



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Relatório

(nos termos do artigo 92º, nº 4, do Regulamento (UE) nº 806/2014)

sobre o exercício de 2020 relativo a eventuais passivos contingentes resultantes do desempenho por parte do Conselho Único de Resolução, do Conselho e da Comissão das suas funções ao abrigo do Regulamento (UE) nº 806/2014

acompanhado das respostas do CUR, da Comissão e do Conselho

Sobre o relatório

O Mecanismo Único de Resolução é o sistema da UE para a gestão da resolução de bancos em situação de insolvência na área do euro. O Conselho Único de Resolução (CUR) desempenha uma função central, em conjunto com a Comissão e o Conselho. O CUR supervisiona o Fundo Único de Resolução (FUR), que pode ser utilizado na resolução de bancos. O TCE tem a obrigação de apresentar anualmente um relatório sobre eventuais passivos contingentes que tenham surgido.

O FUR não foi mobilizado até ao momento, mas existe um número considerável de processos judiciais em curso relativos a uma primeira resolução e a outras decisões, bem como às contribuições *ex ante* para o FUR. Em relação ao exercício de 2020, o CUR comunicou passivos contingentes respeitantes a processos judiciais contra as contribuições *ex ante*, mas nenhum respeitante a decisões de resolução. O TCE não encontrou provas que contradigam a avaliação do CUR. Porém, salienta que os acórdãos subsequentes em 2021 poderão afetar o montante dos passivos contingentes divulgados relativos às contribuições *ex ante* para o FUR.

Índice

	Pontos
Síntese	I-IX
Introdução	01-03
Âmbito e método da auditoria	04-11
Âmbito da auditoria	04-09
Método da auditoria	10-11
Observações	12-74
Parte I: Passivos contingentes do CUR	12-65
Passivos contingentes relacionados com processos judiciais na sequência de decisões de resolução	15-35
Passivos contingentes relacionados com o princípio de que "nenhum credor fica pior"	36-39
Processo contra uma decisão da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados	40
Passivos contingentes relacionados com as contribuições dos bancos para o Fundo Único de Resolução	41-61
Passivos contingentes relacionados com contribuições administrativas	62-64
Informações adicionais	65
Parte II: Passivos contingentes da Comissão	66-71
Parte III: Passivos contingentes do Conselho	72-74
Conclusões e recomendações	75-80
Anexos	
Anexo I – O Tribunal de Justiça da União Europeia e as vias de recurso disponíveis contra as decisões das instituições, órgãos e organismos da UE	
Anexo II – Seguimento das recomendações do ano anterior	
Siglas e acrónimos	

Resposta do CUR

Resposta da Comissão

Resposta do Conselho

Equipa de auditoria

Síntese

I O Mecanismo Único de Resolução é o sistema da UE para a gestão da resolução de bancos em situação ou risco de insolvência na área do euro. O Conselho Único de Resolução (CUR), um organismo da UE sediado em Bruxelas, é o principal interveniente e gere o Fundo Único de Resolução, que pode ser utilizado para apoiar a resolução de bancos. Outros intervenientes importantes no processo de resolução são a Comissão Europeia e o Conselho da União Europeia.

II O Tribunal de Contas Europeu (TCE) tem a obrigação de elaborar anualmente relatórios sobre eventuais passivos contingentes do CUR, da Comissão ou do Conselho resultantes do desempenho das suas funções de resolução bancária. Os passivos contingentes e as provisões refletem o risco financeiro a que estes organismos estão expostos. Em 16 de junho de 2021, estavam em curso nos tribunais da UE e a nível nacional vários processos judiciais contra o CUR e a Comissão (mas não o Conselho), relacionados com as respetivas funções de resolução.

III Existem 100 processos a nível da UE relacionados com a resolução do Banco Popular Español, S.A., que ocorreu em 2017. Os demandantes solicitam a anulação do programa de resolução elaborado pelo CUR e da decisão de aprovação da Comissão. Além disso, alguns demandantes apresentaram exceções de ilegalidade contra o quadro jurídico subjacente e pedidos de indemnização contra a União nos tribunais da UE. Dado o número e a complexidade dos processos relacionados com esta resolução e com fundamentos similares, inicialmente o Tribunal Geral identificou e selecionou seis processos-piloto para a segunda ronda de tramitação escrita e audiência oral, cinco dos quais estão ainda pendentes. Foram ainda interpostos a nível nacional 1 451 processos administrativos e judiciais relativos à resolução do Banco Popular Español, S.A. Existem também três ações que visam a anulação das decisões de não resolução do CUR relativas aos dois bancos ABLV e ao PNB Banka nos tribunais da UE.

IV Em todos os processos descritos anteriormente, o CUR decidiu não divulgar passivos contingentes por ter considerado que os riscos conexos eram "remotos". O TCE constata que é difícil prever o resultado destes processos judiciais nesta fase, uma vez que o quadro jurídico em matéria de resoluções foi aplicado pela primeira vez a nível da UE no processo relativo ao Banco Popular Español, S.A. e não existe jurisprudência conexa. O TCE não encontrou provas que contradigam a avaliação do CUR.

V Além disso, na sequência da resolução do Banco Popular Español, S.A., em março de 2020, o CUR concluiu que nenhum acionista ou credor afetado ficou em pior situação do que ficaria no âmbito de um processo nacional de insolvência e, conseqüentemente, decidiu não compensar os acionistas e os credores. Foram intentados sete processos contra esta decisão no Tribunal Geral. Um deles foi declarado inadmissível, mas a recorrente interpôs recurso. Em relação a este caso, o CUR não divulgou passivos contingentes por considerar "remota" a probabilidade de um resultado negativo.

VI O CUR cobra as contribuições *ex ante* para o Fundo Único de Resolução. Em junho de 2021, havia 44 processos contra decisões relativas a essas contribuições. O CUR divulgou passivos contingentes no montante de 5 561 milhões de euros relativos a 41 processos judiciais, uma vez que avaliou como "possível" o risco de dispêndio de recursos económicos daí decorrente. Não divulgou quaisquer passivos contingentes em relação a processos judiciais contra decisões sobre contribuições *ex ante* pendentes a nível nacional, tendo avaliado como "remoto" o risco de dispêndio de recursos económicos daí decorrente, com base num acórdão do Tribunal de Justiça que declarou que os tribunais nacionais não têm competência para anular essas decisões.

VII O TCE constata que o CUR seguiu uma abordagem prudente neste caso. No entanto, observa que um acórdão do Tribunal de Justiça de julho de 2021 (posterior às contas de 2020) considerou válida a base jurídica utilizada para o cálculo das contribuições *ex ante*. Saliou também que o CUR poderia apresentar aos bancos em causa uma justificação mais pormenorizada das suas decisões sobre as contribuições *ex ante*, sem infringir segredos comerciais relativos a outros bancos. Este acórdão poderá ter impacto nos processos relativos às contribuições *ex ante* que se encontram pendentes no Tribunal Geral, nos casos em que a fundamentação apresentada pelo CUR não corresponde às normas do Tribunal.

VIII A Comissão também é objeto de processos judiciais nos tribunais da UE relacionados com a resolução do Banco Popular Español, S.A., tanto individualmente como conjuntamente com o CUR, não tendo divulgado quaisquer passivos contingentes, já que avaliou como "remota" a probabilidade associada de dispêndio de recursos económicos. O TCE não encontrou provas que contradigam a avaliação da Comissão. O Conselho não é objeto de qualquer processo judicial relacionado com as suas funções de resolução, pelo que não divulgou quaisquer passivos contingentes.

