes, designadamente os titulares de dívida da ESI, procederem a um levantamento de outras importâncias que estivessem depositadas na instituição.

Acresce que, membros da Comissão Executiva do BES sabiam, pelo menos desde outubro de 2013, que o Banco Espírito Santo Angola (“BESA”) apresentava (i) diversas dificuldades e ineficiências em termos de compliance; (ii) um rácio de transformação de depósitos em crédito demasiado elevado por parte do BESA; (iii) deficiências no processo de cálculo de provisões e imparidades sobre o crédito concedido; (iv) dificuldades de liquidez; bem como que (v) existia uma grande dificuldade na obtenção de informação e esclarecimentos relevantes quanto a uma parte substancial da carteira de crédito do BESA (entidade que tinha também graves problemas relacionados com as carteiras de crédito e de imobiliário do BESA), que apenas era do conhecimento de parte reduzida dos membros da Comissão Executiva do BES.

Desta forma, com conhecimento de parte da Comissão Executiva do BES, esta instituição foi, também desta forma, exposta a riscos substanciais (considerando até o elevado valor da sua exposição ao BESA) e a prejuízos causados na sua situação económica.

Por fim, destaca-se ainda o facto de, com conhecimento e intervenção direta de parte dos membros da Comissão Executiva do BES, ter sido implementado um modelo em que era desviado dinheiro do BES em processos de emissão e colocação de dívida, dinheiro esse que era canalizado para o financiamento de sociedades veículo geridas pela entidade suíça Eurofin.

Com efeito, a partir de 2009 e de acordo com um modelo desenvolvido com a intervenção de membros da Comissão Executiva do BES, esta instituição passou a emitir obrigações que eram adquiridas em mercado primário por operações de capitalização automática por entidades relacionadas com o Grupo BES, sendo posteriormente vendidas ao mesmo preço a um dos “Veículos Eurofin”. Seguidamente, essas mesmas obrigações eram colocadas a um preço superior nos clientes do Grupo BES, permitindo, assim, aos “Veículos Eurofin” apropriarem-se do diferencial entre o preço de compra e o preço de venda dos mesmos títulos, montantes que eram aplicados em finalidades alheias ao BES por indicação de membros da Comissão Executiva do BES.

Como consequência deste procedimento, o BES assumiu elevadas responsabilidades financeiras de molde a permitir a geração de uma mais-valia destinada a ser apropriada por terceiros (os “Veículos Eurofin”). De facto, 54 emissões de obrigações ficaram a sobrecarregar o passivo do



BES e este teve um encaixe financeiro substancialmente inferior ao que deveria e poderia ter feito (sobretudo tendo em consideração que tinha a informação que os clientes estavam dispostos a pagar um preço muito superior).

69. Em suma, atos e omissões deliberadamente empreendidos por membros da Comissão Executiva do BES contribuíram de forma decisiva para a necessidade de intervenção do Banco de Portugal, em concreto através da aplicação de uma medida de resolução, na medida em que a atuação desses membros de órgãos sociais se revelou manifestamente danosa e contrária à gestão sã e prudente do BES, causando-lhe prejuízos de tal ordem (sejam danos económicos efetivos, sejam danos decorrentes da exponenciação do risco reputacional e de litigância) que conduziram o banco a uma situação em que deixou de reunir condições para a continuação da sua atividade e, face à irreversibilidade dessa situação e à inexistência de alternativas, obrigaram à aplicação de uma medida de resolução como forma de evitar a entrada do banco em liquidação e a interrupção abrupta da sua atividade.

70. Os atos aqui resumidos, entre outros, praticados por membros dos órgãos sociais do BES (em particular por membros da sua Comissão Executiva) deram origem a seis processos de contraordenação em diferentes matérias (de questões prudenciais e de controlo interno, à prática de atos dolosos de gestão ruínosa ou ao incumprimento de normas relativas à prevenção do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo) que culminaram com a condenação, pelo Banco de Portugal, de 16 arguidos (13 pessoas singulares e 3 pessoas coletivas), num total de 88 infrações e coimas aplicadas em valor superior a 27 milhões de euros.

As decisões proferidas pelo Banco de Portugal nos referidos processos foram todas objeto de impugnação judicial, devendo ser destacado que tanto o Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão, como os Tribunais superiores (incluindo o Tribunal Constitucional) têm vindo a, globalmente, validar as condenações determinadas pelo Banco de Portugal.

71. É, por isso, especialmente incorreto (e urge ser corrigido) que se afirme, num Relato de Auditoria do Tribunal de Contas – apesar de este não ser o objeto da auditoria nem ser matéria que apareça analisada, detalhada e fundamentada – que a resolução do BES foi motivada *pela má qualidade dos seus ativos*, sem incluir aí qualquer menção ao decisivo papel dos atos da gestão do BES para a situação de grave desequilíbrio a que o banco foi conduzido.



## 5.5. SOBRE O REGISTO DE PROVISÕES E DE IMPARIDADES

72. Na auditoria concluiu-se, preliminarmente, que (destaque adicionado) “[a]s opções do Novo Banco sobre provisões para perdas aumentaram o recurso ao mecanismo de capitalização contingente. Sendo o quadro contabilístico em vigor compatível com metodologias, pressupostos e processos alternativos para expressar a prudência necessária, a discricionariedade permitida ao NB, na “mutualização” do risco subjacente ao mecanismo de capitalização contingente, não incentivou a análise de opções por parte dos gestores e permitiu-lhes constituir provisões para perdas superiores às que foram constituídas por outras instituições financeiras.” (§331).

**No entanto, também quanto a esta matéria, não se encontra no Relato de Auditoria nenhuma evidência da existência de uma prática generalizada de constituição, pelo Novo Banco, de provisões superiores às que foram constituídas por outras instituições de crédito, que é aquilo que fica sugerido por aquela conclusão.**

Exigir-se-ia, por isso, que também esta observação fosse acompanhada da respetiva evidência ou que fosse reformulada para ter correspondência com a factualidade efetivamente apurada.

Com efeito, no Relato de Auditoria deteta-se apenas uma situação em que, na opinião da auditoria, o Novo Banco registou, para o mesmo conjunto de ativos, perdas superiores do que outras instituições de crédito. Essa situação vem relatada no “Caso Prático 2”, relativo aos fundos de reestruturação.

À falta de outra indicação no Relato de Auditoria, a conclusão generalizada que se encontra no parágrafo 331 acima transcrito parece ter tido como base um único caso específico.

73. Sucede que, **mesmo em relação ao caso específico apresentado no Relato de Auditoria, não é referido na exposição que aí é feita – apesar de a mesma se focar especificamente na questão do registo de perdas – que o Fundo de Resolução interveio precisamente nessa situação**, por ter reservas quanto ao montante das perdas registadas pelo Novo Banco.

**Da análise do “Caso Prático 2” parece resultar que foi a auditoria que detetou a situação aí descrita, quando, na realidade, aquela situação motivou a intervenção do Fundo de Resolução ainda no decurso de 2020, tendo daí resultado a redução em 18 milhões de euros dos valores pagos ao Novo Banco.**

**Esse facto constitui, aliás, mais uma prova da efetividade do controlo público.**



74. Por outro lado, também se encontra no Relato de Auditoria a informação de que o rácio apresentado pelo Novo Banco em matéria de cobertura de NPLs por imparidade correspondia, precisamente, à mediana dos rácios apresentados pelas cinco maiores instituições de crédito nacionais, nos anos de 2019 e de 2020 e no primeiro semestre de 2021.

Este dado – de expressão já mais geral, pelo menos por comparação com o dado relativo à valorização dos fundos de reestruturação – parece contrariar a sugestão inscrita no parágrafo 331 acima transcrito de que o Novo Banco constituiu provisões superiores às que foram constituídas pelos seus pares.

75. Em matéria de registo de imparidades e provisões, também é devido ser sublinhado que o Relato de Auditoria afirma o seguinte (destaque adicionado):

- *“A função do Mecanismo Único de Supervisão na avaliação do risco de crédito e da adequação dos fundos próprios implica que as autoridades de supervisão decidam se as estimativas das imparidades dos bancos são apropriadas e mensuradas atempadamente.” (§118)*
- *“[A] ação do supervisor tem promovido o reforço do rácio de cobertura de créditos não produtivos por imparidades, no Novo Banco e nas instituições de crédito nacionais comparáveis”. (§120)*
- *“O Novo Banco encontra-se sujeito à totalidade das exigências impostas aos bancos sistémicos europeus, os quais são alvo de recomendações do BCE para reforçar as provisões prudenciais, que não se limitam às regras contabilísticas. Estas instituições são encorajadas a constituir o nível máximo de provisões prudenciais que for possível.” (§121)*
- *“A ação do BCE tem promovido o reforço do rácio de cobertura de créditos não produtivos por imparidades, no Novo Banco e nas instituições nacionais comparáveis, as quais têm sido encorajadas a constituir o nível máximo de provisões prudenciais possível, com recomendações do supervisor que não se limitam às regras contabilísticas.” (pág. 46, prévio ao §116)*



76. No mesmo Relato, encontra-se ainda uma diferente perspetiva sobre o registo de provisões e de imparidades no Novo Banco (destaque adicionado):

- *“Em geral e em linha com a decisão da CE sobre a operação de venda e os inerentes auxílios de Estado, o Acordo de Capitalização Contingente deu aos órgãos de gestão do Novo Banco a liberdade de decidirem sobre a política contabilística a adotar, transferindo os riscos das decisões tomadas para o Fundo de Resolução, até ao limite estabelecido.” (pág. 51, prévio ao §123)*
- *“[O]s órgãos de gestão do NB são livres para decidir sobre políticas contabilísticas a adotar, e os riscos dessas decisões são transferidos para o Fundo de Resolução (...)” (§125)*
- *“O Acordo de Capitalização Contingente não salvaguardou o equilíbrio entre a atividade prudencial de constituir reservas, tendente à obtenção do nível máximo de provisões prudenciais possível, e a finalidade da resolução que é minimizar o recurso ao apoio financeiro público extraordinário.” (§ 127)*

77. Sobre esta matéria, o Banco de Portugal considera importa clarificar que:

- a) O Relato refere que o Novo Banco constituiu provisões superiores às que foram constituídas por outras instituições financeiras e aponta como exemplo a situação dos fundos de reestruturação, retratado no Caso Prático 2. Ora, esse único exemplo (em que, ainda para mais, está em causa uma situação tempestivamente identificada e que mereceu intervenção) é insuficiente para se extrair aquela conclusão, de teor mais geral.

Na realidade, afigura-se que a auditoria não identificou – nem as auditorias especiais já realizadas identificaram – evidências que permitam extrair uma conclusão, em termos gerais, de que houve práticas de registo de provisões superiores às que foram constituídas por outras instituições.

- b) **Compete às autoridades de supervisão prudencial, no caso o Banco Central Europeu, avaliar se as imparidades e provisões são apropriadas e mensuradas atempadamente.**
- c) Contrariamente ao que sugere o Relato – não seria admissível, à luz do regime contabilístico e prudencial aplicável, que o registo de provisões e imparidades tivesse a interferência de entidades terceiras à instituição de crédito e tivesse em



consideração outras motivações que não o reflexo adequado e prudente dos riscos subjacentes.

Como referiu o Banco de Portugal no decurso da auditoria:

- **O quadro normativo aplicável à atividade das instituições de crédito impõe que é da responsabilidade do órgão de administração das instituições em causa implementar políticas e processos adequados com vista à identificação, mensuração, avaliação e monitorização dos riscos incorridos pela instituição.**

A Diretiva 2013/36/UE, de 26 de junho de 2013, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento (“CRD”) estabelece, no seu artigo 88.º, sob a epígrafe “sistemas de governo”, que:

*“Os Estados-Membros asseguram que o órgão de administração defina, fiscalize e é responsável pela aplicação dos sistemas de governo que garantem a gestão efetiva e prudente de uma instituição, incluindo a separação de funções no seio da organização e a prevenção de conflitos de interesses. Esses sistemas devem respeitar os seguintes princípios:*

*(...)*

*b) O órgão de administração deve assegurar a integridade dos sistemas contabilístico e de informação financeira, incluindo o controlo financeiro e operacional e o cumprimento da lei e das normas aplicáveis”*

Aquele requisito, inscrito na CRD, foi transposto para a ordem jurídica interna para o artigo 115.º- A do RGICSF.

- A Autoridade Bancária Europeia, nas suas “Orientações relativas a práticas das instituições de crédito em matéria de gestão do risco de crédito e contabilização das perdas de crédito esperadas”, de 2017, estabelece no seu Princípio 1, precisamente sobre “Responsabilidades do órgão de administração e da direção de topo” que:

*“O órgão de administração e a direção de topo de uma instituição de crédito são responsáveis por garantir que a instituição de crédito dispõe de práticas de gestão do risco de crédito adequadas, incluindo um sistema de controlo interno eficaz, para determinar de forma consistente provisões adequadas de acordo com as políticas e procedimentos*



*declarados pela instituição de crédito, o quadro contabilístico aplicável e as orientações de supervisão relevantes.”*

Por sua vez, o Princípio 2 daquelas mesmas Orientações da Autoridade Bancária Europeia, sobre “avaliação da mensuração de perdas de crédito esperadas” estabelece que:

*“As autoridades competentes [no caso, o Banco Central Europeu] devem certificar-se de que os métodos utilizados por uma instituição de crédito para determinar as provisões contabilísticas conduzem a uma mensuração apropriada das perdas de crédito esperadas nos termos do quadro contabilístico aplicável.”*

- **Por outro lado, ao revisor oficial de contas são atribuídas competências próprias no âmbito da revisão das contas e do cumprimento com as normas de contabilidade, a que o Novo Banco está adstrito e que incluem referenciais para o cálculo de provisões e imparidades, que os bancos estão obrigados a cumprir e que o revisor oficial de contas é competente para avaliar.**

As contas do Novo Banco são, nos termos da lei, sujeitas a certificação legal de contas, emitida pelo revisor oficial de contas, na sequência do respetivo processo de auditoria às demonstrações financeiras, realizada de acordo com as Normas Internacionais de Auditoria e demais normas e orientações técnicas e éticas da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas, encontrando-se essa atividade sujeita à supervisão da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários. Nos termos da Lei n.º 140/2015, de 7 de setembro, que aprova o Estatuto da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas, a revisão legal de contas é competência exclusiva do revisor oficial de contas, o qual está obrigado a um dever de independência.