IX Com base nas informações disponíveis no encerramento das contas de 2020, o TCE conclui que o CUR e a Comissão envidaram esforços razoáveis para divulgar passivos contingentes nos casos em que tinham razões para o fazer. Tendo em conta os acontecimentos posteriores, como o acórdão do Tribunal de Justiça sobre as contribuições *ex ante*, o TCE recomenda que o CUR reavalie os montantes em risco com base num novo método para todos os processos pendentes relativos a este tipo de contribuições. Além disso, embora, tendo em conta a jurisprudência, o risco de dispêndio de recursos económicos para o CUR decorrente dos processos a nível nacional pareça remoto, o TCE recomenda que este reintroduza o seu processo de acompanhamento dos casos nacionais, solicitando às autoridades nacionais de resolução que apresentem uma avaliação anual do risco de dispêndio de recursos económicos para o CUR.

Introdução

01 O Mecanismo Único de Resolução (MUR), instituído pelo Regulamento (UE) nº 806/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho¹ (Regulamento MUR), é o segundo pilar da união bancária da UE. Tem por finalidade gerir a resolução de bancos em situação ou risco de insolvência, de modo a minimizar o impacto na economia real e o recurso a fundos públicos. O Conselho Único de Resolução é o principal interveniente no âmbito do mecanismo, enquanto autoridade de resolução para todos os bancos significativos² e grupos bancários transfronteiriços menos significativos estabelecidos na área do euro³. O CUR tornou-se um organismo independente em 1 de janeiro de 2015 e tem plenos poderes de resolução desde 1 de janeiro de 2016.

02 O processo que conduz à decisão de colocar um banco sob resolução envolve o Banco Central Europeu (BCE), o CUR, a Comissão Europeia e, eventualmente, o Conselho da União Europeia⁴. Em determinadas condições, o Fundo Único de Resolução (FUR, ver ponto 41) pode ser utilizado para apoiar a resolução. O CUR e o FUR são integralmente financiados pelo setor bancário.

03 O artigo 92º, nº 4, do Regulamento MUR exige que o Tribunal de Contas Europeu (TCE) elabore um relatório que aborde eventuais passivos contingentes (para o CUR, o Conselho, a Comissão ou outros) resultantes do desempenho por parte do CUR, do Conselho e da Comissão das suas funções ao abrigo do referido regulamento. O TCE pode solicitar a estas entidades quaisquer informações que considere relevantes para o exercício das suas funções⁵.

¹ JO L 225 de 30.7.2014, p. 1
(<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0806&from=PT>).

² No presente relatório, o termo "banco" refere-se às entidades definidas no artigo 2º do Regulamento MUR.

³ Está disponível uma lista de bancos dos quais o CUR é a autoridade de resolução em:
<https://www.srb.europa.eu/en/content/banks-under-srbs-remit>.

⁴ Artigo 18º do Regulamento MUR.

⁵ Artigo 92º, nº 8, do Regulamento MUR.

Âmbito e método da auditoria

Âmbito da auditoria

04 O presente relatório de auditoria aborda exclusivamente os passivos contingentes resultantes do desempenho por parte do CUR, do Conselho e da Comissão das suas funções ao abrigo do Regulamento MUR⁶ e refere-se ao exercício de 2020. Além dos passivos contingentes surgidos durante 2020, o contabilista deve ter em conta todas as informações relevantes obtidas até à data de apresentação das contas definitivas⁷. Assim, podem ser necessários ajustamentos ou divulgações adicionais para dar uma imagem verdadeira e apropriada das contas, que pode incluir informações obtidas no decurso de 2021. As contas em 31 de dezembro de 2020 foram apresentadas:

- o pelo Conselho Único de Resolução em 16 de junho de 2021;
- o pela Comissão Europeia em 18 de junho de 2021;
- o pelo Conselho da União Europeia em 31 de maio de 2021.

05 O TCE auditou igualmente as contas anuais do CUR⁸, da Comissão Europeia e do Conselho⁹ relativas ao exercício de 2020. Os resultados destas auditorias são apresentados em relatórios distintos.

06 Os passivos contingentes devem ser divulgados nas contas anuais, conforme estabelecido na norma contabilística nº 10 da UE, que se baseia na Norma Internacional de Contabilidade do Setor Público 19 relativa às provisões, ativos contingentes e passivos contingentes (ver [caixa 1](#)). Essencialmente, os passivos contingentes e as provisões refletem o risco financeiro a que a entidade está exposta.

⁶ Artigo 92º, nº 4, do Regulamento MUR.

⁷ Artigo 98º, nº 4, do Regulamento Delegado (UE) 2019/715 da Comissão.

⁸ Relatório Anual sobre as agências da UE relativo ao exercício de 2020 (29.10.2021).

⁹ Relatórios Anuais do TCE relativos ao exercício de 2020 (26.10.2021).

Caixa 1

Definição de passivo contingente

Um passivo contingente é:

- o uma possível obrigação que resulta de acontecimentos passados e cuja existência será confirmada apenas pela ocorrência ou não de um ou mais acontecimentos futuros incertos não totalmente sob controlo da União Europeia;
- o ou uma obrigação presente que resulta de acontecimentos passados, mas que não é reconhecida porque não é provável que um dispêndio de recursos económicos que incorporam benefícios económicos ou serviços potenciais seja exigido para liquidar a obrigação, ou porque a quantia da obrigação não pode ser mensurada com suficiente fiabilidade.

07 Para determinar se um passivo contingente deve ser divulgado ou se uma provisão deve ser reconhecida, é necessário avaliar a probabilidade de dispêndio de recursos económicos (em geral, de numerário). Se a probabilidade do futuro dispêndio de recursos for:

- o provável, deve ser reconhecida uma provisão;
- o possível, deve ser divulgado um passivo contingente;
- o remota, não é necessária divulgação.

08 O CUR, a Comissão e o Conselho especificaram estas probabilidades em mais pormenor nas respetivas políticas contabilísticas. Em consonância com as práticas de mercado, o CUR e o Conselho definem como sendo "remota" uma probabilidade inferior a 10% e como sendo "possível" uma probabilidade entre 10% e 50% (ver [figura 1](#)). A Comissão define como sendo "remota" uma probabilidade inferior a 20% e como sendo "possível" uma probabilidade entre 20% e 50%.

Figura 1 – Probabilidades definidas pelos organismos da UE em questão



Fonte: práticas contabilísticas do CUR, da Comissão e do Conselho.

09 Com base na norma contabilística nº 10 da UE, são exigidas as seguintes divulgações para cada classe de passivo contingente:

- o uma breve descrição da natureza do passivo contingente;
- o uma estimativa do seu efeito financeiro;
- o uma indicação das incertezas relativas ao valor ou ao momento de ocorrência de um eventual dispêndio;
- o a probabilidade de um eventual reembolso.

Método da auditoria

10 À data da publicação das contas, estavam em curso processos judiciais contra o CUR e a Comissão relacionados com as respetivas funções ao abrigo do Regulamento MUR (ver [quadro 1](#)). Não estava em curso qualquer processo judicial contra o Conselho. Para o exercício de 2020, o CUR divulgou passivos contingentes no montante de 5 561 milhões de euros, não tendo a Comissão comunicado quaisquer passivos contingentes. Os passivos contingentes divulgados estão todos relacionados com contribuições *ex ante* para o FUR. Para a sua auditoria, o TCE selecionou uma amostra de 33 ações pendentes nos tribunais da UE e analisou os processos em causa.

Quadro 1 – Processos judiciais contra o CUR e/ou a Comissão relacionados com as respetivas funções ao abrigo do Regulamento MUR

Processos relacionados com	Nos tribunais da UE	Em tribunais nacionais ou processos administrativos	Pontos do presente relatório
Resolução do Banco Popular Español, S.A. (BPE)	100	1 451	15-20; 22-30; 66-70; 75
Decisões relativas à não resolução do ABLV e do PNB Banka	3	Não aplicável	31-35
Decisão "nenhum credor fica pior" relativa ao BPE	6	Não aplicável	36-39
Outros processos relacionados com o BPE	4	0	21, 40
Contribuições <i>ex ante</i>	44	682	41-61; 71; 76-79
Contribuições administrativas	0	Não aplicável	62-64
TOTAL	157	2 133	

Fonte: TCE, com base em dados do CUR e da Comissão à data da assinatura das contas; para mais informações, consultar os pontos correspondentes; o quadro não inclui os processos que apenas solicitam o acesso a documentos nem os processos relativos a recursos humanos que não sejam pertinentes para as funções do CUR ao abrigo do Regulamento MUR.

11 Para além da amostra de processos judiciais, as provas de auditoria incluíram informações recolhidas no âmbito de entrevistas com o pessoal, documentação do CUR, da Comissão e do Conselho e cartas de representação de advogados externos. O TCE avaliou o sistema interno que o CUR estabeleceu para acompanhar os processos a nível nacional e analisou as provas de algumas autoridades nacionais de resolução (ANR), bem como dados disponíveis ao público. Examinou ainda documentação do auditor externo privado do CUR, que foi incumbido de verificar as respetivas contas anuais¹⁰.

¹⁰ O artigo 104º, nº 1, do Regulamento Delegado (UE) 2019/715 da Comissão estipula que um auditor externo independente deve verificar as contas anuais do CUR. O TCE deve ter em consideração o trabalho de auditoria realizado pelo auditor externo independente na elaboração do seu relatório anual específico sobre o CUR, em conformidade com os

Observações

Parte I: Passivos contingentes do CUR

12 As contas do CUR são compostas por duas partes (ver *figura 2*). A parte I reflete as operações correntes do CUR. É financiada por contribuições administrativas anuais de todos os bancos, que são utilizadas para a administração e as operações do CUR. A parte II é constituída pelo FUR, que é gerido pelo CUR. O FUR é financiado pelos bancos, através de contribuições *ex ante* anuais, até atingir o nível-alvo (ver *caixa 6*). Além disso, em determinadas condições, o CUR pode cobrar contribuições *ex post*. Se necessário, os recursos financeiros do FUR podem ser utilizados para apoiar uma resolução através de instrumentos específicos, desde que estejam reunidas determinadas condições¹¹.

Figura 2 – Orçamento do Conselho Único de Resolução



Fonte: TCE, com base no Regulamento (UE) nº 806/2014; *sujeito a certas limitações.

13 Numa carta de representação que abrange as contas anuais do exercício de 2020, o contabilista do CUR confirmou que todos os passivos contingentes foram divulgados.

14 Os passivos contingentes divulgados pelo CUR, bem como questões relativas a potenciais passivos contingentes, são enunciados nos pontos seguintes.

requisitos do artigo 287º, nº 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

¹¹ Ver artigo 76º do Regulamento MUR.

Passivos contingentes relacionados com processos judiciais na sequência de decisões de resolução

15 Em 7 de junho de 2017, foi tomada a primeira (e, até ao presente, única) resolução a nível da UE, que era relativa ao BPE. O CUR adotou o programa de resolução aplicável ao BPE, que foi aprovado pela Comissão. Foram instaurados contra o CUR e a Comissão (ver [quadro 2](#)) vários processos judiciais relativos a esta primeira decisão de resolução e às decisões posteriores do CUR de não colocar os dois bancos ABLV e o PNB Banka sob resolução.

Quadro 2 – Processos judiciais contra o CUR e a Comissão relativos a decisões de resolução instaurados perante o Tribunal de Justiça da União Europeia em 16 de junho de 2021

Processos relacionados com	Número de processos apensos contra o CUR e a Comissão	Número de processos unicamente contra o CUR	Número de processos unicamente contra a Comissão	Total
Decisão de resolução relativa ao BPE	29	70	1	100
Decisão relativa ao ABLV Bank AS e ao ABLV Bank Luxembourg	0	2	0	2
AS PNB Banka	0	1	0	1
TOTAL	29	73	1	103

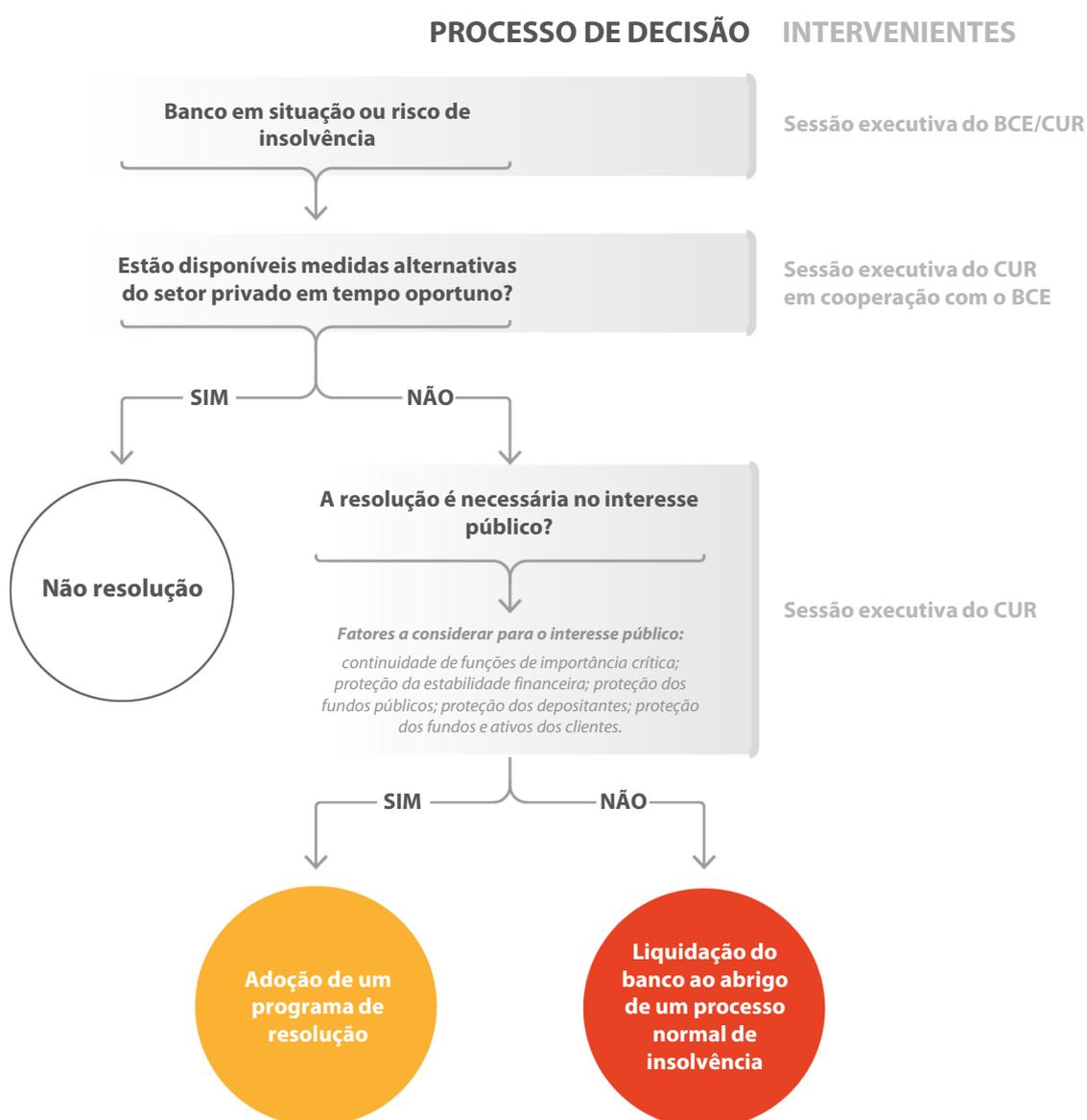
Fonte: TCE, com base em dados do CUR; o quadro não inclui os processos que apenas solicitam o acesso a documentos ou relacionados com o princípio de que "nenhum credor fica pior" (decisão da "Avaliação 3").