- **A hipótese de haver uma entidade terceira – no caso, o Fundo de Resolução, como no Relato se sugere – a intervir no processo de determinação das perdas esperadas, sobrepondo-se à opinião do órgão de administração, do revisor oficial de contas ou da autoridade de supervisão prudencial, constituiria uma violação grave do direito nacional e da União Europeia e das boas práticas internacionalmente aceites em matéria de governo interno e de gestão do risco.**



## **5.6. A REFERÊNCIA À HIPÓTESE DE MODIFICAR O ACORDO DE CAPITALIZAÇÃO CONTINGENTE FACE À OCORRÊNCIA DE SITUAÇÕES DE FORÇA MAIOR**

78. Lê-se no Relato de Auditoria que: “[a]o contrário do usualmente previsto nos contratos de longa duração e dos próprios compromissos assumidos pelo Estado para a Comissão Europeia viabilizar a venda do Novo Banco, o Acordo de Capitalização Contingente nada estabelece quanto a situações de força maior, como pandemias ou conflitos internacionais. Assim, para modificar o Acordo de Capitalização Contingente devido a situações de força maior seria necessário recorrer à figura da alteração anormal das circunstâncias, prevista na lei civil, o que não ocorreu até 31/03/2022, não obstante a relevância dos impactos adversos da pandemia de coronavírus e do conflito militar na Ucrânia.” (§87)

**79. Ora, o Fundo de Resolução procedeu, em momento oportuno, à análise da possibilidade de recurso à figura da alteração anormal das circunstâncias para modificação eventual do Acordo de Capitalização Contingente.**

Com efeito, face à natureza extraordinária e inesperada da crise sanitária e da crise económica provocadas pela ocorrência da pandemia da COVID-19 e pelas medidas excecionais de confinamento que se mostraram necessárias para conter a propagação da doença e para mitigar os seus impactos, e atenta também a gravidade dos impactos da pandemia, o Fundo de Resolução entendeu, no início de 2021, ser seu dever analisar se, perante este novo e imprevisível cenário, seria possível, no quadro da execução do Acordo de Capitalização Contingente, a invocação do regime da alteração superveniente das circunstâncias previsto no artigo 437.º do Código Civil.

Para esse efeito, foi desenvolvida uma análise jurídica por parte das equipas do Banco de Portugal que prestam apoio ao Fundo de Resolução, complementada com a obtenção de dois pareceres de dois eminentes Professores de Direito.

Em ambos os pareceres jurídicos se responde fundamentadamente no sentido de que, nem o Fundo de Resolução, nem o Novo Banco podem prevalecer-se da alteração das circunstâncias para resolver ou modificar o Acordo de Capitalização Contingente, por falta de verificação dos requisitos legais aplicáveis, nomeadamente (e entre outras razões enunciadas nos pareceres jurídicos) porque os eventuais prejuízos resultantes da degradação da atividade económica se integram no risco próprio do contrato, porque ambas as partes do contrato são lesadas e porque não ocorre atentado grave à boa fé.



Com base nas análises recolhidas, o Fundo de Resolução concluiu, já em maio de 2021, que não se verificava fundamento para ser invocado o artigo 437.º do Código Civil para sustentar um eventual pedido de resolução ou de modificação do Acordo de Capitalização Contingente.

Note-se também que, em momento algum, como parece sugerir o Relato de Auditoria, a impossibilidade de invocação, no caso presente, do instituto jurídico da alteração de circunstâncias se deveu à sua não previsão expressa nos contratos celebrados. Este é um instituto de fonte legal que, ainda que possa efetivamente ser mencionado expressamente em instrumentos contratuais, não exige essa previsão contratual expressa para que a sua aplicação possa ser invocada.

**80. A questão suscitada no Relato de Auditoria foi, portanto, oportunamente analisada e ponderada pelo Fundo de Resolução.**

**Sugere-se, por isso, que essas diligências sejam integradas no Relatório de Auditoria, por serem essenciais para uma correta apresentação e compreensão da situação descrita.**



## 5.7. O CASO DA NÃO APLICAÇÃO DE CONTABILIDADE DE COBERTURA

81. Na auditoria escolheu-se como exemplo da existência de *“subjetividade na aplicação das normas contabilísticas”* o caso da não aplicação, pelo Novo Banco, da política de contabilidade de cobertura no âmbito da gestão do risco de taxa de juro da sua carteira de dívida soberana (§115 e Caso Prático 2).

**Sobre essa matéria, o que é absolutamente fundamental deixar sublinhado – o que o Relato não faz, apesar da informação disponibilizada à equipa de auditoria – é que o Banco de Portugal e o Fundo de Resolução, reconhecendo a complexidade da matéria, procederam à análise cuidada da questão, com recurso a uma empresa de auditoria e consultoria externa e a duas opiniões jurídicas de dois Professores de Direito, tendo daí resultado a conclusão unívoca de que a não adoção, pelo Novo Banco, da política de contabilidade de cobertura não constituiria fundamento para que não fosse feito o pagamento do valor correspondente ao impacto que essa política teria tido nos rácios de capital do banco.**

82. O Relato não parece valorar as diligências desenvolvidas e o cuidado, rigor e escrutínio que foi efetivamente dedicado, pelo Banco de Portugal e pelo Fundo de Resolução, à situação em causa, extraindo conclusões que não se encontram fundamentadas.

Com efeito, considera-se no Relato que *“foi pago, ao abrigo do Acordo de Capitalização Contingente, um montante estimado a posteriori em 97 milhões de euros, sem a adequada (e atempada) demonstração, pelos órgãos de gestão do Novo Banco, da sua efetiva necessidade”* (§45) e que isso resulta de:

- *“O Governo (...) e o Banco de Portugal (...) não terem salvaguardado a intervenção do Fundo de Resolução, designadamente em matéria contabilística e/ou prudencial (...)”;*
- *“O Fundo de Resolução não ter exercido controlo sistemático sobre a posição de capital do Novo Banco (...)”.*

83. Ora, como já antes se salientou:

- **A hipotética interferência do Fundo de Resolução em matérias de registo contabilístico ou matérias prudenciais não seria admissível à luz do quadro normativo aplicável, razão pela qual os contratos também não o permitem** (ver parágrafo 76). Do texto do Relato não se percebe concretamente que tipo de intervenção do Fundo de



Resolução entende a auditoria que, “*em matéria contabilística e/ou prudencial*”, os contratos deveriam ter atribuído ao Fundo de Resolução, mas não pode deixar de ser salientado que, na realidade, estão em causa matérias que, até por decorrência da legislação europeia, se inscrevem no âmbito da responsabilidade inalienável dos órgãos de administração das instituições de crédito e cuja supervisão está atribuída às autoridades de supervisão prudencial.

- **Se os contratos não atribuem ao Fundo de Resolução competências para intervenção naquelas matérias, como reconhece a auditoria, e se também não atribuem ao Fundo de Resolução poderes para obter informação, nos termos idealizados pela auditoria, sobre os atos de gestão quando não esteja em causa a gestão dos ativos abrangidos pelo Acordo de Capitalização Contingente (ver parágrafo 39), não se pode deduzir, como faz a auditoria, que esse controlo era exigível ao Fundo de Resolução.**

O Fundo de Resolução está obrigado a aplicar e a dar execução aos contratos com base no respetivo conteúdo e não com base naquele que se idealiza.

84. De todo o modo, já que a perspetiva de análise subjacente ao Caso Prático 2 é a de evidenciar os impactos em capital decorrentes da não aplicação de contabilidade de cobertura à carteira de dívida pública do Novo Banco, também deveria ficar adequadamente realçado – por ser indispensável para a correta compreensão da presente questão – que a carteira em causa e a estratégia de investimento prosseguida reduziu, na realidade, os valores pedidos ao Fundo de Resolução em 314 milhões de euros.

O que estava em causa, com efeito, era se os valores pedidos ao Fundo de Resolução poderiam ter sido reduzidos – adicionalmente – em 97 milhões de euros, mas o resultado global (largamente positivo em termos de minimização do recurso ao Fundo de Resolução) não pode ser desmerecido e foi relevante para efeitos do juízo exercido à razoabilidade dos atos de gestão em causa.

85. Diz-se ainda no Caso Prático 2 que “*a inaplicação da contabilidade de cobertura concorrera para cumprir o compromisso #28, assumido pelo Estado perante a Comissão Europeia*”. Mas essa formulação não retrata a situação com precisão: aquilo que foi apurado é que, se tivesse sido aplicada a contabilidade de cobertura, teria havido um **incumprimento do compromisso assumido pelo Estado português**.



**BANCO DE PORTUGAL**  
EUROSISTEMA

86. Assim, no que se refere à questão retratada no Caso Prático 2, o Relato oferece uma análise incompleta e que não retrata adequadamente a realidade dos factos, quer porque não valora as diligências desenvolvidas pelo Banco de Portugal e pelo Fundo de Resolução, quer porque apresenta conclusões que não se encontram fundamentadas, mas sobretudo porque não informa que a questão ali retratada foi apropriadamente analisada e que dessa análise resultou a conclusão de que o valor em causa era devido pelo Fundo de Resolução, nos termos e em cumprimento do Acordo de Capitalização Contingente.



## 5.8. SOBRE AS PERDAS RELATIVAS À COMPANHIA DE SEGUROS GNB-VIDA

87. A análise apresentada no Caso Prático 3, a respeito da operação de venda da companhia de seguros GNB-Vida, **contém omissões muito relevantes e imprecisões que põem seriamente em causa as conclusões da auditoria, a saber:**

- i. Não refere o papel do Fundo de Resolução na minimização das perdas, e, portanto, no correspondente recurso ao Fundo de Resolução, medido em 42 milhões de euros (ver 5.8.1, *infra*);
- ii. Desconsidera fatores relevantes na perda de valor da companhia, já identificados, por exemplo, na auditoria especial realizada nos termos da Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro (ver 5.8.2, *infra*);
- iii. Atribui ao Governo, ao Banco de Portugal e ao Fundo de Resolução responsabilidades que não têm quanto aos factos ali relatados, por não estar ao alcance dessas entidades, à luz das suas atribuições legais ou contratuais, atuar nos termos sugeridos pela auditoria (ver 5.8.3, *infra*).

### 5.8.1. A minimização das perdas em 42 milhões por ação do Fundo de Resolução

88. O Relato de Auditoria refere, no Caso Prático 3, que: *“por aplicação do mecanismo de ajustamento do preço [de venda da companhia], entre setembro de 2018, data da celebração do acordo de venda, e setembro de 2019, data da celebração da adenda que determinou o preço final de venda, o preço inicialmente fixado em 190 milhões de euros, foi reduzido, primeiro para 81 milhões de euros, e depois para 123 milhões de euros, sem que a determinação deste valor seja explicada nos documentos obtidos”.*

O Relato de Auditoria não menciona que a revisão final do preço de venda para 123 milhões de euros – em vez dos 81 milhões de euros que resultariam do mecanismo de ajustamento de preço contratualmente acordado entre o Novo Banco e o comprador – resultou de um processo de negociação desencadeado pela posição do Fundo de Resolução de que se oporia à operação caso o preço de 81 milhões de euros que resultaria do mecanismo contratualmente estipulado não fosse revisto em alta.

Já o relatório da auditoria especial realizada nos termos da Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro, na sequência do pagamento realizado pelo Fundo de Resolução em 2020, refere o seguinte (destaque adicionado):



*“[O] preço de 123 milhões de euros (acrescido da componente variável de até 125 milhões de euros) terá resultado de negociações mantidas entre o Novo Banco e a Apax Partners, acompanhadas pelo Fundo de Resolução, tendo em consideração o facto deste último ter transmitido que não consideraria aceitável que a conclusão da operação se fizesse pelo preço final estimado que resultaria da aplicação do mecanismo de ajustamento de preço e que, caso o preço não fosse revisto em alta, não autorizaria a operação.”*

Esses factos estão, aliás, descritos na nota elaborada pela equipa do Banco de Portugal que suporta a decisão da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução quanto à não oposição à venda (NTI/2019/00011671), que a auditoria conhece e que é citada sumariamente na página 61 do Relato. Pode ler-se nessa nota técnica o seguinte:

*“16. Por carta datada de 5 de setembro de 2019, o Fundo de Resolução solicitou ao Novo Banco: (i) a confirmação de que se encontravam reunidas todas as restantes condições tendentes à concretização da operação, e (ii) o envio de uma estimativa atualizada do preço final da transação, por comparação com o preço inicial de EUR 190 milhões.*

*17. No âmbito dos contactos que têm sido mantidos com o Novo Banco, este informou que a sua estimativa quanto ao preço final da transação era de aproximadamente EUR 81 milhões, por efeito de um conjunto de ajustamentos melhor descritos adiante, e entre os quais se destacou a evolução adversa das taxas de juro (na perspetiva da GNB Vida), que penalizou muito significativamente o net asset value (“NAV”) da Companhia.*

*18. Face à materialidade dos potenciais ajustamentos ao preço inicial, que, conforme já referido, colocavam o preço da transação em cerca de EUR 81 milhões, foi transmitido ao Novo Banco, no âmbito dos contactos mantidos com o Fundo de Resolução, que não seria aceitável que a transação se concluísse por aquele preço, pelo que seria elevada a probabilidade de o Fundo de Resolução manifestar a sua oposição à operação, a menos que existisse uma revisão material do preço.*

*19. Nesse contexto, o Novo Banco retomou as negociações com o comprador na semana de 16 de setembro de 2019, tendo o Novo Banco conseguido celebrar um aditamento ao contrato em 23 de setembro de 2019, nos termos do qual se prevê, entre outras alterações, melhor descritas adiante, a fixação de um preço final de EUR 123 milhões.*

*20. O pedido de autorização remetido formalmente ao Fundo de Resolução a 25 de setembro reporta-se, portanto, aos termos e condições revistos no âmbito das negociações havidas com o comprador no mês de setembro.”*



**89. Decorre, de forma clara, que a ação do Fundo de Resolução evitou que o preço de venda – a que o Novo Banco se encontrava contratualmente vinculado – se tivesse fixado em 81 milhões de euros e permitiu a negociação em alta desse preço para 123 milhões de euros.**

**A ação do Fundo de Resolução concorreu diretamente para a minimização das perdas, no montante de 42 milhões de euros. Mas, mais uma vez, o Relato de Auditoria não refere essa factualidade.**

### **5.8.2. A desconsideração de fatores relevantes na perda de valor**

90. A auditoria propôs-se analisar a origem da perda de valor da companhia de seguros GNB-Vida, mas não utilizou todos os elementos ao seu dispor para esse efeito. Não menciona, nem considera, por exemplo, o extenso trabalho desenvolvido no âmbito da auditoria especial mandada realizar pelo Governo nos termos da Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro, e que muito releva para este efeito.

Na análise sobre as perdas atribuíveis à participação do Novo Banco na GNB-Vida, e que consta do relatório datado de 31/08/2020, aquela auditoria atribuiu especial relevância, nomeadamente, aos seguintes dados, que no Relato não são mencionados:

- *“A participação do Novo Banco na GNB Vida gerou, entre 4 de agosto de 2014 e 31 de dezembro de 2018, uma perda global de 380,0 milhões de euros (...).*

*Apresentam-se de seguida as conclusões identificadas:*

- *Aquisição ao Crédit Agricole (acionista do BES à data) de participação de 50% em 2006: não foi obtida evidência de documentação ou parecer técnico para suporte ao processo de tomada de decisão por parte do órgão decisor, incluindo valorização da BES Vida e parecer técnico com informação para além de impactos em rácios e outros indicadores.*
- *Aquisição ao Crédit Agricole (acionista do BES à data) de participação de 50% em 2012: não foi obtida evidência de realização de uma análise de valorização da participação já detida de 50% da BES Vida (registada por 475 milhões de euros) considerando o facto da aquisição de 50% do capital da BES Vida em 2012 se ter realizado por 225,0 milhões de euros, com base em avaliação independente.*
- *Monetização do value-in-force da carteira de vida risco individual da BES Vida em 2013: não foi obtida evidência da realização de qualquer fórum no BES que tenha deliberado a ratificação da assinatura do contrato de resseguro assinado*



*entre a BES Vida e a New Reinsurance a 28 de junho de 2013, no qual o BES se constituía como parte integrante enquanto collateral provider. Com a venda dos contratos de resseguro em 2013, o respetivo valor do value-in-force registado em ativos intangíveis foi abatido em 109,9 milhões de euros.”*

- *“As participações do Novo Banco na BES Vida/ GNB Vida e no BES V foram aquelas que originaram perdas mais significativas no período entre agosto de 2014 e dezembro de 2018. Importa ressaltar as seguintes considerações sobre os mesmos e as respetivas perdas:*
  - *Em 2013 a BES Vida alienou, através de processo organizado, o VIF (valor presente dos proveitos futuros) da sua carteira de seguros de vida risco por um montante de 365 milhões de euros, adicionado de uma componente variável, operação na qual o BES se constituiu como collateral provider. Com esta operação, o valor de VIF registado em ativos intangíveis foi abatido, tendo ainda nesse exercício a BES Vida distribuído dividendos [ao BES] de 159,2 milhões de euros.”*

**As circunstâncias em que a participação na GNB Vida foi adquirida pelo BES e a correspondente valorização inicial daquela participação (relevante para a determinação das perdas supervenientes) e o facto de se ter procedido à venda de proveitos futuros da companhia de seguros (do qual resultou um dividendo para o BES) são elementos que a entidade independente designada nos termos da Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro, considerou relevantes para analisar as perdas registadas pelo Novo Banco supervenientemente.**

**Esses elementos são, porém, ignorados no Relato de Auditoria.**

### ***5.8.3. A atribuição de responsabilidades ao Governo, ao Banco de Portugal e ao Fundo de Resolução por matérias sobre as quais não está ao alcance dessas entidades atuar***

91. A auditoria considera que a perda de valor observada na companhia de seguros GNB Vida resultou – além do contexto económico-financeiro prevaiente – de atos e omissões do Governo, do Banco de Portugal e do Fundo de Resolução, além dos gestores do Novo Banco, por terem sido entidades com responsabilidade na definição da estratégia para a seguradora e na realização do processo de venda (ainda no Caso Prático 3, pág. 62 e seguintes).

São quatro as razões apontadas para ser extraída essa conclusão:



- Indefinição quanto ao futuro da seguradora;
- Morosidade da realização dos processos de venda do Novo Banco e da GNB Vida;
- Indefinição dos planos de negócios da seguradora;
- Existência de falhas de mercado não minimizadas;
- Negociação de um mecanismo de ajustamento do preço que, num primeiro momento, conduziu à redução do preço para 81 milhões de euros.

92. A alegação de que existiu indefinição quanto ao futuro da seguradora parece assentar no facto de esse futuro ter ficado dependente da própria sobrevivência do Novo Banco, atentas as interconexões entre o negócio segurador e o negócio bancário e o facto de o banco ser o único canal de distribuição dos produtos da companhia de seguros.

**Por isso, a indefinição quanto ao futuro da seguradora, até 2017, refletiu a indefinição quanto ao futuro do próprio Novo Banco, circunstância de força maior que não pode ser atribuível ao Governo, ao Banco de Portugal ou ao Fundo de Resolução.**

Na realidade, são conhecidas as diligências e os esforços desenvolvidos pelo Governo e pelo Banco de Portugal para assegurar a sobrevivência do Novo Banco e a sua viabilização, as quais culminaram na conclusão do processo de venda, em outubro de 2017, resultado para o qual foi indispensável a celebração do Acordo de Capitalização Contingente.

Se a auditoria entende que a indefinição que se viveu até 2017 relativamente ao futuro da companhia de seguros contribuiu para a redução do seu valor, presume-se que concordará que a clarificação trazida pela conclusão do processo de venda do Novo Banco contribuiu para a preservação do valor da companhia de seguros.

**É mais uma evidência, portanto, de que a conclusão do processo de venda do Novo Banco, além do seu contributo para o interesse público, já reconhecido pelo Tribunal de Contas na auditoria concluída em 2021, também contribuiu para a minimização das perdas.**

Mesmo que a equipa de auditoria considere que ocorreu perda de valor da companhia de seguros pelo facto de o seu futuro ter ficado indefinido, enquanto não se definiu o futuro do Novo Banco, ou pelo facto de o processo de venda do Novo Banco não ter sido mais rápido, ou se, por tudo isso, os planos de negócios da seguradora acabaram por ser prejudicados, não se compreende que a auditoria impute responsabilidades ao Governo, ao Banco de Portugal e ao Fundo de Resolução pelo facto de a sobrevivência do Novo Banco – e, portanto, a da companhia de seguros GNB Vida – ter estado em risco até 2017, alegando que houve omissão dessas entidades por ter existido indefinição quanto ao futuro da companhia de seguros.



**Não tem fundamento falar-se em omissão quando é conhecido o enormíssimo esforço na conclusão do processo de venda do Novo Banco, que foi orientado, precisamente, para pôr termo à indefinição quanto ao futuro de todo o grupo financeiro encabeçado pelo Novo Banco.**

**E seria correto e justo concluir-se, por outro lado, que a conclusão do processo de venda do Novo Banco permitiu, precisamente, sanar um problema que prejudicava todo o grupo Novo Banco.**

93. Também se refuta a ideia de que o Banco de Portugal e o Fundo de Resolução tiveram responsabilidade pelo facto de terem existido falhas de mercado por superar.

Em particular, não se pode deixar de comentar a específica observação do Relato quanto ao prejuízo que pode ter resultado do facto de ter sido conhecido publicamente que existia uma obrigação de venda da companhia de seguros GNB Vida, o que pode ter contribuído para a redução do preço.

Sem prejuízo da pertinência daquela observação, no sentido em que, efetivamente, o conhecimento público daquela obrigação de venda pode ter tido um efeito desfavorável na formação do preço, importa salientar que o Governo, o Banco de Portugal e o Fundo de Resolução fizeram o que esteve ao seu alcance para manter essa informação protegida. Por exemplo, no diálogo com a Comissão Europeia sobre a preparação de uma versão da sua Decisão para efeitos de publicação, houve o cuidado de manter essa informação confidencial. Com efeito, se for consultada a versão publicada da Decisão da Comissão Europeia poderá ser constatado que essa informação foi protegida, precisamente pelas razões apontadas no Relato.

94. Por fim, quanto à referência à negociação de um mecanismo de ajustamento do preço que, num primeiro momento, conduziu à redução do preço de venda da companhia para 81 milhões de euros, presume-se que essa observação não se dirige, nem ao Governo, nem ao Banco de Portugal, nem ao Fundo de Resolução, dado que nenhuma dessas entidades participou no processo de negociação em causa.

**Mas insiste-se que o Relato de Auditoria se mostra impreciso e incompleto porque é sabido que o preço de venda não se fixou em 81 milhões de euros, mas antes em 123 milhões de euros, por ação do Fundo de Resolução. Mais uma vez, o Relato não refere todas as circunstâncias em que se observou a intervenção do Fundo de Resolução tendente à minimização de perdas e à preservação de valor.**



#### 5.9. SOBRE AS ALEGADAS FRAGILIDADES EM PROCESSOS DE VENDA DE ATIVOS

95. Como se refere no Relato, é ao Novo Banco que compete conduzir os processos de venda de ativos e trazer ao Fundo de Resolução os pedidos de autorização com vista à sua concretização. O Fundo de Resolução, nos termos dos contratos, dispõe da prerrogativa de se opor, ou não, às vendas em causa, que o Fundo de Resolução exerce, sempre orientado pelo princípio de minimização de perdas e de preservação de valor.

**Sobre os processos conduzidos pelo Novo Banco, o Relato de Auditoria tece um conjunto de observações que se mostram incompletas, incorretas, imprecisas ou que não têm fundamento face à realidade em que o Novo Banco opera, como instituição de crédito significativa na União Bancária.**

Ainda que tais processos tenham sido conduzidos pelo Novo Banco, o Banco de Portugal considera dever contribuir para uma caracterização mais correta dos factos, dado que também tem conhecimento dos processos de venda em causa.

96. Para sustentar a opinião de que *“os processos conduzidos pelo Novo Banco revelam fragilidades que concorrem para apresentação de preços pouco competitivos e para as perdas registadas e imputadas ao Fundo de Resolução”* (§184), o Relato enuncia um conjunto de situações, de que se destaca as seguintes:

- A circunstância de os processos de venda não serem públicos, mas serem abertos apenas aos investidores convidados, sem divulgação pública da sua abertura;
- A circunstância de os investidores serem convidados com base em recomendações de assessores contratados pelo Novo Banco;
- A circunstância de ocorrer repetição de proponentes em diferentes processos de venda, o que ilustra o seu baixo número e a sua concentração;
- A circunstância de – na opinião da equipa de auditoria – a dimensão e o valor das carteiras afastarem interessados com menor capacidade económica, o que – ainda na opinião da equipa de auditoria – limita o número de concorrentes e de propostas.

**As situações acima referidas refletem práticas generalizadamente observadas no mercado internacional de transação de ativos em carteira, no qual, aliás, a escala também é importante para atrair investidores, e não o contrário.**



97. No âmbito da sua análise das operações de venda de ativos em carteira, o Fundo de Resolução tem dado provas de que procura confirmar se os mesmos se desenrolam de acordo com as práticas de mercado e nos moldes em que são conduzidos por outros participantes no mercado, que não dependem ou beneficiam de um mecanismo de capitalização contingente: a aplicação ao Novo Banco dos padrões seguidos pelo mercado e pelas demais instituições de crédito oferece garantias de que esse modelo concorre para a maximização do valor (a menos que se entendesse que a generalidade das instituições de crédito não acautela o seu próprio interesse de maximização do valor e de minimização de perdas).

**Até à data, os processos de venda em carteira conduzidos pelo Novo Banco, e sobre os quais o Fundo de Resolução se pronunciou, já foram examinados por duas entidades externas: a Alvarez & Marsal, nesse caso a pedido do próprio Novo Banco, e a Deloitte, mandatada pelo Governo, sob proposta do Banco de Portugal, enquanto entidade independente para auditar os atos de gestão praticados pelo Novo Banco, nos termos da Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro.**

**Aquelas análises externas confirmaram, em termos gerais, que os processos em causa se desenrolaram de acordo com as condições de mercado e que foram competitivos.**

**Aliás, no relatório de auditoria especial entregue ao Governo a 31 de março de 2022, a Deloitte apresenta uma caracterização das fases de um processo de venda de carteiras de NPLs e de ativos imobiliários, conforme esses processos são generalizadamente conduzidos pelo mercado, constatando-se que esse modelo corresponde ao modelo que tem sido seguido no Novo Banco nos processos de venda de carteiras.**

98. A auditoria não esclarece se considera se os processos de venda em causa se fizeram de acordo com as práticas de mercado e se foram, ou não, competitivos. Opta por identificar alegadas fragilidades, com base num quadro de referência que não está identificado e sem identificação também da evidência que suporta as suas observações. Com efeito:

- Quando considera que **constitui fragilidade o facto de os processos “*não serem abertos a todos os potenciais interessados*” (§184), não é indicado se foram detetadas na auditoria situações de entidades que, não tendo sido convidadas a participar nos processos, teriam interesse na aquisição dos ativos em causa.**



Segundo um estudo do Banco Central Europeu citado no parágrafo 174 do Relato, durante 2015-2017, *“um total de 67 investidores estiveram ativos no mercado secundário de NPL na União Europeia”*. Ora, nas operações de venda de NPLs analisadas na auditoria, foram convidados a participar nos processos, 54 (Nata) e 63 (Nata II) investidores, pelo que **os dados fornecidos no próprio Relato indiciam até que os processos em causa apresentaram uma cobertura do mercado muito significativa e terão abrangido quase todos os investidores usualmente ativos no espaço da União Europeia.**

- **Quando considera que o preço é prejudicado pelo facto de não existir uma divulgação pública da abertura dos processos de venda e pela circunstância de os investidores serem convidados com base em recomendações de assessores** contratados pelo Novo Banco, enquanto vendedor, não foi analisado se essa é, ou não, a prática generalizadamente seguida no mercado – esse dado poderia ser decisivo para concluir se daquela prática se pode inferir que concorre para que as propostas sejam mais baixas. Na opinião do Banco de Portugal, **constitui um indicador sólido de que essa prática não concorre para que as propostas sejam mais baixas o facto de ser prática generalizada no setor bancário europeu.**
- Quando se considera que constitui uma fragilidade o facto de ocorrer repetição de proponentes em diferentes processos de venda, e que isso ilustra o seu baixo número e a concentração de investidores, importaria ter presente os dados que o próprio Relato de Auditoria referencia quanto à característica dos mercados em causa. **Segundo o mesmo estudo do Banco Central Europeu citado no parágrafo 174 do Relato, essa fragilidade é uma característica destes mercados e não é, de forma nenhuma, específica dos processos conduzidos pelo Novo Banco.**

Aliás, o mais recente relatório da auditoria especial, realizada nos termos da Lei n.º 15/2019, a mando do Governo, ilustra até o efeito de concentração a que o Relato alude numa outra dimensão: existe repetição de compradores entre processos realizados por diferentes instituições de crédito nacionais. Por exemplo, o adquirente da carteira que integrou o “Nata II” também adquiriu carteiras de ativos ao BCP e à Caixa Económica Montepio Geral.