16 Uma vez que os pontos seguintes dizem respeito a processos judiciais perante o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), é importante recordar o modo de funcionamento do TJUE, bem como as vias de recurso disponíveis contra as decisões das instituições, órgãos e organismos da UE (para mais informações, ver [anexo I](#)).

Recursos contra uma decisão de resolução

17 Em junho de 2017, o BPE foi avaliado como estando em situação ou em risco de insolvência. O CUR concluiu que não existia qualquer perspetiva razoável de uma ação alternativa do setor privado impedir a insolvência do BPE e que a resolução era do interesse público (ver [figura 3](#)), o que determinou a redução e a conversão de instrumentos de capital e a venda do banco por 1 euro (ver [caixa 2](#)).

Figura 3 – Mecanismo Único de Resolução (resolução de bancos em situação de insolvência)



Fonte: TCE e quadro jurídico aplicável (Regulamento (UE) nº 806/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de julho de 2014).

Caixa 2

Síntese dos principais elementos da decisão de resolução do CUR relativa ao Banco Popular Español, S.A.

- 1) Redução e conversão de instrumentos de capital no montante de 4 130 milhões de euros, em aplicação do artigo 21º do Regulamento MUR:
 - o capital social: 2 098 milhões de euros;
 - o instrumentos de fundos próprios adicionais de nível 1: 1 347 milhões de euros;
 - o instrumentos de fundos próprios de nível 2: 685 milhões de euros.
- 2) Alienação da atividade ao Banco Santander, S.A. por 1 euro, em aplicação do artigo 24º do Regulamento MUR.

Fonte: Decisão do Conselho Único de Resolução de 7 de junho de 2017 (SRB/EES/2017/08); os instrumentos de fundos próprios de nível 1 são geralmente constituídos por capitais próprios dos acionistas e lucros não distribuídos; os instrumentos de fundos próprios de nível 2 podem incluir instrumentos de capital híbrido, dívida subordinada e reservas.

18 Quando o CUR publicou as suas contas de 2020, dos 100 processos pendentes relacionados com decisões sobre a adoção de um programa de resolução relativo ao BPE, 23 envolviam demandantes que, além de pedirem a anulação da decisão de resolução, pretendiam obter indemnização por alegados danos. Dos 100 processos, 12 apresentavam unicamente pedidos de indemnização por danos alegadamente sofridos.

19 Dado o número e a complexidade dos processos relacionados com a resolução do BPE e com fundamentos similares, o Tribunal Geral identificou e selecionou seis processos-piloto¹² para a segunda ronda de tramitação escrita e audiência oral¹³. Destes seis processos, o CUR é o único demandado em dois e a Comissão a única demandada em um, sendo o CUR e a Comissão codemandados nos demais três processos. Todos os outros processos foram suspensos pelo Tribunal Geral, na pendência de uma decisão definitiva nos seis processos-piloto. Em outubro de 2019, o Tribunal Geral pronunciou-se sobre o primeiro dos processos-piloto, declarando-o

¹² O artigo 69º, alínea d), do Regulamento de Processo do Tribunal Geral permite a este último suspender a instância em casos especiais, quando a boa administração da justiça o exigir.

¹³ Relatório Anual do CUR de 2020, secção 5.4.1.

inadmissível¹⁴. Os demandantes interpuseram recurso contra esta decisão no Tribunal de Justiça, que o decidiu por acórdão de 4 de março de 2021 (ver [caixa 3](#))¹⁵. As audiências orais relativas aos restantes cinco processos-piloto tiveram lugar em junho de 2021.

Caixa 3

Negado provimento ao primeiro processo-piloto relativo ao BPE

Em primeira instância, o Tribunal Geral negou provimento a um recurso interposto por um detentor de obrigações que pretendia a anulação parcial da decisão de resolução do BPE, com o fundamento de que a anulação da conversão de determinados instrumentos de fundos próprios de nível 2 alteraria a substância da decisão de resolução.

No recurso, o Tribunal de Justiça confirmou esta decisão e negou provimento ao recurso, declarando que os elementos da decisão de resolução relativos à redução e à conversão dos instrumentos de fundos próprios não podem ser destacados dos outros elementos dessa decisão e, nomeadamente da opção de recorrer ao instrumento de resolução que consiste na alienação da atividade.

Por conseguinte, o Tribunal de Justiça concluiu que o Tribunal Geral considerou corretamente que o artigo 6º, nº 1, alínea d), da decisão de resolução estava intrinsecamente relacionado com a própria substância da decisão de resolução, pelo que a anulação parcial dessa decisão afetaria a substância da referida decisão que pressupõe que todos os instrumentos de fundos próprios de nível 2 do BPE sejam reduzidos e depois convertidos em novas ações do BPE.

20 A resolução deve basear-se na avaliação do banco em situação ou risco de insolvência. Uma vez que a resolução se pode tornar urgente rapidamente, o quadro jurídico estipula a utilização de uma avaliação provisória¹⁶. Embora o Regulamento MUR estabeleça a realização de uma avaliação definitiva *ex post* para substituir ou complementar a avaliação provisória logo que possível, o CUR anunciou que não solicitaria ao avaliador independente que o fizesse em relação ao valor líquido dos ativos do BPE.

¹⁴ Despacho do Tribunal Geral, de 24 de outubro de 2019, no processo T-557/17.

¹⁵ Processo C-947/19 P.

¹⁶ Artigo 20º, nº 10, do Regulamento MUR.

21 Alguns demandantes interpuseram recursos de anulação contra o CUR perante o Tribunal Geral. Este já emitiu despacho em dois processos¹⁷, rejeitando os recursos como inadmissíveis. As decisões do Tribunal Geral foram objeto de recurso perante o Tribunal de Justiça¹⁸. Em ambos os processos, a advogada-geral apresentou as suas conclusões em 8 de julho de 2021, apoiando a posição do CUR de que os recursos iniciais eram inadmissíveis.

22 Alguns demandantes alegam ter direito a indemnização se as decisões do CUR ou da Comissão forem anuladas. Contudo, com base na jurisprudência da UE, os recursos de anulação e as ações de indemnização têm finalidades diferentes. Consequentemente, mesmo que seja dado provimento aos recursos, o risco de estes processos darem origem a passivos contingentes que não as custas judiciais é remoto.

23 Nas suas contas definitivas de 2020, o CUR avaliou como sendo "remota" a probabilidade de um dispêndio de recursos económicos em resultado dos processos pendentes relacionados com o BPE¹⁹ e, em consequência, não divulgou quaisquer passivos contingentes. As suas conclusões basearam-se na avaliação das observações e das provas apresentadas pelas partes, reconhecendo embora a novidade e a complexidade do quadro jurídico aplicável e a ausência de jurisprudência relevante. Além disso, o CUR salientou que não é possível estabelecer uma estimativa justa dos montantes em litígio.

24 O TCE observa que o BPE foi o primeiro caso de resolução do CUR e que a avaliação dos processos judiciais é intrinsecamente subjetiva, uma vez que se baseia na opinião de peritos. Embora tenham sido intentados muitos processos, ainda não foram proferidos acórdãos sobre fundamentos significativos, pelo que não existe jurisprudência a nível da UE. Com base nas provas de auditoria analisadas, o TCE constatou que alguns demandantes alegaram que se encontram reunidas as condições necessárias para que exista responsabilidade extracontratual da UE. Embora, nesta fase, seja difícil prever o resultado destes processos judiciais, devido ao sistema jurídico complexo, específico e sem precedentes do quadro jurídico em matéria de resoluções, as provas de auditoria examinadas pelo TCE não contradizem a conclusão do CUR formulada nas suas contas de 2020 de que não são necessários passivos contingentes.