Também o estudo “Deleveraging Europe 2021”, publicado pela Deloitte, e de acesso público, ilustra o mesmo efeito de concentração. Por exemplo, ainda quanto ao adquirente da carteira “Nata II”, para além de ter adquirido carteiras ao BCP e à CEMG, trata-se de um dos 10 maiores compradores de NPL e ativos imobiliários na Europa e do



maior adquirente em Portugal em 2019 e 2020, tendo adquirido carteiras a bancos como o Piraeus Bank (Grécia), Intesa Sanpaolo (Itália) e Unicaja (Espanha).

- Quando se considera que *“a dimensão e o valor das carteiras afastam interessados com menor capacidade económica, limitando o número de concorrentes e, por consequência de propostas”*, não se admite, na auditoria, a hipótese alternativa de, pelo contrário, poder suceder que a redução do valor das carteiras afaste investidores internacionais de grande dimensão e maior capacidade.

Com efeito, aquilo que os assessores financeiros – mais conhecedores do mercado e do perfil dos investidores – usualmente transmitem é que a maior dimensão permite atrair investidores que, pela sua dimensão, procuram escala e apenas se interessam por processos de maior montante, em que até podem ser mais competitivos e oferecer preços mais atrativos porque a escala pode compensar a margem eventualmente mais reduzida (em termos relativos).

**A confirmar-se esta opinião, a eventual redução das carteiras é que, isso sim, limitaria o número de concorrentes e de propostas, afastando, além do mais, os investidores potencialmente mais competitivos.**

A realidade é que os processos analisados na auditoria, apesar de apresentarem uma dimensão significativa para a realidade nacional, são logicamente ultrapassados em dimensão por muitas outras operações realizadas, nos últimos anos, na União Europeia, que é o espaço de referência para as operações em causa.

Por exemplo, ainda com base no estudo *“Deleveraging Europe 2017”*, já mencionado (e a lista não é exaustiva):

- A entidade britânica de gestão de ativos não produtivos (UK Asset Resolution, entidade pública), vendeu, em 2019, uma carteira de 5.548 milhões de euros, e uma outra, em 2021, no valor de 5.556 milhões de euros;
- O DVB Bank (Alemanha) vendeu uma carteira de 5.600 milhões de euros;
- A Banca Carige (Itália) vendeu uma carteira de 2.800 milhões de euros;
- O Nord/LB (Alemanha) vendeu uma carteira de 2.600 milhões de euros;
- O Rabobank concluiu uma venda de 2.400 milhões de euros;
- O Sainsbury’s Bank (Reino Unido) vendeu uma carteira de 2.111 milhões de euros;
- O Santander procedeu à venda de uma carteira de 1.700 milhões de euros; e



- O SAREB (também uma entidade pública, no caso espanhola) vendeu uma carteira de 1.600 milhões de euros.

Importaria, por isso, esclarecer se a constatação de que a dimensão dos processos de venda do Novo Banco limitou o número de concorrentes e de propostas e, com isso, prejudicou o preço e agravou as perdas, tem por base alguma evidência ou é meramente intuitiva, contrariando a prática observada no mercado europeu.



## **5.10. SOBRE A HIPOTÉTICA OCORRÊNCIA DE TRANSAÇÕES COM PARTES RELACIONADAS COM A LONE STAR**

99. O Relato de Auditoria refere no seu parágrafo 209 que:

*“[n]ão tendo implementado critérios mais rigorosos de controlo dos beneficiários efetivos do que os [critérios] legais, para efeitos de BCFT, o Novo Banco não afastou (nem o Fundo de Resolução exigiu que afastasse) o risco de, nessa situação, estabelecer relações com organismos de investimento coletivo ou entidades societárias, cujos detentores do capital sejam também detentores, diretos ou indiretos, do capital de entidades do Grupo Lone Star, apesar do apoio público e do dever de transparência a que, enquanto beneficiário desse apoio, está obrigado.”*

Ou seja, segundo se entende:

- Terá sido concluído pela auditoria que, nos processos em causa, são implementadas as medidas e adotados os critérios que a lei estipula em matéria de identificação de beneficiários efetivos;
- Mas considera a auditoria que a legislação vigente – que tem fonte no Direito da União Europeia – apresenta “limitações” (cfr. epígrafe “3.6.2 Identificação do beneficiário efetivo – limitações da legislação vigente”);
- Por essa razão, e não tendo sido implementados critérios mais rigorosos do que aqueles que a lei prevê, considera a auditoria que não está afastado o risco de o Novo Banco estabelecer relações com partes relacionadas com o Grupo Lone Star;
- Apesar de a auditoria não ter identificado nenhuma evidência ou indício de que essas relações tenham existido.

**100. Como o Fundo de Resolução demonstra na sua resposta ao Relato de Auditoria, não só não são conhecidos indícios de que tenham existido transações entre o Novo Banco e entidades relacionadas com o Grupo Lone Star (e a auditoria também parece não os ter encontrado), como existem, na realidade, elementos que permitem alicerçar a convicção de que as entidades que têm vindo a adquirir carteiras de ativos ao Novo Banco não se encontram em relação de grupo com a Lone Star.**



De todo o modo, importa ter-se presente que, se viesse a conhecer-se que tais transações existiram, isso constituiria um incumprimento contratual, ficando sujeito à competente cominação.

101. Não pode também deixar de se assinalar que, na formulação do Relato de Auditoria quanto a esta matéria parece ter-se invertido o ónus da prova:

- Não é apresentada nenhuma análise sobre os mecanismos e as condições que possam ter sido implementadas para mitigar o risco de existirem transações com partes relacionadas com a Lone Star;
- E não são mencionados quaisquer indícios de que tenham existido ou de que existam transações com partes relacionadas com a Lone Star;
- Concluindo-se, porém, que *“não foi afastado o risco de isso suceder”*, como que impondo, para que a equipa de auditoria ficasse convencida, que fosse feita prova de que isso não sucede, uma prova negativa.

**102. Em síntese:**

- **O Banco de Portugal não conhece indícios de que tenham existido transações entre o Novo Banco e entidades relacionadas com o Grupo Lone Star e a auditoria também parece não os ter encontrado.**
- **Pelo contrário, existem, sim, elementos que permitem alicerçar a convicção de que as entidades que têm vindo a adquirir carteiras de ativos ao Novo Banco não se encontram em relação de grupo com a Lone Star, conforme bem apresentadas na resposta do Fundo de Resolução ao Relato.**
- **Afirmar, perante este quadro, e ainda para mais, quando foram cumpridos os critérios que a lei prevê para a identificação de beneficiários efetivos, que não foi afastado o risco de transação com partes relacionadas com a Lone Star é suscetível de distorcer a realidade observável e criar no leitor das conclusões da auditoria uma perceção desfasada daquela que é a factualidade conhecida.**
- **De todo o modo, importa ter-se presente que, se viesse a conhecer-se que tais transações existiram, isso constituiria um incumprimento do contratual, ficando sujeito à competente cominação.**



### 5.11. SOBRE OS RISCOS EMERGENTES DO CONTENCIOSO

103. O Relato de Auditoria assinala, no ponto 3.9.1, e a propósito do contencioso pendente a respeito da medida de resolução aplicada ao Banco Espírito Santo e à venda do Novo Banco, que existe o risco de ocorrer um *“impacto adverso de decisões decorrentes da resolução do BES”*.

Refere o Relato que o Ministério das Finanças, o Banco de Portugal e o Fundo de Resolução são demandados ou contrainteressados num número significativo de processos judiciais, dos quais decorrem, portanto, responsabilidades contingentes.

104. A existência de contencioso é uma decorrência normal do Estado de Direito e é uma consequência natural de um processo de resolução bancária, atentas as implicações – em especial para os acionistas e os credores da instituição resolvida – que resultam do exercício dos poderes que a lei atribui às autoridades de resolução.

**Sobre esta matéria, importa realçar que a legalidade da medida de resolução, e a do quadro jurídico da resolução bancária, tem vindo a ser reconhecida pelos tribunais, observando-se, até ao momento, um sentido generalizado de favorabilidade das decisões proferidas.**

A esse propósito merecem destaque, pela sua especial relevância, as seguintes decisões judiciais:

- O Acórdão proferido pelo Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, por unanimidade dos seus vinte juízes, em 19 de março de 2019, que confirmou a constitucionalidade do regime jurídico da resolução e a plena legalidade da medida de resolução aplicada ao BES a 3 de agosto de 2014;
- A sentença, entretanto transitada em julgado, proferida pelo Tribunal Administrativo e Fiscal de Sintra, no dia 4 de novembro de 2020, no âmbito de uma ação de impugnação da medida de resolução não suspensa, que julgou totalmente improcedente a ação na qual vinham arguidas inconstitucionalidades (orgânico-formais e materiais) e ilegalidades relativamente à medida de resolução aplicada ao BES;
- A prolação da primeira decisão de mérito proferida no contencioso relativo à decisão de retransmissão, entretanto transitada em julgado, que julgou totalmente improcedente a ação interposta por uma pessoa singular, com um investimento em obrigações retransmitidas no valor de € 400.000, na qual se alegava violação do princípio da confiança e da segurança jurídica;



- Mais recentemente, o Acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, em 5 de maio de 2022, com sentido decisório muito favorável a propósito das questões prejudiciais que lhe foram colocadas pelo Supremo Tribunal Administrativo acerca da compatibilidade da legislação nacional (em vigor à data da resolução do BES) com o direito da União. No seu Acórdão, o Tribunal de Justiça declara que a legislação nacional com base na qual foi adotada a medida de resolução do BES é compatível com o artigo 17.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e declara também que a transposição parcial da Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014 relativa à recuperação e a resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento por um Estado-Membro, antes de expirar o seu prazo de transposição, não é, em princípio, suscetível de comprometer a realização do resultado prescrito por essa Diretiva.

Face ao esclarecimento das questões de conformidade da legislação nacional com o direito da União, caberá ao Supremo Tribunal Administrativo, proferir o respetivo Acórdão no processo piloto, sendo expectável que esta decisão venha a ter repercussões muito favoráveis ao nível dos processos judiciais em curso, no âmbito dos quais se discute a legalidade da medida de resolução.

105. Conforme vem reconhecido no Relato de Auditoria, e o Banco de Portugal conhece, o Fundo de Resolução tem dedicado, nas suas contas, particular destaque e divulgação a variados aspetos relacionados com os processos em contencioso.



## 5.12. SOBRE AS POSSÍVEIS COMPENSAÇÕES AO ABRIGO DO PRINCÍPIO DE NCWO

106. O Relato de Auditoria faz referência ainda, no ponto 3.9.2, à possibilidade de virem a ser pagos, pelo Fundo de Resolução, montantes ao abrigo e em cumprimento do princípio designado de “*no creditor worse off*”.

Importa sublinhar, dado que isso não é referido no Relato, que também essa responsabilidade contingente é sempre objeto de divulgação pelo Fundo de Resolução no seu Relatório e Contas.

A título de exemplo, atente-se no que vem referido no Relatório e Contas do Fundo de Resolução relativo a 2020, numa nota às demonstrações financeiras que descreve as responsabilidades contingentes do Fundo de Resolução (destaque adicionado).

***“Aplicação 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.***

***Nos termos do disposto no RGICSF, compete ao Fundo de Resolução pagar uma indemnização aos acionistas e aos credores de uma instituição de crédito objeto de resolução caso se venha a determinar que os mesmos suportaram um prejuízo superior ao que suportariam caso não tivesse sido aplicada a medida de resolução e a instituição de crédito objeto de resolução entrasse em liquidação no momento em que aquela foi aplicada.***

*Dando cumprimento ao disposto na segunda parte do n.º 4 do artigo 145.º-H do RGICSF, o Banco de Portugal designou uma entidade independente para realizar uma estimativa do nível de recuperação dos créditos de cada classe de credores do BES, no hipotético cenário de liquidação a 3 de agosto de 2014, caso não tivesse sido aplicada a medida de resolução. De acordo com a estimativa realizada pela entidade designada, em cenário de liquidação, o nível de recuperação dos créditos subordinados seria nulo e o nível de recuperação dos créditos comuns seria de 31,7%. Tal como anunciado pelo comunicado de 6 de julho de 2016 emitido pelo Banco de Portugal, o teor do relatório da entidade designada e as respetivas conclusões, pelo seu carácter independente, não correspondem a entendimentos e/ou posições do Banco de Portugal.*

*O mesmo comunicado apresenta o sumário dos resultados da estimativa independente realizada pela entidade designada e esclarece que os créditos garantidos e privilegiados*



*do BES foram transferidos para o Novo Banco, nos termos da medida de resolução determinada pelo Banco de Portugal. Relativamente aos credores comuns cujos créditos não foram transferidos para o Novo Banco, o direito à compensação pelo Fundo de Resolução será determinado no encerramento do processo de liquidação do BES.*

***Até lá, haverá ainda que esclarecer um conjunto de complexas questões jurídicas e operacionais, nomeadamente quanto à titularidade do direito à compensação pelo Fundo de Resolução, pelo que, tudo considerado, não é possível, por ora, estimar o montante da compensação a pagar no encerramento da liquidação do BES.***

(...)

*O Fundo de Resolução considera que não existem, à data, elementos que permitam avaliar a existência e/ou o valor desta responsabilidade potencial, nem no caso da medida de resolução aplicada ao BES, nem no caso da medida de resolução aplicada ao BANIF.”*

**107. O Relato de Auditoria contém, por outro lado, um conjunto de imprecisões, incorreções ou incompletudes que urge corrigir, pois nunca o Banco de Portugal concluiu (como nem poderia ter concluído) serem nulas as expectativas de recuperação dos acionistas e credores do Banco Espírito Santo.**

O princípio do “*no creditor worse off*”, princípio estruturante do regime de resolução, traduz-se na garantia de que nenhum acionista e credor pode sofrer mais perdas por efeito da resolução do que aquelas que sofreria num cenário hipotético de liquidação (caso a resolução não fosse adotada).

Para efeitos de concretização desse princípio, deve ser realizada uma avaliação independente para estimar, precisamente, as perdas que acionistas e credores de uma instituição sofreriam caso esta tivesse entrado em liquidação no momento em que foi aplicada a medida de resolução (e, naturalmente, a ação de resolução não tivesse tido lugar).

Em cumprimento do disposto na segunda parte do n.º 4 do artigo 145º-H do RGICSF, na redação em vigor à data de aplicação da medida de resolução ao BES, o Banco de Portugal designou então uma entidade independente para realizar a estimativa do nível de recuperação dos créditos de cada classe de credores, de acordo com a ordem de prioridade estabelecida na lei, num cenário de liquidação do BES em momento imediatamente anterior ao da aplicação da medida de resolução.



Caso se constate que o prejuízo que teria sido suportado pelos acionistas e os credores da instituição objeto de resolução, caso não tivesse sido aplicada a medida de resolução e a instituição tivesse entrado em liquidação, conforme resulta da avaliação “*no creditor worse off*”, seria inferior ao prejuízo que efetivamente suportaram, terão esses acionistas e credores direito a receber essa diferença do Fundo de Resolução.

A entidade independente designada pelo Banco de Portugal finalizou o relatório da mencionada avaliação em julho de 2016 e os resultados dessa avaliação foram objeto de publicitação imediata pelo Banco de Portugal a 6 de julho de 2016.

O Banco de Portugal não concluiu nem determinou, nesta sede, o nível de recuperação daqueles acionistas e credores. Foi a avaliação independente. No que respeita às conclusões finais desta avaliação, destaca-se o seguinte:

- (i) O valor estimado de realização dos ativos do BES em cenário de liquidação seria de € 38 440 818 000, o que corresponderia a cerca de 62% do valor líquido contabilístico do ativo do BES antes da aplicação da medida de resolução (€ 61 932 491 000);
- (ii) O valor estimado dos créditos sobre a insolvência ascenderia a € 60 017 156 000, dos quais 51% corresponderiam a créditos privilegiados e garantidos, que assim teriam um nível de recuperação de 100% em cenário de liquidação do BES;
- (iii) Em cenário de liquidação, o nível de recuperação dos créditos subordinados seria nulo e o nível de recuperação dos créditos comuns seria de 31,7%.

Ou seja, a avaliação independente concluiu que os acionistas e credores subordinados (e não todos os credores do BES) teriam uma estimativa de recuperação do seu crédito no **cenário hipotético da liquidação do BES a 3 de agosto de 2014 de 0%. Já os credores comuns, num mesmo cenário hipotético, teriam um nível de recuperação de 31,7%.**

Questão muito diferente, e sobre a qual o Banco de Portugal também aludiu no parecer remetido ao Ministério das Finanças que é referido nesta secção do Relatório de Auditoria, é a da **expectativa de recuperação dos créditos que estão atualmente a ser reclamados no processo de liquidação do BES em curso.** E quanto a esse aspeto, o Banco de Portugal referiu que, de acordo com a informação disponibilizada nas demonstrações financeiras do BES, com referência a 31/12/2020, o BES apresenta capitais próprios negativos no valor aproximado de 6.900 milhões de euros, pelo que não é provável que os acionistas e credores subordinados do BES venham a recuperar quaisquer montantes **no contexto daquele processo de liquidação em curso.** De qualquer forma, atendendo a que, na avaliação independente da Deloitte, num cenário hipotético de liquidação do BES a 3 de agosto (e sem que tivessem sido adotadas



medidas de resolução), a sua recuperação seria também nula, não se verifica qualquer diferença de tratamento que tenha de ser compensada pelo Fundo de Resolução.

Já quanto aos créditos comuns, aquilo que o Banco de Portugal referiu no parecer referenciado no Relato é que não é ainda possível antecipar, com o mínimo rigor, qual será a sua recuperação no **atual e efetivo processo de liquidação do BES** (a fim de ser possível estabelecer o nível de diferença entre essa recuperação e a que teriam num cenário de liquidação a 3 de agosto de 2014). Tal incerteza, insuperável atualmente, justifica-se essencialmente por estarem ainda em fase de apreciação as impugnações apresentadas à lista de credores reconhecidos e não reconhecidos elaborada pela Comissão Liquidatária do BES.

Nessa medida, qualquer estimativa que se queira realizar quanto à recuperação dos credores comuns **no contexto do processo de liquidação do BES atualmente em curso**, encontra-se determinadamente dependente dos montantes que venham a ser reconhecidos a credores garantidos e/ou privilegiados.

**Foi isto que o Banco de Portugal referiu no seu Parecer, a pedido do Ministério das Finanças, e é também esta realidade que o Fundo de Resolução tem refletido nas suas contas, não existindo, portanto, qualquer incoerência entre as posições do Banco de Portugal e do Fundo de Resolução.**



### 5.13. SOBRE O ALEGADO CONFLITO DE INTERESSES NO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO DE **MONITORING TRUSTEE** PELA **MAZARS**

108. No parágrafo 288. do Relato de Auditoria, é referido o seguinte:

*“[e]m 31/03/2021, a empresa designada para acompanhar os compromissos assumidos pelo Estado português visando a não oposição da CE à operação de venda e aos respetivos auxílios de Estado, através do exercício das funções de Agente de Monitorização, a Mazars, concluiu, através do mesmo representante que subscreve os relatórios do Agente de Monitorização, um trabalho de garantia de qualidade de uma auditoria especial ao NB determinada pela Lei 15/2019, de 12/02. Ora, uma das condições para a designação de uma entidade, como Agente de Monitorização, é não ter trabalhado com o NB ou com as autoridades portuguesas em matérias relacionadas com o NB.”.*

109. Nesta sequência, concluiu o Tribunal de Contas que: *[c]om a contratação da empresa que desempenha as funções de Agente de Monitorização para realizar o referido trabalho, o BdP, que a propôs, o Secretário de Estado das Finanças, que a indicou, e o NB, que a efetivou, comprometeram a segregação de funções exigida a este Agente.”.*

É notado, portanto, que a conclusão do Tribunal de Contas é a de que a realização daquele específico trabalho de “garantia de qualidade” da auditoria independente prevista na Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro, afetou negativamente as funções da Mazars enquanto Agente de Monitorização dos compromissos assumidos pelo Estado perante a Comissão Europeia (“*Monitoring Trustee*”).

110. Sobre esta matéria, entende o Banco de Portugal que tem de ser esclarecido, em primeiro lugar, que a aprovação da nomeação do *Monitoring Trustee* cabe à Comissão Europeia e é por imposição desta instituição europeia que, para adequada e rigorosa verificação do cumprimento dos compromissos que são assumidos no contexto de auxílios de Estado, este Agente é designado e apresenta, pontualmente, à Comissão Europeia os seus relatórios.

Nesta medida, não pode deixar de se assinalar, desde logo, que o Tribunal de Contas formula um juízo e uma conclusão sobre as funções de *Monitoring Trustee* terem ficado comprometidos quando tal juízo está reservado, em primeira linha, à Comissão Europeia.



111. Adicionalmente, é importante esclarecer também que o trabalho conduzido pela Mazars a propósito da garantia de qualidade da auditoria especial ao Novo Banco (ao abrigo da Lei 15/2019, de 12 de fevereiro) revestiu um âmbito e natureza muito específico e circunscrito, que incidu sobre ativos que não foram abrangidos pelos trabalhos da Mazars enquanto *Monitoring Trustee* para acompanhamento do cumprimento dos compromissos assumidos pelo Estado português perante a Comissão Europeia, no contexto do auxílio de Estado prestado no âmbito da resolução do BES (que inclui, como se sabe, a venda do Novo Banco).

112. De todo o modo, e a fim de minimizar qualquer tipo de risco de ocorrência ou mera perceção de conflito de interesses sobre esta matéria, o Banco de Portugal promoveu precisamente uma consulta específica junto da Comissão Europeia (a quem reporta o *Monitoring Trustee* e a quem competia identificar qualquer conflito ou incompatibilidade), previamente à designação da Mazars para efeitos daquele *quality assurance*, não tendo esta instituição europeia manifestado oposição a essa nomeação.

113. Face ao exposto, o parágrafo 288 formula uma conclusão que, na opinião do Banco de Portugal, está reservada a uma instituição europeia – a Comissão Europeia, que foi tempestivamente consultada – e que não é sequer correta, pois, em concreto, os serviços prestados não apresentam incompatibilidade entre si, nomeadamente de um ponto de vista da capacidade e independência necessários à sua prestação.



## 6. O ACOLHIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES CONSTANTES DO RELATÓRIO 7/2021, DE ABRIL DE 2021

---

115. O Relato de Auditoria abrange a análise realizada pela equipa de auditoria ao acolhimento das Recomendações do Tribunal de Contas constantes do Relatório 7/2021, de abril de 2021.

Daquelas Recomendações – e ainda que seja dirigida ao Fundo de Resolução e não ao Banco de Portugal – a que se refere à demonstração e validação dos valores pagos pelo Fundo de Resolução ao Novo Banco (constante do parágrafo 276 do Relatório 7/2021) é objeto, no presente exercício de contraditório, de um capítulo próprio (ver capítulo 4, *supra*), atenta a especial importância que também o Banco de Portugal lhe atribui, mas sobretudo porque é entendimento do Banco de Portugal que o juízo contido no Relato a propósito dessa Recomendação é aquele que apresenta o maior desfasamento face à realidade observável.

Conforme ali se conclui, entende-se que a confirmação e a demonstração do cálculo do valor a pagar pelo Fundo de Resolução sempre foi obtida, sendo de considerar que a correspondente Recomendação não tem aplicação ou se encontra integralmente acolhida.

116. Assim, no presente capítulo, o Banco de Portugal aborda ainda as observações constantes do Relato de Auditoria a propósito da Recomendação do Relatório 7/2021 que lhe foi dirigida – em concreto, a recomendação quanto à independência das ações entre o Conselho de Administração do Banco de Portugal e a Comissão Diretiva do Fundo de Resolução (ver secção 6.2, *infra*) –, bem como a propósito de uma outra Recomendação dirigida ao Fundo de Resolução, mas sobre a qual o Banco de Portugal não pode deixar de prestar também o seu contributo – a recomendação relativa à imputação de responsabilidades aos responsáveis pelas perdas (ver secção 6.1, *infra*);



## 6.1. RECOMENDAÇÃO RELATIVA À IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADES AOS RESPONSÁVEIS PELAS PERDAS

117. A Recomendação constante do parágrafo 277 do Relatório de Auditoria 7/2021 recomenda ao Fundo de Resolução o seguinte:

*“Aplicar os princípios da transparência e da prestação de contas na comunicação periódica do impacto da Resolução do Banco Espírito Santo e da Venda do Novo Banco, na sustentabilidade das finanças públicas e na imputação de responsabilidades, nomeadamente quanto:*

- *Ao financiamento público do Novo Banco pelo Fundo de Resolução, ao abrigo do Acordo de Capitalização Contingente, autonomizando a parte imputável às perdas verificadas nos ativos protegidos por esse acordo, da parte imputável à restante atividade do banco;*
- *Aos resultados das ações desencadeadas para imputação das perdas verificadas no Banco Espírito Santo e no Novo Banco aos seus responsáveis (por ação ou por omissão).*
- *Ao ciclo de responsabilização com o saldo das perdas que, neste âmbito, se encontrem por responsabilizar (imputar aos seus responsáveis) no final de cada período. Esse saldo final resulta do saldo inicial de perdas por responsabilizar, acrescido das perdas verificadas nesse período e deduzido das perdas imputadas aos seus responsáveis nesse período.”*

**Pelas razões que em seguida são apresentadas, o Banco de Portugal considera que o Fundo de Resolução tem atendido plenamente, no estrito âmbito das suas competências legais e no quadro legal vigente, à materialidade subjacente àquelas recomendações.**

### 6.1.1. ***Sobre a extensa informação que já era divulgada pelo Fundo de Resolução ainda antes da publicação do Relatório de Auditoria***

118. A recomendação constante do parágrafo 277 do Relatório de Auditoria 7/2021 incide sobre a aplicação de “princípios da transparência e da prestação de contas na comunicação periódica do impacto da Resolução do Banco Espírito Santo e da Venda do Novo Banco, na sustentabilidade das finanças públicas e na imputação de responsabilidades”.



Ora, o Fundo de Resolução tem atuado com total transparência e tem assegurado, no âmbito das suas competências legais, a prestação de contas sobre os impactos da medida de resolução aplicada ao Banco Espírito Santo e da venda do Novo Banco.

**Os valores desembolsados pelo Fundo de Resolução no âmbito da resolução do BES são objeto de divulgação extensa nos relatórios e contas do Fundo de Resolução publicados no sítio do Fundo de Resolução na Internet, e que são objeto de parecer do Conselho de Auditoria do Banco de Portugal e de revisão por um auditor externo.**

**Esses relatórios incluem também informação completa sobre as contingências que ainda podem resultar em responsabilidades futuras.**

**A consulta dos relatórios e contas do Fundo de Resolução permite conhecer todo o quadro de direitos e de responsabilidades, presentes e eventuais, que decorrem da medida de resolução aplicada ao BES (e também da resolução do BANIF), bem como conhecer com todo o rigor e detalhe a situação patrimonial do Fundo de Resolução e o seu modelo de financiamento.**

**119. Ainda antes da publicação do Relatório da Auditoria, a informação publicada pelo Fundo de Resolução já abrangia, no que se refere aos “impactos das medidas de resolução” (cfr. Relatórios e Contas até 2019):**

- O valor correspondente a perdas decorrentes de medidas de resolução, mais concretamente 7.902.329,4 milhares de euros, bem como a correspondente desagregação e a específica indicação do valor correspondente à resolução do BES, designadamente:
  - Imparidade sobre a participação no Novo Banco: 4.900.000,0 milhares de euros, parcialmente compensada pelo registo da valorização da participação mantida após a concretização da operação de venda do banco, em 333.333,3 milhares de euros, o que resulta num efeito líquido, negativo, de 4.566.666,7 milhares de euros;
  - Responsabilidades relativas ao mecanismo de capitalização contingente, num total de 2.977.990,1 milhares de euros, assim distribuídas:
    - 2017: 791.695,0 milhares de euros;
    - 2018: 1.149.295,1 milhares de euros;



- o 2019: 1.037.000,0 milhares de euros (a este montante, provisionado nas contas de 2019, viria a ser deduzido o valor relativo aos custos registados pelo Novo Banco com a remuneração variável atribuída aos membros do seu Conselho de Administração Executivo, pelo que o valor efetivamente pago pelo Fundo de Resolução viria a ser de 1.035.015,6 milhares de euros, como se explica no Relatório e Contas relativo a 2020).
- Registo de provisões relativas a contingências associadas a pedidos de compensação apresentados nos termos do contrato de venda e de subscrição de ações do Novo Banco: 4.792,3 milhares de euros.
- Absorção de perdas na resolução do BANIF: 489.000,0 milhares de euros, parcialmente compensada pela “retenção” das contribuições para o Fundo Único de Resolução relativas a 2016, no montante de 136.119,7 milhares de euros, o que resulta num efeito líquido, negativo, de 352.880,3 milhares de euros.