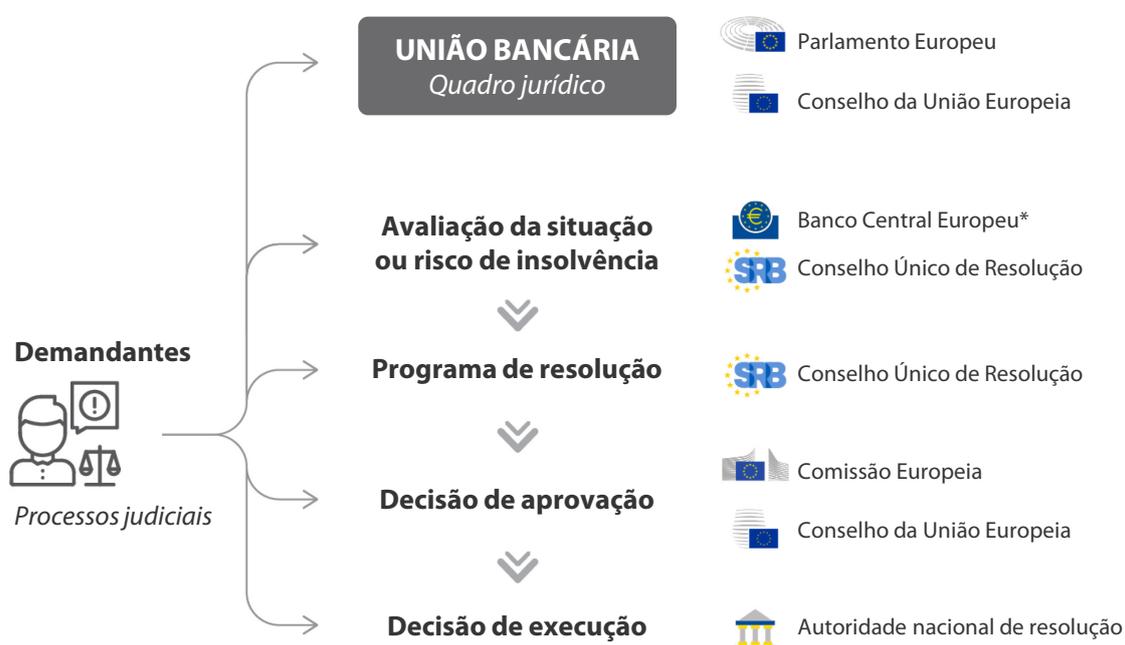
¹⁷ Processos T-2/19 e T-599/18.

¹⁸ Processos C-874/19 P e C-934/19 P.

¹⁹ Contas anuais definitivas do Conselho Único de Resolução, exercício de 2020, p. 36.

25 No âmbito dos recursos de anulação e/ou das ações de indemnização, alguns demandantes apresentaram igualmente exceções de ilegalidade (ver [figura 4](#)), alegando que o quadro jurídico subjacente à resolução do BPE, nomeadamente certas disposições do Regulamento MUR, não está em conformidade com o TFUE e com a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Se os tribunais da UE concordarem, a disposição contestada do quadro jurídico pode ser considerada inaplicável.

Figura 4 – Processo de decisão conducente a uma resolução e litígios em curso



Fonte: TCE, com base no quadro jurídico; *o BCE não se inscreve no âmbito da presente auditoria.

26 Foram ainda interpostos recursos de anulação contra a decisão de "situação ou risco de insolvência" do BCE (ver [caixa 4](#)), a decisão de aprovação da Comissão (ver [quadro 2](#) e ponto [68](#)) e a decisão de execução (ver ponto [28](#)) da ANR espanhola (Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, FROB).

Caixa 4

As decisões de situação ou risco de insolvência do BCE não podem ser contestadas

Os passivos contingentes do BCE não se inscrevem no âmbito da presente auditoria (ver ponto 04). No entanto, deve mencionar-se que o Tribunal Geral considera as decisões de situação ou risco de insolvência²⁰ "medidas preparatórias no procedimento destinado a permitir que o CUR tome uma decisão quanto à resolução dos estabelecimentos de crédito em causa, sendo que não podem, portanto, ser objeto de um recurso de anulação". Além disso, considerou que o BCE "não tem qualquer poder de decisão no quadro previsto para a adoção de um programa de resolução"²¹.

Num processo de recurso²², o Tribunal de Justiça confirmou que, embora o BCE tenha uma competência prioritária para proceder à avaliação da situação ou risco de insolvência, tendo em conta a sua experiência enquanto autoridade de supervisão, partilha esse poder com o CUR. Por conseguinte, a avaliação da situação ou risco de insolvência do BCE não é vinculativa para o CUR. Uma vez que esta apreciação não é um ato final que determina definitivamente a posição da instituição e que visa produzir efeitos jurídicos suscetíveis de afetar os interesses de uma entidade financeira, a avaliação da situação ou risco de insolvência do BCE não é um ato que possa ser impugnado perante os tribunais da União, nos termos do artigo 263º do TFUE.

Além disso, uma avaliação da situação ou risco de insolvência não exige formalmente uma decisão sobre a necessidade de revogar a autorização de uma entidade financeira.

Processos contra a decisão de execução de um programa de resolução

27 O Regulamento MUR estipula que, na sequência de uma decisão de resolução e em determinadas circunstâncias, o CUR poderá ser obrigado a compensar as ANR pelos danos a que tenham sido condenadas por um tribunal nacional²³. Por conseguinte, é importante que o CUR esteja ciente dos processos de indemnização pendentes contra ANR nos Estados-Membros participantes.

²⁰ Artigo 18º, nº 1, do Regulamento (UE) nº 806/2014.

²¹ Despacho do Tribunal Geral no processo T-281/18, de 6 de maio de 2019, pontos 34 e 36.

²² Acórdão de 6 de maio de 2021 nos processos apensos C-551/19 P e C-552/19 P, ABLV Bank/BCE e Ernests Bernis e o./BCE.

²³ Artigo 87º, nº 4, do Regulamento MUR.

28 Todos os programas de resolução adotados pelo CUR e aprovados pela Comissão têm de ser executados a nível nacional. Em consequência, após a aprovação do programa de resolução do BPE pela Comissão, o FROB adotou uma decisão de execução em junho de 2017²⁴. Foram instaurados vários recursos administrativos, pedidos de indemnização e processos judiciais contra a decisão do FROB. A decisão de execução é baseada na legislação nacional e, por conseguinte, está sujeita a controlo jurisdicional nacional. O FROB tem de apresentar ao CUR relatórios mensais sobre a execução do programa de resolução e eventuais recursos e ações associados²⁵.

29 Segundo o relatório do FROB mais recente que está disponível, de setembro de 2021, este tinha recebido 118 recursos administrativos contra a decisão de execução supramencionada, tendo em todos os casos negado provimento ou declarado que eram inadmissíveis. O FROB tinha igualmente recebido 1 070 pedidos de início de procedimento administrativo sobre a responsabilidade extracontratual do Estado nos termos do direito nacional espanhol. Tinham ainda sido intentados 263 processos judiciais contra o FROB. Porém, estes últimos foram suspensos pela *Audiencia Nacional* espanhola até o Tribunal Geral proferir um acórdão sobre a legalidade da decisão de resolução e aspetos conexos, como a confidencialidade dos dossiês administrativos correspondentes. Foram interpostos recursos contra seis decisões de suspensão perante o Supremo Tribunal espanhol, que declarou cinco deles inadmissíveis, tendo um recorrente acabado por retirar o seu recurso.