**120. A informação publicada pelo Fundo de Resolução abrange também a componente da receita, que atento o modelo de financiamento das medidas de resolução estatuído pelo regime jurídico da resolução, concorre também para o cálculo do “impacto das medidas de resolução”.**

Assim, nos relatórios e contas publicados anteriormente à publicação do Relatório de Auditoria já se informava sobre:

- O valor das contribuições entregues diretamente ao Fundo de Resolução, num total de 338.752,9 milhares de euros; e sobre
- O valor da receita da contribuição sobre o setor bancário, que constitui igualmente receita do Fundo de Resolução nos termos da lei, e que ascendia a 1.210.410,6 milhares de euros.

121. Nos relatórios e contas do Fundo de Resolução pode ainda obter-se informação sobre:

- O valor a que se encontra valorizada a participação no Novo Banco;



- O impacto do regime especial aplicável aos ativos por impostos diferidos na participação do Fundo de Resolução no Novo Banco;
- Os valores ainda em risco no âmbito do Acordo de Capitalização Contingente;
- Os diferendos com o Novo Banco;
- O contencioso e os riscos jurídicos relacionados com as medidas de resolução;
- As responsabilidades contingentes relacionadas com a aplicação do princípio designado de “no creditor worse off”; e ainda
- Informação sobre o acompanhamento do Acordo de Capitalização Contingente.

122. Àqueles reportes de informação regular acresce ainda a publicação de informação complementar, especificamente sobre o Acordo de Capitalização Contingente. Nomeadamente, encontram-se disponíveis no sítio do Fundo de Resolução, em [www.fundoderesolucao.pt](http://www.fundoderesolucao.pt), os seguintes elementos:

- Informação sobre a conclusão do processo de venda do Novo Banco e sobre os principais termos e condições dessa operação, incluindo sobre o funcionamento do mecanismo de capitalização contingente e sobre o financiamento das obrigações do Fundo de Resolução que emergiram dos contratos de venda, divulgadas em caixas de texto dedicadas que foram publicadas no Relatório e Contas do Fundo de Resolução referente a 2017;
- Informação mais completa sobre a execução do Acordo de Capitalização Contingente, incluindo sobre o papel dos diferentes intervenientes no processo de gestão e acompanhamento dos ativos abrangidos pelo Acordo, divulgada numa caixa de texto dedicada que foi publicada no Relatório e Contas do Fundo de Resolução referente a 2018;
- Atualização da informação referente ao acompanhamento dos contratos relativos à venda do Novo Banco, divulgada na Secção 1 do Relatório e Contas do Fundo de Resolução referente a 2019 e também nas notas às demonstrações financeiras;
- A declaração do Presidente da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução na Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, no âmbito da audição realizada em 20 de março de 2019;



- Um conjunto de esclarecimentos sobre as questões que se podem colocar mais frequentemente a propósito do Acordo de Capitalização Contingente, publicado a 17 de junho de 2019, e que deu cumprimento ao compromisso do Presidente da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução, assumido na sua audição na Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, realizada a 20 de março de 2019;
- Informação sobre o processo de acompanhamento do Acordo de Capitalização Contingente, no que se refere a operações com ativos abrangidos por esse acordo, conforme entregue à Comissão de Orçamento e Finanças por ocasião da audição do Presidente da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução realizada a 16 de setembro de 2020.

#### **6.1.2. Sobre a informação divulgada pelo Fundo de Resolução após o Relatório 7/2021**

123. Já após a emissão das recomendações constantes do Relatório de Auditoria, o Fundo de Resolução publicou ainda, no seu website ([www.fundoderesolucao.pt](http://www.fundoderesolucao.pt)), a seguinte informação:

- No Relatório e Contas relativo a 2020, foi atualizada a informação sobre as perdas relacionadas com a medida de resolução aplicada ao BES e com a venda do Novo Banco, sendo indicado:
  - A reversão de parte da provisão constituída em 2019 a respeito do mecanismo de capitalização contingente, no montante de 1.984,4 milhares de euros, daí resultando que a perda relacionada com aquele mecanismo e reportada a 2019 foi, especificamente, de 1.035.015,6 milhares de euros;
  - O registo de uma perda adicional relativa ao mecanismo de capitalização contingente, respeitante ao ano de 2020, no montante de 429.012,6 milhares de euros;
  - A reversão das provisões constituídas em anos anteriores para responsabilidades decorrentes de contingências associadas a pedidos de compensação apresentados no âmbito do contrato de venda e de subscrição de ações do Novo Banco, no montante de 4.792,3 milhares de euros.



- O valor total, atualizado, das perdas, para o Fundo de Resolução, relacionadas com a resolução do BES e com a resolução do BANIF, que passou a ascender a 8.311.140,3 milhares de euros, do qual são atribuíveis à resolução do BES, conforme a informação publicada pelo Fundo de Resolução, 7.971.685,0 milhares de euros.
- Ainda no Relatório e Contas relativo a 2020, foi publicada informação adicional sobre:
  - O modelo de governação aplicável à gestão dos ativos abrangidos pelo Acordo de Capitalização Contingente (Caixa 1 do relatório), com prestação de informação sobre matérias concretas que mereceram a intervenção do Fundo de Resolução e sobre estatísticas relativas às pronúncias do Fundo de Resolução sobre operações que envolvam ativos abrangidos pelo Acordo;
  - O apuramento do valor pago pelo Fundo de Resolução ao abrigo e nos termos do Acordo de Capitalização Contingente, relativamente ao ano de 2020, com prestação de informação sobre as deduções determinadas pelo Fundo de Resolução e sobre o financiamento do valor pago (Caixa 2 do relatório);
  - A execução do Acordo de Capitalização Contingente até 31 de dezembro de 2020, com a divulgação de informação, para cada um dos anos de 2017, 2018, 2019 e 2020, sobre as perdas registadas na carteira de ativos abrangidos pelo Acordo de Capitalização Contingente (“Ativos CCA”), sobre a “insuficiência de capital”, sobre os valores pagos pelo Fundo de Resolução e sobre as matérias que o Fundo de Resolução entendeu que não eram suscetíveis de cobertura pelo mecanismo de capitalização contingente (Caixa 3 do relatório).

Nessa caixa de texto do relatório e contas, indica-se, muito especificamente, que:

- As perdas registadas nos Ativos CCA até 31/12/2017 ascendiam a 2.091 milhões de euros;
- As perdas registadas nos Ativos CCA até 31/12/2018 ascendiam a 2.661 milhões de euros;
- As perdas registadas nos Ativos CCA até 31/12/2019 ascendiam a 3.615 milhões de euros;
- As perdas registadas nos Ativos CCA até 31/12/2020 ascendiam a 4.367 milhões de euros;



- O valor da “insuficiência de capital”, em 2017, ascendeu a 792 milhões de euros;
  - O valor da “insuficiência de capital”, em 2018, ascendeu a 1.149 milhões de euros;
  - O valor da “insuficiência de capital”, em 2019, ascendeu a 1.037 milhões de euros, da qual o Fundo de Resolução pagou 1.035 milhões de euros;
  - O valor da “insuficiência de capital”, em 2020, ascendeu a 598 milhões de euros, da qual o Fundo de Resolução pagou 317 milhões de euros (montante a que viria a acrescer, já em dezembro, o pagamento de 112 milhões de euros);
  - As perdas totais relacionadas com os ativos abrangidos pelo mecanismo de capitalização contingente até à data de reporte em causa ascenderam a 4.367 milhões de euros, das quais o Fundo de Resolução pagou 3.293 milhões de euros, havendo ainda, na altura, 112 milhões de euros que se encontravam em análise, perfazendo a soma destes dois últimos valores o total de 3.405 milhões de euros, o que correspondia a 78% do valor total das perdas.
- A cópia integral (salvo informação sujeita a dever de segredo) das deliberações da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução relativas aos pagamentos realizados ao Novo Banco em 2018, em 2019 e em 2020, nas quais são referidas as principais diligências realizadas em cada um desses pagamentos e os fatores que concorrem para o cálculo dos respetivos valores;
  - Informação específica sobre o pagamento realizado ao Novo Banco em 2021, incluindo o valor das perdas registadas nos ativos abrangidos pelo Acordo de Capitalização Contingente e o valor da insuficiência de capital (esta informação viria a integrar o Relatório e Contas relativo a 2020, como acima se referiu, mas foi publicada a 4 de junho de 2021, antes, portanto, da aprovação do Relatório e Contas).



**124. Constata-se, portanto, que, não obstante ter sido sempre prática do Fundo de Resolução divulgar publicamente um grande manancial de informação sobre “o impacto da resolução do BES e da venda do Novo Banco” – sempre tendo em conta a concreta esfera de competências do Fundo de Resolução, como não poderia deixar de ser – durante o ano de 2021 foram ainda divulgados elementos adicionais, incluindo um maior detalhe sobre as perdas especificamente registadas nos ativos abrangidos pelo Acordo de Capitalização Contingente e sobre a “insuficiência de capital”, em cada um dos anos de 2017 a 2020.**

**As divulgações realizadas pelo Fundo de Resolução foram sempre completas e rigorosas, dentro do âmbito das competências do Fundo de Resolução, quer quanto aos impactos já ocorridos, quer quanto aos impactos eventuais e aos riscos envolvidos, tendo o Fundo de Resolução, não apenas cumprido, mas até excedido as suas obrigações quanto à publicação de informação.**

### **6.1.3. Sobre a imputação de responsabilidades pelas perdas**

125. A informação que tem sido divulgada pelo Fundo de Resolução corresponde, no entendimento do Banco de Portugal, àquela que o Fundo de Resolução tem competência para divulgar.

Com efeito:

- No que se refere à recomendação sobre a prestação de informação sobre os resultados das ações desencadeadas para imputação das perdas verificadas no Banco Espírito Santo e no Novo Banco aos seus responsáveis, tais ações não se encontram no âmbito de competências do Fundo de Resolução;
- No que se refere à recomendação para que seja prestada informação sobre “o ciclo de responsabilização com o saldo das perdas que, neste âmbito, se encontrem por responsabilizar (imputar aos seus responsáveis) no final de cada período”, não se consegue interpretar o alcance de tal recomendação.



126. De acordo com o Relato de Auditoria que (§275, §277 e §278):

- *“Não foi exigido ao NB que identificasse os responsáveis pelas perdas”;*
- *“Não foi exigido ao NB que identificasse os responsáveis pelos atos de gestão que originaram as perdas para as quais não identifique outros responsáveis”;*
- *“Importa, por isso, que o financiador público (FdR) exija ao NB a identificação dos responsáveis pelas perdas ou pelos atos de gestão que originaram as perdas para as quais o NB não identifique outros responsáveis. A exigência desta informação deveria, aliás, ter sido a primeira iniciativa do FdR nesta matéria.”*
- *“Como reportado no Caso Prático 3, a perda de valor da seguradora, desde a sua integração no GNB, resultou de atos e omissões das entidades responsáveis pela definição estratégica da seguradora e pela realização desse processo de venda (Governo, BdP, FdR e gestores do GNB), designadamente por indefinição quanto ao futuro da seguradora, morosidade da realização dos processos de venda do NB e da GNB Vida, indefinição dos planos de negócios da seguradora, existência de falhas de mercado que não foram minimizadas e negociação de um mecanismo de ajustamento do preço que, num primeiro momento, conduziu à redução do preço para 81 milhões de euros.”*

Sucede que a identificação da origem das perdas que são registadas nos balanços das instituições de crédito e, portanto, a identificação dos seus responsáveis, não se insere no âmbito das competências legais (nem contratuais) do Fundo de Resolução, não gozando o Fundo de Resolução de qualquer prerrogativa de ordem inspetiva ou de supervisão que tenha em vista a obtenção dessa informação.

**A identificação de responsáveis pelas perdas envolve, aliás, um julgamento sobre os atos praticados a respeito dos ativos em causa, o qual, na maioria dos casos, só pode ser feito pelos tribunais. É sabido, aliás, que, em matéria de responsabilidades pelas perdas registadas pelo BES e pelo Novo Banco, há hoje matéria alvo de apreciação criminal.**

**Nessa medida, é também entendimento do Banco de Portugal, na qualidade de autoridade de resolução, e à qual compete, aliás, determinar o quadro em que o Fundo de Resolução deve ser utilizado, que o Fundo de Resolução não tem competência legal (nem contratual) para determinar se os responsáveis pelas perdas são os “clientes, gestão do BES, gestão do NB, FdR ou outro”. O Fundo de Resolução também não pode, portanto, divulgar informação de que não dispõe, nem tem competência para obter.**



O exemplo oferecido no Relato a este respeito (as responsabilidades que o Relato atribui pelas perdas relacionadas com a companhia de seguros GNB Vida, com base num entendimento da auditoria) evidencia, aliás, a inadequação da recomendação, porque demonstra a falibilidade e a subjetividade inerente à imputação de responsabilidades, que, também por isso, é matéria que só pode ser apreciada noutras sedes.

127. Isto não significa que as matérias relacionadas com a identificação da origem das perdas registadas pelas instituições de crédito não tenham um espaço normativo próprio, **sendo essencial atentar na legislação específica sobre esta matéria e que indicou os intervenientes considerados mais adequados para efeitos desse processo – não tendo sido atribuída, nesse quadro, qualquer função ou intervenção do Fundo de Resolução.**

A este propósito, importa, pois, recordar que o legislador criou um regime jurídico próprio para efeitos de transparência da informação relativa à concessão de créditos de valor elevado e reforço do controlo parlamentar no acesso a informação bancária e de supervisão.

Trata-se da Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro, que estabelece, precisamente (destaque adicionado), ***“deveres de transparência e escrutínio a que ficam sujeitas as operações de capitalização, resolução, nacionalização ou liquidação de instituições de crédito com recurso, direto ou indireto, a fundos públicos”*** (cfr. artigo 1.º, n.º 2 da Lei).

Aquela Lei da Assembleia da República estabelece um mecanismo específico de reporte de informação e de publicação de informação sobre operações que envolvam fundos públicos e, ainda, um procedimento específico de auditoria independente aos atos de gestão.