30 O TCE salienta que os processos nacionais dependem, em grande medida, da validade do programa de resolução e da decisão de aprovação da Comissão. O TCE constatou que o FROB forneceu regularmente informações ao CUR sobre os processos nacionais. Em caso de resultado favorável para os recorrentes dos 263 processos judiciais pendentes nos tribunais nacionais que resulte em indemnizações a reembolsar pelo FROB, o CUR poderá ter de devolver total ou parcialmente os montantes correspondentes²⁶. Neste contexto, na sua carta de representação ao CUR, o FROB considerou que é difícil prever razoavelmente o resultado destes litígios devido ao sistema jurídico complexo, específico e sem precedentes criado pelo novo quadro jurídico em matéria de resoluções. Por conseguinte, o CUR divulgou a natureza dos

²⁴ Decisão adotada pela Comissão Diretiva do FROB em 7 de junho de 2017 relativa ao Banco Popular Español, S.A.

²⁵ Artigo 28º, nº 1, alínea b), subalínea iii), do Regulamento MUR.

²⁶ Artigo 87º, nº 4, do Regulamento MUR.

passivos contingentes associados a este litígio, mas considera que não está em condições de quantificar o efeito financeiro. O TCE reconhece o método do CUR.

Ações contra decisões de não resolução

31 Além da primeira decisão de resolução, o CUR anunciou, em fevereiro de 2018, que não iria tomar medidas de resolução em relação ao ABLV Bank AS e à sua filial ABLV Bank Luxembourg, porquanto uma resolução não seria necessária no interesse público (ver *figura 3*). A decisão do CUR foi tomada na sequência da avaliação do BCE de que os bancos estariam "em situação ou risco de insolvência" devido a uma deterioração significativa da sua situação de liquidez²⁷.

32 Em maio de 2018, o CUR foi notificado de dois processos judiciais submetidos ao Tribunal Geral contra a sua decisão de não tomar quaisquer medidas de resolução. Um destes processos, em relação ao qual o CUR avaliou como "remota" a probabilidade de um dispêndio de recursos económicos²⁸, ainda se encontra pendente. Em consequência, não foi divulgado qualquer passivo contingente. O outro processo, interposto por acionistas do ABLV Bank AS, foi julgado inadmissível pelo Tribunal Geral em 2020, com o fundamento de que as decisões impugnadas do CUR não dizem diretamente respeito aos demandantes na aceção do artigo 263º, quarto parágrafo, do TFUE²⁹. No entanto, à data da presente auditoria, o despacho do Tribunal Geral era objeto de recurso e a tramitação escrita estava encerrada³⁰.

33 Em agosto de 2019, o BCE declarou que o AS PNB Banka estava em situação ou risco de insolvência. O CUR concordou com a avaliação do BCE e concluiu que não estavam disponíveis medidas de supervisão ou do setor privado que pudessem impedir a falência do banco. Contudo, também considerou que a resolução não era necessária no interesse público. Em especial, concluiu que o AS PNB Banka não desempenhou funções críticas e não se esperava que a sua falência tivesse um impacto negativo significativo na estabilidade financeira na Letónia ou noutros Estados-Membros. O CUR

²⁷ BCE, *'Failing or Likely to Fail' assessments of ABLV Bank, AS and ABLV Bank Luxembourg, SA*, adotadas pelo BCE em 23 de fevereiro de 2018.

²⁸ Contas anuais definitivas do Conselho Único de Resolução, exercício de 2020, p. 37.

²⁹ Despacho no processo T-282/18, de 14 de maio de 2020, ponto 46.

³⁰ Processo C-364/20 P.

comunicou a decisão à Comissão dos Mercados Financeiros e de Capitais da Letónia para execução em conformidade com o direito nacional³¹.

34 A decisão do CUR de não adotar um programa de resolução para o PNB Banka foi contestada pelo banco e por alguns dos seus acionistas no âmbito de um processo apenso. O Tribunal Geral suspendeu o processo até que o Tribunal de Justiça decida sobre o recurso interposto no processo ABLV Bank e acionistas/Banco Central Europeu (BCE)³². O CUR avaliou como "remota" a probabilidade de um dispêndio de recursos económicos em resultado desse processo, não tendo, por conseguinte, divulgado qualquer passivo contingente³³.

35 O TCE considera que, nos casos mencionados, não eram necessários passivos contingentes que não as custas judiciais, uma vez que de momento os demandantes apenas pediam que o Tribunal Geral anulasse a decisão do CUR.

Passivos contingentes relacionados com o princípio de que "nenhum credor fica pior"

36 A fim de salvaguardar os direitos fundamentais de propriedade³⁴, o Regulamento MUR estabelece que nenhum credor deve ficar em pior situação no âmbito da resolução do que ficaria ao abrigo de um processo normal de insolvência. Com base no princípio de que "nenhum credor fica pior"³⁵, os credores que teriam recebido um tratamento mais favorável ao abrigo de um processo normal de insolvência devem ser compensados pelo FUR³⁶. Deve ser realizada uma avaliação da diferença de tratamento para apreciar o tratamento de credores e acionistas (ver [caixa 5](#)).

³¹ Relatório Anual do CUR de 2019, secção 3.1.

³² Processos apensos C-551/19 P e C-552/19 P.

³³ Contas anuais definitivas do Conselho Único de Resolução, exercício de 2020, p. 37.

³⁴ Artigo 17º, nº 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

³⁵ Artigo 15º, nº 1, alínea g), do Regulamento MUR.

³⁶ Artigo 20º, nº 16, e artigo 76º, nº 1, alínea e), do Regulamento MUR.

Caixa 5

Avaliação da diferença de tratamento

Após uma resolução, um avaliador independente avalia se os acionistas e os credores afetados pela resolução têm direito a uma compensação. O processo de avaliação parte do pressuposto de que, em vez da resolução, o banco em causa foi objeto de um processo normal de insolvência ao abrigo da legislação nacional de insolvência iniciado na data da resolução. Em seguida, compara a forma como os credores e os acionistas teriam sido afetados nesse cenário com o que aconteceria numa resolução.

Fonte: análise do Regulamento MUR efetuada pelo TCE.

37 Em junho de 2018, o CUR anunciou que a Deloitte, o avaliador independente, tinha publicado o seu relatório sobre a avaliação da diferença de tratamento no âmbito da resolução do BPE. Com base no resultado desta avaliação e na conclusão preliminar de que nenhum credor teria recebido um tratamento mais favorável no âmbito de um processo de insolvência nacional, em agosto de 2018 o CUR publicou um aviso sobre a sua decisão preliminar de não pagar compensações aos acionistas e aos credores afetados pela resolução do BPE³⁷, que o CUR estimava em cerca de 300 000³⁸.

38 O CUR deu então início a um processo de "direito a ser ouvido"³⁹ para credores e acionistas afetados (ver [figura 5](#)), que permitiu que as partes registadas apresentassem observações escritas sobre a decisão preliminar de não os compensar. Durante este processo, que decorreu em novembro de 2018, o CUR recebeu 2 856 contribuições de credores e acionistas elegíveis. Em março de 2020, o CUR publicou a sua decisão final⁴⁰, declarando que, uma vez que a insolvência teria sido

³⁷ Aviso do Conselho Único de Resolução, de 2 de agosto de 2018, sobre a decisão preliminar relativa à eventual necessidade de compensar os acionistas e credores em relação aos quais as medidas de resolução do Banco Popular Español S.A. produziram efeitos e o lançamento do processo de registo para o direito a ser ouvido (SRB/EES/2018/132).

³⁸ Relatório Anual do CUR de 2018, nota de rodapé 16, p. 32.

³⁹ Com base no artigo 41º, nº 2, alínea a), da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

⁴⁰ Decisão do Conselho Único de Resolução, de 17 de março de 2020, sobre a eventual necessidade de compensar os acionistas e credores em relação aos quais as medidas de resolução do Banco Popular Español S.A. produziram efeitos.

mais onerosa do que a resolução, não era devida qualquer compensação aos acionistas e credores do BPE⁴¹.

Figura 5 – Calendário do procedimento "nenhum credor fica pior" relativo ao Banco Popular Español S.A.



Fonte: TCE.

39 Vários acionistas e credores decidiram pedir a anulação da decisão final do CUR perante o Tribunal Geral, tendo interposto sete recursos até junho de 2020. Além da anulação, um recorrente apresentou igualmente uma ação de indemnização. A eventual anulação, pelo Tribunal Geral, da decisão do CUR relativa à compensação dos acionistas e credores do BPE não implicaria automaticamente um dispêndio de recursos económicos, uma vez que seria necessária uma nova decisão do CUR. O Tribunal Geral declarou inadmissível um dos sete recursos⁴², o que o Tribunal de

⁴¹ Relatório Anual do CUR de 2019, p. 32.

⁴² Recurso no processo T-257/20.

Justiça confirmou em setembro de 2021 no recurso dessa decisão⁴³, e ordenou a apensação de três dos sete recursos⁴⁴. Nas suas contas de 2020, o CUR não divulgou passivos contingentes relacionados com o princípio de que "nenhum credor fica pior" por estimar que se pode considerar "remota" a probabilidade de um resultado negativo nestes processos. O TCE não encontrou provas que contradigam a avaliação do CUR.

Processo contra uma decisão da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados

40 O CUR interpôs um recurso no Tribunal Geral⁴⁵ em que pediu a anulação de uma decisão da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados (AEPD) de 24 de junho de 2020, que declarou que o CUR tinha violado o artigo 15º do Regulamento (UE) 2018/1725⁴⁶. O CUR considera que a probabilidade de um resultado negativo deste recurso é "remota", pelo que não divulgou qualquer passivo contingente. O TCE não encontrou provas que contradigam esta avaliação.

Passivos contingentes relacionados com as contribuições dos bancos para o Fundo Único de Resolução

41 Os bancos da área do euro estão juridicamente obrigados a contribuir para o FUR (ver [caixa 6](#)).

Caixa 6

Fundo Único de Resolução (FUR)

O nível-alvo do FUR é, pelo menos, 1% do montante total dos depósitos cobertos na união bancária até ao final de 2023. Tendo em conta o atual crescimento anual dos depósitos cobertos, este montante ascenderia a cerca de 75 mil milhões de

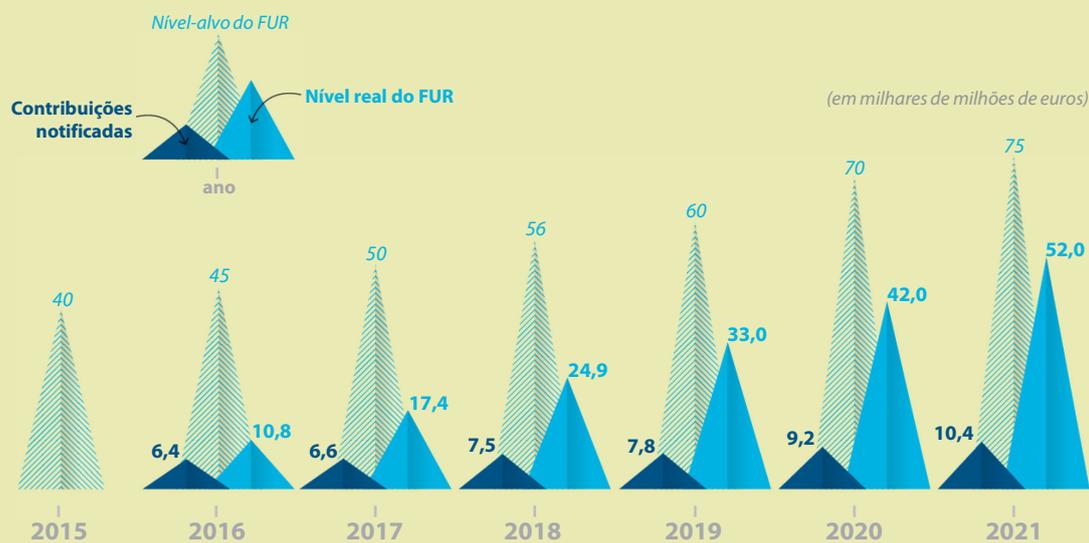
⁴³ Processo C-27/21 P, Despacho do Tribunal de Justiça de 30 de setembro de 2021.

⁴⁴ Processos T-302/20, T-303/20 e T-307/20.

⁴⁵ Processo T-557/20.

⁴⁶ Regulamento (UE) 2018/1725 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2018, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos e organismos da União e à livre circulação desses dados, e que revoga o Regulamento (CE) nº 45/2001 e a Decisão nº 1247/2002/CE (JO L 295 de 21.11.2018, p. 39).

euros. Em 2021, foram cobradas contribuições anuais a 3 018 bancos, num montante total de 10,4 mil milhões de euros. Em julho de 2021, tinha sido cobrado um total de cerca de 52 mil milhões de euros.



Nota: Nem todos os bancos contribuíram em 2015. A diferença é ajustada anualmente até 2023.

Fonte: CUR, MEE.

Em 27 de janeiro e 8 de fevereiro de 2021, os Estados-Membros do Mecanismo Europeu de Estabilidade assinaram o Acordo que altera o Tratado MEE. As alterações incluem um mecanismo de apoio ao FUR que, segundo o projeto de decisão do Conselho de Governadores, proporcionará uma linha de crédito e cuja dimensão será harmonizada com a dimensão do FUR até um limite máximo nominal de 68 mil milhões de euros⁴⁷. O [Tratado alterado](#) entrará em vigor quando for ratificado pelos parlamentos dos 19 membros do MEE⁴⁸.

Processo de cobrança das contribuições *ex ante* para o Fundo Único de Resolução

42 Desde 2016, o CUR é responsável por calcular as contribuições para o FUR⁴⁹, em estreita cooperação com as ANR. A contribuição por banco é calculada com base numa contribuição de taxa fixa no caso dos bancos de pequena dimensão ou que não são de risco e numa contribuição ajustada ao risco para os bancos maiores ou de risco⁵⁰ (ver [figura 6](#)).

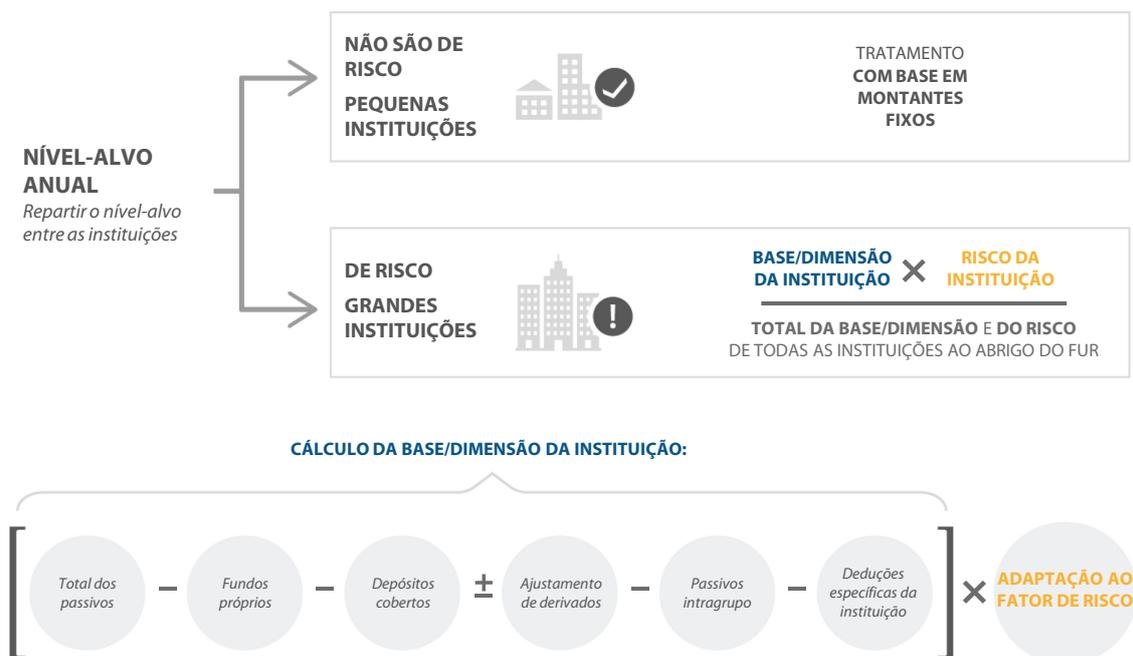
⁴⁷ Mecanismo Europeu de Estabilidade.