Assim, no seu artigo 4.º, sob a epígrafe “transparência sobre operações de capitalização de instituições de crédito com recurso a fundos públicos” aquela Lei determina que:

- *“No prazo de 30 dias após a data da tomada da medida ou decisão que determine a aplicação ou disponibilização direta ou indireta de fundos públicos em instituição de crédito abrangida, o Governo manda realizar uma auditoria especial por entidade independente, por si designada sob proposta do Banco de Portugal, a expensas da instituição auditada e que abranja:*

*a) Operações de crédito, incluindo concessão, garantias, reestruturação ou perdão de dívida, dações em cumprimento ou execução de garantias, venda de carteiras de crédito ou transferência para fundos de reestruturação;*



*b) Decisões de investimento, expansão ou desinvestimento realizadas em Portugal ou no estrangeiro;*

*c) Decisões de aquisição e alienação de ativos.” (cfr. artigo 4.º, n.º 2).*

Ao momento, e desde a entrada em vigor da mencionada Lei, foram já concluídas três auditorias especiais, uma motivada pelo pagamento efetuado pelo Fundo de Resolução ao Novo Banco, em 2019 (e que foi concluída em 31 de agosto de 2020), a outra na decorrência do pagamento efetuado pelo Fundo de Resolução ao Novo Banco, em 2020 (e que foi concluída em 31 de março de 2021), e a terceira na decorrência do pagamento efetuado pelo Fundo de Resolução ao Novo Banco, em 2021 (e que foi concluída em 31 de março de 2022). Os relatórios das auditorias entretanto concluídas são do conhecimento do Tribunal de Contas e foram, pelos meios próprios, entregues também ao Governo e à Assembleia da República.

Adicionalmente, em matéria de transparência e divulgação de informação, aquela Lei determina ainda os seguintes deveres (todos têm vindo a ser cumpridos escrupulosamente no contexto dos pagamentos efetuados ao Novo Banco, desde a sua entrada em vigor):

- *“Nos prazos previstos nos artigos 5.º e 6.º, o Banco de Portugal publica, no respetivo sítio da Internet, um relatório com o resumo sob a forma agregada e anonimizada da informação relevante relativa às grandes posições financeiras” (cfr. artigo 4.º, n.º 3);*
- *“O Banco de Portugal recolhe a informação relevante [conforme definida na Lei] junto das entidades pertinentes, incluindo as instituições de crédito abrangidas, instituições resolvidas, instituições de transição, veículos de gestão de ativos e entidades adquirentes de ativos correspondentes a grandes posições financeiras” (cfr. artigo 5.º, n.º 1);*
- *“O Banco de Portugal entrega à Assembleia da República a informação relevante no prazo de 120 dias corridos da data da tomada da medida ou decisão que determine a aplicação ou disponibilização direta ou indireta de fundos públicos em instituição de crédito abrangida” (cfr. artigo 5.º, n.º 2).*



128. Ou seja, por Lei da Assembleia da República foi já determinada qual a “informação relevante” (cfr. assim definida na Lei) para efeitos de cumprimento de princípios de “transparência e escrutínio a que ficam sujeitas as operações de resolução de instituições de crédito com recurso, direto ou indireto, a fundos públicos”, tendo sido também definido o procedimento considerado necessário e mais adequado à divulgação dessa informação e ao seu reporte, bem como à análise dos atos de gestão que poderão ter conduzido à necessidade de financiamento público.

Sublinha-se, portanto, que o parâmetro da transparência a aplicar em operações de capitalização de instituições de crédito com recurso a fundos públicos é aquele que a Assembleia da República definiu pela Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro.

A Lei não atribui qualquer competência ao Fundo de Resolução, o que reflete o reconhecimento do legislador de que não compete ao mecanismo de financiamento da resolução desenvolver as diligências que a Lei considera necessárias e adequadas para efeitos de transparência e escrutínio a que ficam sujeitas as operações que envolvem o recurso, direto ou indireto, a fundos públicos.

## 6.2. A RECOMENDAÇÃO QUANTO À INDEPENDÊNCIA DAS AÇÕES ENTRE O CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DO BANCO DE PORTUGAL E A COMISSÃO DIRETIVA DO FUNDO DE RESOLUÇÃO

129. No que se refere à Recomendação para que seja assegurada a segregação institucional entre o Conselho de Administração do Banco de Portugal (na sua qualidade de “*responsável pela seleção da Compradora de 75% do capital social do Novo Banco*”) e a Comissão Diretiva do Fundo de Resolução, o Banco de Portugal reitera que **resulta de imperativo legal o facto de a Presidência da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução ser assegurada por um membro do Conselho de Administração do Banco de Portugal.**

Com efeito, nos termos do disposto no artigo 153.º-E, n.º 1, alínea a), do RGICSF, a Comissão Diretiva do Fundo de Resolução é composta por três membros, um dos quais é necessariamente um membro do Conselho de Administração do Banco de Portugal, designado por este último. A mesma norma prevê ainda que o membro do Conselho de Administração do Banco de Portugal acabado de referir, designado para integrar a Comissão Diretiva do Fundo de Resolução, presida a este órgão.



**Estas disposições legais, que são imperativas e se impõem a todas as entidades envolvidas, têm sido cumpridas pelo Banco de Portugal nos seus exatos termos desde a criação do Fundo de Resolução.**

130. Importa assinalar ainda que, não obstante o elemento de conexão orgânica estabelecido na lei, o Conselho de Administração do Banco de Portugal e a Comissão Diretiva do Fundo de Resolução atuam, no exercício das respetivas competências, com independência decisória, na estrita medida em que a lei o determina.

Cada um destes órgãos – de composição colegial – possui os seus procedimentos deliberativos próprios, pelos quais são responsáveis os titulares dos cargos respetivos. As relações entre o Banco de Portugal e o Fundo de Resolução desenvolvem-se no quadro desta autonomia paritária e recíproca, sem prejuízo, naturalmente, dos atos de comunicação e de informação exigidos pelo exercício das suas competências próprias.

131. Importa também sublinhar que, quando atuou como “responsável pela seleção da Compradora de 75% do capital social do Novo Banco”, o Banco de Portugal atuou na sua qualidade de autoridade de resolução e os atos praticados foram aqueles que a lei inscreve no âmbito das suas competências próprias como autoridade nacional de resolução. As deliberações aprovadas nesse processo de seleção foram independentes de qualquer entidade ou interesse externos, conforme, aliás, já reiteradamente confirmado por via judicial.

Acresce que entre as deliberações adotadas pelo Conselho de Administração do Banco de Portugal, na sua qualidade de autoridade de resolução, e nomeadamente quanto à seleção da compradora do Novo Banco, e as deliberações aprovadas pela Comissão Diretiva do Fundo de Resolução na execução dos contratos não se vislumbra qualquer conflito de interesses: entre a decisão de proceder à celebração dos contratos de venda e a execução dos mesmos contratos não há, nem neste caso, nem por via de regra, qualquer incompatibilidade e é até usual que a execução de contratos de venda seja assegurada pelas mesmas entidades que procedem à venda.

A realidade é que o Tribunal de Contas também não apresenta os fundamentos com base nos quais entende que o alegado risco de conflito de interesses ou de complacência pode existir e, no Relato, até parece estar a existir confusão (cfr. § 284, que alude ao Relatório 12/2020) entre: por um lado, a questão da eventual segregação entre a autoridade de resolução e o mecanismo



de financiamento de resolução (que é a questão a que alude a Recomendação em análise); e, por outro lado, a questão da eventual segregação de funções no seio do Banco de Portugal, entre a função de resolução e as demais funções desempenhadas pelo Banco de Portugal.

São efetivamente, planos distintos.

132. Acresce que a adoção de medidas que, para efeitos da recomendada segregação de funções, estabelecessem uma total segregação institucional entre o Conselho de Administração do Banco de Portugal e a Comissão Diretiva do Fundo de Resolução não seria possível sem uma clara violação das acima mencionadas disposições do artigo 153.º-E do RGICSF.

O Banco de Portugal reitera que, a ser entendido da forma que se apresenta na Recomendação em apreço, o requisito de segregação entre a autoridade de resolução e o órgão diretivo do mecanismo de financiamento de resolução, não só contrariaria, no entender do Banco de Portugal, o disposto no atual regime jurídico vigente em Portugal como se afigura não encontrar sustentação no direito da União Europeia em vigor em matéria de resolução bancária.

Pelo contrário, nos termos do disposto no artigo 100.º, n.º 5, da Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, (“BRRD”), e salvo quando autorizado nos termos do n.º 6 do mesmo artigo, cada Estado-Membro está obrigado a criar os seus mecanismos nacionais de financiamento através de um fundo, cuja utilização é desencadeada, precisamente, pela sua autoridade de resolução.

Por sua vez, o Regulamento (UE) N.º 806/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de julho de 2014, (“Regulamento do Mecanismo Único de Resolução”) criou um mecanismo único de resolução no espaço da União Bancária, que integra um Fundo Único de Resolução (que não tem sequer personalidade jurídica autónoma), detido e controlado, precisamente, pela autoridade de resolução (no caso, o Conselho Único de Resolução).

**Em conclusão, o Banco de Portugal considera que, não tendo, por certo, o legislador nacional pretendido comprometer o exercício independente de funções pela Comissão Diretiva do Fundo de Resolução face ao Conselho de Administração do Banco de Portugal, tem atendido, enquanto autoridade de resolução e no quadro legal vigente, à materialidade subjacente à Recomendação vertida no parágrafo 278 do Relatório de Auditoria.**



133. Mas importa ainda refutar a seguinte observação do Relato de Auditoria: diz-se no Relato que “[a] necessidade de segregação de funções entre o Conselho de Administração do Banco de Portugal e a Comissão Diretiva do Fundo de Resolução acentuou-se desde março de 2021, quando a Comissão Diretiva do Fundo de Resolução passou a funcionar apenas com dois dos três membros que a deveriam constituir: o do Conselho de Administração do Banco de Portugal e o designado pelo Ministro das Finanças, o que, considerando o voto de qualidade, fez a tomada de decisão passar a depender exclusivamente do membro do Conselho de Administração do Banco de Portugal, o qual, nessa qualidade, participou nas decisões sobre a escolha da compradora de 75% do capital social do NB”.

Ora, sendo correto, em abstrato, que a tomada de decisão na Comissão Diretiva do Fundo de Resolução poderia ter passado a fazer-se apenas com o voto do seu Presidente (e que, nos termos da lei, insiste-se, é membro do Conselho de Administração do Banco de Portugal), **não tem o Banco de Portugal conhecimento de que tenha ocorrido, em concreto, nenhuma situação em que isso tivesse sucedido e em que tivesse sido necessário ao Presidente da Comissão Diretiva utilizar o seu voto de qualidade.**

134. Já quanto ao facto de a Comissão Diretiva do Fundo de Resolução ter passado a funcionar com apenas dois membros, a partir de março de 2021, importa reconhecer que o funcionamento da Comissão Diretiva com a plenitude dos seus membros é, efetivamente, importante e que, por essa razão, têm sido desenvolvidos esforços no sentido do preenchimento da vaga existente. Esses esforços têm encontrado dificuldades concretas, a que não será alheio o facto de se tratar de uma função que não é remunerada, tal como não são as dos restantes membros da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução. Assim, no projeto que apresentou quanto ao “Código da Atividade Bancária”, o Banco de Portugal já integrou propostas que também concorrem para que sejam mais facilmente ultrapassadas as dificuldades práticas que se colocam na nomeação de membros para a Comissão Diretiva do Fundo de Resolução.

135. De todo o modo, deve salientar-se que as deliberações da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução – mesmo depois de esse órgão ter passado a funcionar com apenas dois membros – têm sido sempre decisões colegiais, adotadas com o voto unânime dos dois membros que compõem a Comissão Diretiva.



**A formulação utilizada no Relato pode sugerir que as decisões passaram a ser tomadas exclusivamente pelo Presidente da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução, o que, segundo é do conhecimento do Banco de Portugal, não tem correspondência com a realidade.**

136. De todo o modo, quanto a esta matéria, o Banco de Portugal reconhece que se mostra necessário assegurar a composição plena da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução e nomear o membro que, nos termos da lei, é designado por acordo entre o Banco de Portugal e o Ministério das Finanças.

137. A respeito das Recomendações do Relatório 7/2021, o Banco de Portugal considera ainda importante assinalar o seguinte:

- a) A mencionada auditoria do Tribunal de Contas foi realizada por solicitação da Assembleia da República (cfr. “Termos de Referência” e o “Sumário” do Relatório de Auditoria, no qual se lê que: *“Solicitada pela Assembleia da República, a auditoria reporta-se ao processo de financiamento público do Novo Banco pelo Fundo de Resolução e visa avaliar se esse financiamento salvaguarda o interesse público”*).
- b) O Relatório de Auditoria 7/2021 foi um dos elementos que integraram o exame realizado pela Comissão Eventual de Inquérito Parlamentar às perdas registadas pelo Novo Banco e imputadas ao Fundo de Resolução (“CPI”) (a integração do Relatório de Auditoria nos trabalhos da CPI é especificamente mencionada no Relatório Final daquela Comissão Parlamentar).
- c) A CPI foi constituída pela Assembleia da República (cfr. Resolução da Assembleia da República n.º 90/2020) e o seu objeto integra, nomeadamente, a avaliação da *“atuação do Governo, do Banco de Portugal, do Fundo de Resolução e da Comissão de Acompanhamento enquanto decisores públicos e mecanismos responsáveis pela fiscalização da gestão do Novo Banco”* e a avaliação da *“atuação dos Governos, Banco de Portugal, Fundo de Resolução e Comissão de Acompanhamento no quadro da defesa do interesse público”*.
- d) A avaliação da atuação do Banco de Portugal, entre outros, enquanto um dos decisores públicos responsáveis pela fiscalização da gestão do Novo Banco, no quadro da defesa do interesse público, foi, por isso, realizada pela Assembleia da República, órgão que



havia solicitado a auditoria realizada pelo Tribunal de Contas, em momento superveniente ao Relatório de Auditoria, tendo tido em conta esse Relatório de Auditoria.

- e) A Comissão Eventual de Inquérito Parlamentar às perdas registadas pelo Novo Banco e imputadas ao Fundo de Resolução, órgão que a Assembleia da República considerou apto a avaliar a atuação do Fundo de Resolução, entre outros decisores públicos, analisou e integrou as recomendações do Relatório de Auditoria e produziu também as suas próprias recomendações;
- f) As recomendações emitidas pela Comissão Eventual de Inquérito Parlamentar às perdas registadas pelo Novo Banco e imputadas ao Fundo de Resolução reproduzem, aliás, algumas das recomendações constantes do Relatório de Auditoria, nomeadamente a recomendação para que sejam cessadas as situações verificadas quanto ao auditor do Fundo de Resolução, do Novo Banco e da Nani Holdings, assim como quanto à empresa contratada para Agente Verificador;
- g) As recomendações emitidas pela Comissão Eventual de Inquérito Parlamentar às perdas registadas pelo Novo Banco e imputadas ao Fundo de Resolução, reproduzem certas recomendações constantes do Relatório de Auditoria, mas não reproduzem outras;
- h) As recomendações emitidas pela Comissão Eventual de Inquérito Parlamentar que reproduzem as Recomendações constantes do Relatório de Auditoria 7/2021 são, precisamente, aquelas que já se encontram acolhidas ou em vias de o ser. As recomendações do Relatório 7/2021 que não se encontram reproduzidas nas recomendações emitidas pela Comissão Eventual de Inquérito Parlamentar são as Recomendações constantes do parágrafo 276 (sobre a demonstração do valor a pagar) e do parágrafo 277 (sobre a imputação de responsabilidades por parte do Fundo de Resolução).



## 7. OUTRAS IMPRECIÇÕES DO RELATO DE AUDITORIA

---

### § 1 a 39 – “Enquadramento”

#### “Figura 1 – A aplicação do Mecanismo de Capital Contingente”

139. Na figura é apresentado o número correspondente à diferença, em cada ano, entre o “Défice de capital” e o montante das perdas registadas em cada período.

Porém, esse número só é apresentado para os anos de 2018, 2019 e 2020. Está em falta a apresentação desse número nas colunas relativas ao ano de 2017.

**§ 39: “A Entre 24/05/2018 e 31/12/2021, o FdR pagou 3.405 milhões de euros ao NB, ao abrigo do ACC. O Estado/Administração Central continua a ser a principal fonte de financiamento, através:**

- **Do empréstimo de 2.130 milhões de euros ao FdR.**
- **Da contribuição extraordinária do setor bancário (receita do Estado consignada ao FdR).**
- **Das contribuições das instituições participantes no FdR (receita da Administração Central).”**

140. Ainda que, do ponto de vista do regime financeiro e orçamental aplicável ao Fundo de Resolução, a caracterização apresentada neste parágrafo possa ser correta, ela é imprecisa porque a contribuição extraordinária sobre o setor bancário e as contribuições periódicas pagas ao Fundo de Resolução pelas instituições participantes – sendo receita do Estado – são efetivamente pagas pelo setor bancário, sobre o qual recai o esforço contributivo em causa.



Acresce que aquela receita tem por exclusiva finalidade e propósito, nos termos da lei, ser destinada ao Fundo de Resolução, pelo que, sendo receita do Estado, a sua existência está intrinsecamente ligada à necessidade de financiar o Fundo de Resolução <sup>(20)</sup>. Esse dado é relevante e não deveria ser omitido porque, como o Banco de Portugal já referiu anteriormente, a despesa pública realizada com os pagamentos feitos pelo Fundo de Resolução ao Novo Banco tem como específica contrapartida aquela receita pública, a obter durante um período de tempo mais longo, com o propósito específico de financiar a despesa em causa e assegurar, a prazo, a “neutralidade” da medida de resolução para as contas públicas.

Não se compreende que este enquadramento – que reflete um dos princípios basilares do mecanismo de financiamento de medidas de resolução, nos termos do direito da União Europeia – não seja apresentado de forma completa e com clareza.

#### **§ 57 a 75 – “Financiamento público próximo do previsto”**

**§ 60: “Até 31/12/2021, o valor pago pelo FdR ao NB, ao abrigo do ACC, referente aos exercícios de 2017 a 2020, ascende a 3,4 mil milhões de euros e já ultrapassa o estimado no cenário base da CE, além de estarem em litígio mais 327 milhões de euros, que o NB quer receber e o FdR não quer pagar.”**

141. Importa clarificar que efetivamente o valor agregado dos pagamentos efetuados pelo Fundo de Resolução, nos termos e ao abrigo do CCA ultrapassa marginalmente os valores estimados no cenário base da Comissão Europeia, mas se considerado o benefício previsível decorrente do acordo celebrado em maio de 2021, a respeito de um concreto devedor do Novo Banco, a que se faz referência anteriormente, o valor final deverá ser próximo, ou mesmo ficar abaixo, do valor estimado no cenário base da Comissão Europeia.

---

<sup>20</sup> Isso é especialmente flagrante no caso da contribuição periódica adicional paga ao Fundo de Resolução pelas instituições participantes, uma vez que a obrigação legal de pagamento dessa receita já foi revogada, mantendo-se em vigor ao abrigo de uma norma transitória, apenas durante o período de tempo necessário para a liquidação dos empréstimos do Fundo de Resolução.

Com efeito, o Decreto-Lei n.º 24/2013, de 19 de fevereiro, foi revogado pela Lei n.º 23-A/2015, de 26 de março (cfr. artigo 13.º, alínea c) daquela Lei), mantendo-se todavia transitoriamente em vigor ao abrigo do n.º 5 do artigo 14.º da mesma Lei n.º 23-A/2015, especificamente para permitir o cumprimento de obrigações assumidas, ou a assumir, pelo Fundo de Resolução por força da prestação de apoio financeiro a medidas de resolução aplicadas até 31 de dezembro de 2014.



Em qualquer caso, importa sublinhar, acima de tudo, que o valor pago pelo Fundo de Resolução está muito aquém das estimativas da Comissão Europeia em cenário adverso, não obstante a adversidade do contexto em que o acordo foi executado, atento: o agravamento das exigências em matéria de redução de NPLs (que o Relato do Tribunal de Contas confirma); a persistência e agravamento do quadro de taxas de juro negativas; os impactos económicos da pandemia e agora o início do conflito na Europa com a invasão da Ucrânia pela Federação Russa.

**§ 76 a 88 – “Financiamento público mesmo com resultados positivos”**

***Prévio § 76: “Obter resultados líquidos positivos não implica que o NB detenha o nível mínimo de fundos próprios estabelecido pelo ACC para não ser acionado o mecanismo de capitalização contingente”.***

142. O funcionamento do mecanismo de capitalização contingente – e nomeadamente o facto de o pagamento se encontrar condicionado pela existência de necessidades de capital – sempre foi, pelo Fundo de Resolução, adequadamente explicitado, conforme consta dos Relatórios e Contas do Fundo de Resolução, dos diversos comunicados efetuados pelo Fundo de Resolução a esse respeito e da abundante informação que foi partilhada com o Tribunal de Contas, entre outras entidades.

Em todo o caso, importa assinalar que, na realidade, o Fundo de Resolução já informou que considera que nenhum valor é devido relativamente ao exercício de 2021, o ano em que o Novo Banco apresentou, pela primeira vez, resultados positivos.

**§ 123 a 136 – “Transferência de riscos para o Fundo de Resolução”**

***§ 125: “Os riscos [das decisões dos órgãos de gestão sobre políticas contabilísticas] são transferidos para o FdR, que os imputa, como é sabido, para os contribuintes (quando recorre a empréstimos do Estado) e para os clientes das instituições financeiras, cujas comissões pagas irão financiar as contribuições para o FdR.”.***



143. Não é o Fundo de Resolução que imputa riscos ou custos para os contribuintes ou para as instituições que o financiam. O modelo de financiamento do Fundo de Resolução, que consiste no pagamento de contribuições por parte do setor bancário e na obtenção de financiamento junto do Estado, quando necessário, encontra-se determinado na lei.

**§ 152 a 173 – “Falhas no controlo da estratégia de redução de ativos não produtivos”**

**§ 153: “As partes têm entendido estas cláusulas como limitadoras dos poderes do Fundo de Resolução, face à necessidade de cumprir os requisitos prudenciais de redução de ativos não produtivos (...)”.**

144. O condicionamento dos poderes do Fundo de Resolução face à necessidade de cumprimento de obrigações ou compromissos regulamentares não é matéria gerada pelo *entendimento* das partes.

A cláusula 13.3. do Acordo de Capitalização Contingente impõe expressamente ao Fundo de Resolução o dever de atuar “com razoabilidade” no exercício dos seus poderes quanto à gestão dos ativos e também estipula expressamente que o Novo Banco não fica obrigado a cumprir as indicações do Fundo de Resolução se isso contender, nomeadamente, com as suas obrigações ou compromissos regulamentares. Aliás, sobre a limitação dos poderes do Fundo de Resolução, o Relato reconhece-os, noutras passagens, não se compreendendo a utilização, neste parágrafo, da expressão “as partes têm entendido”, como se outra houvesse.

**§ 174 a 185 – “Falhas de mercado por superar”**

**§ 175, Tabela 9: “Gera oligopólios”**

145. Trata-se de um lapso: a palavra é oligopsónio, conforme consta, aliás, da publicação citada.



**§ 175, Tabela 9: Fonte**

146. Em rigor, a fonte da tabela é uma apresentação realizada, em 2021, por Reiner Martin, o qual, por sua vez, utiliza a tabela com base em artigo de John Fell, e outros, publicado no Financial Stability Review, do Banco Central Europeu.

**§ 309 a 318 – “Diluição da participação do Fundo de Resolução por prevenir”**

***§ 312: “Estatuindo o acordo celebrado entre o FdR, a Nani Holdings (NH) e o NB, a entrega à NH de ações suficientes para manter, com a emissão de novas ações a favor do Estado, 75% do capital social do NB, o exercício do direito potestativo de adquirir os direitos de conversão ao Estado recai apenas sobre o FdR”.***

147. O facto de o Fundo de Resolução ter sido o único acionista do Novo Banco abrangido pelo direito de preferência relativamente ao exercício de 2015, nada tem que ver com o acordado no âmbito da operação de venda do NB, em concreto com a “Cláusula de anti-diluição” que é ali referenciada.

Com efeito, é o próprio REAID que determina que o exercício do direito potestativo de adquirir, ao Estado, os direitos de conversão apenas cabe aos acionistas à data da constituição dos direitos de conversão atribuídos ao Estado (no caso, tratando-se do ano de 2015, apenas o Fundo de Resolução era acionista do Novo Banco).



## **8. SOBRE AS RECOMENDAÇÕES PRELIMINARES CONSTANTES DO RELATO DE AUDITORIA**

---

148. O Banco de Portugal reafirma o seu firme empenho em dar adequado acolhimento às Recomendações que lhe vierem a ser dirigidas pelo Tribunal de Contas, sempre no escrupuloso respeito pelo enquadramento legal e contratual que rege a sua atividade.

149. Nesse sentido, e com referência ao projeto de Recomendação contida no parágrafo 348, o Banco de Portugal considera que aquela Recomendação terá que ser compatibilizada com as competências em matéria de supervisão, em particular prudencial e contraordenacional, e de resolução, pois o Banco de Portugal não dispõe de outras competências, legal ou contratualmente, para, no contexto de operações que envolvam apoio financeiro público, proceder à específica identificação dos responsáveis pelas perdas subjacentes aos eventuais valores a pagar ou para proceder a ações de recuperação dessas perdas junto desses responsáveis. É a essa luz que o Banco de Portugal procurará interpretar e analisar o teor daquela Recomendação. O Banco de Portugal tem, entretanto, conhecimento de que o Fundo de Resolução tem colaborado, empenhadamente e sempre que solicitado, com as autoridades judiciárias competentes para assegurar o apuramento de eventuais responsabilidades a este respeito, procurando também acautelar, pelos meios jurídicos ao seu dispor, os interesses do Fundo de Resolução na atual fase dos processos de natureza judiciária em curso.

150. Ainda a respeito da mesma Recomendação, o Banco de Portugal sublinha que a natureza dos pagamentos realizados ao Novo Banco se encontra estipulada contratualmente, em conformidade com as deliberações do Banco de Portugal, na qualidade de autoridade de resolução, no âmbito da venda do Novo Banco, além de estar também definida no processo subjacente à autorização da Comissão Europeia àquela operação de venda. A hipotética reconfiguração da natureza desses pagamentos, que parecer ser sugerida no projeto de recomendação contida no parágrafo 347, carece de competente base jurídica.



151. De resto, também quanto à mesma Recomendação do parágrafo 348 do Relato, é entendimento do Banco de Portugal, como aqui se procurou demonstrar, que o controlo público se tem mostrado eficaz.

152. Quanto à Recomendação constante do parágrafo 349, o Banco de Portugal assinala que o mercado de ativos não produtivos tem um alcance que ultrapassa as fronteiras nacionais e que a intervenção nesse mercado, nomeadamente com vista a sanar eventuais falhas e a minimizar os correspondentes riscos, impõe, ou a sua condução de forma harmonizada ou centralizada no espaço da União Europeia ou, pelo menos, de forma articulada com as iniciativas que sejam desenvolvidas a esse nível. Nos últimos anos, têm sido desenvolvidas análises que incidem, precisamente, sobre a existência de falhas nos mercados de ativos não produtivos e têm sido também promovidas algumas iniciativas no sentido de as corrigir ou regular. O Banco de Portugal integrará o teor da Recomendação em causa à luz das suas atribuições e do contributo que poderá prestar, nomeadamente no contexto das iniciativas promovidas no plano da União Europeia.

153. Quanto à Recomendação constante do parágrafo 350, o Banco de Portugal acompanha o juízo constante do Relato quanto à importância de ser assegurado que a Comissão Diretiva funciona com a plenitude dos seus três membros e assinala que têm sido desenvolvidos esforços no sentido do preenchimento da vaga existente, os quais têm encontrado dificuldades concretas, a que não será alheio o facto de se tratar de uma função que não é remunerada, tal como não são as dos restantes membros da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução. Assim, no projeto que apresentou quanto ao “Código da Atividade Bancária”, o Banco de Portugal já integrou propostas que também concorrem para que sejam mais facilmente ultrapassadas as dificuldades práticas que se colocam na nomeação de membros para a Comissão Diretiva do Fundo de Resolução. O Banco de Portugal irá desenvolver as diligências necessárias para assegurar a composição plena da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução, em articulação com o Governo, como a lei determina.



154. O Banco de Portugal considera dever também prestar o seu contributo quanto a algumas das Recomendações que são dirigidas ao Fundo de Resolução:

- Quanto à Recomendação constante do parágrafo 351, o Banco de Portugal considera que a atuação do Fundo de Resolução tem comprovado que o mesmo exerce um controlo adequado, face ao quadro de direitos e de deveres a que está adstrito nos termos da lei e dos contratos. Aquela Recomendação, nos termos em que está formulada, parece não ter adequada base contratual.
- Quanto à Recomendação constante do parágrafo 353, o Banco de Portugal considera que deverá ser tida em atenção a limitada capacidade do Fundo de Resolução para formular exigências que a própria lei não impõe, nomeadamente a eventuais contrapartes do Novo Banco que sejam organismos de investimento coletivo ou entidades societárias.