⁴⁸ Acordo que altera o Tratado que cria o Mecanismo Europeu de Estabilidade.

⁴⁹ Artigo 4º do Regulamento de Execução (UE) 2015/81 do Conselho.

⁵⁰ Artigo 4º, nº 1, do Regulamento Delegado (UE) 2015/63 da Comissão.

Figura 6 – Método de cálculo das contribuições *ex ante*

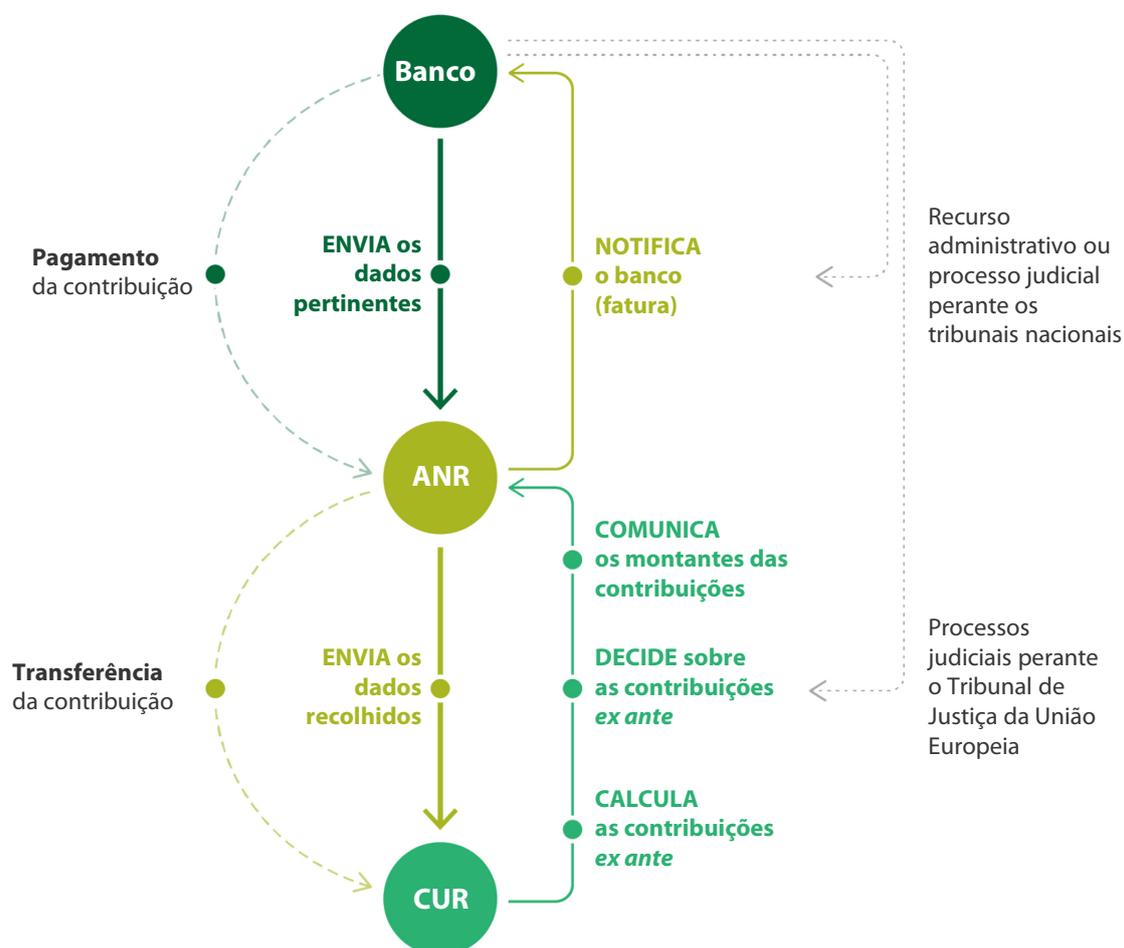


Fonte: CUR.

43 As ANR recolhem junto dos bancos as informações necessárias para o cálculo e transmitem-nas ao CUR. O CUR comunica então a sua decisão a todas as ANR, fazendo-a acompanhar da fundamentação, de um formulário normalizado que contém informações para cada banco da sua esfera de competências (incluindo o montante das contribuições *ex ante* a pagar), dos pormenores do cálculo e dos dados de cada banco (o chamado anexo harmonizado). Com base no cálculo fornecido pelo CUR, as ANR cobram as contribuições e transferem-nas para o FUR⁵¹, que é gerido pelo CUR (ver [figura 7](#)). Durante este processo de cálculo e notificação, devem ser cumpridos vários requisitos processuais formais.

⁵¹ Acordo relativo à transferência e mutualização das contribuições para o Fundo Único de Resolução, 14 de maio de 2014.

Figura 7 – Processo de cobrança da contribuição *ex ante*, com vias de recurso



Fonte: TCE, com base no quadro jurídico.

Litígios relacionados com as contribuições *ex ante* para o Fundo Único de Resolução

44 Dado que as contribuições *ex ante* para o FUR são calculadas e decididas pelo CUR, os demandantes intentaram processos perante os tribunais da UE contra as decisões do CUR relativas às contribuições *ex ante* dos anos de 2016 a 2020. À data da assinatura das contas do CUR relativas a 2020 (16 de junho de 2021), encontravam-se pendentes 44 processos (nas contas de 2019: 22 processos). Destes, 38 encontravam-se no Tribunal Geral e seis eram recursos de acórdãos do Tribunal Geral que estavam pendentes no Tribunal de Justiça⁵². Acresce que, na mesma data, não tinham sido interpostos quaisquer recursos contra as decisões do CUR sobre as contribuições *ex ante* de 2021. Posteriormente, foram interpostos 22 recursos contra

⁵² Incluindo os processos apensos C-584/20 P e C-621/20 P.

as referidas contribuições⁵³ (ver *figura 8*). Não obstante, estes processos têm de ser considerados nas contas de 2021.

Figura 8 – Repartição dos processos relativos às contribuições *ex ante* pendentes nos tribunais da UE em setembro de 2021



Fonte: CUR.

45 Para além dos processos referidos, vários bancos de três Estados-Membros⁵⁴ intentaram processos administrativos ou judiciais contra as decisões sobre as suas contribuições *ex ante* nos tribunais nacionais. Em 31 de maio de 2021, havia 682 processos pendentes resultantes de recursos interpostos nos tribunais nacionais. O número de processos relacionados com as decisões das contribuições *ex ante* em 2020 (30 casos) e 2021 (28 casos) foi significativamente inferior aos de ciclos de contribuição anteriores. Com base nas informações disponíveis, trata-se na sua maioria de processos pendentes respeitantes a contribuições *ex ante* nos tribunais da UE. Esta tendência decrescente pode, em parte, refletir um recente acórdão de dezembro de 2019, em que o Tribunal de Justiça determinou que o TJUE tem competência exclusiva para fiscalizar a legalidade das decisões adotadas pelo CUR relativas às contribuições *ex ante* para o FUR⁵⁵. Por conseguinte, de futuro, será pouco provável que os processos judiciais que contestam o cálculo das contribuições *ex ante* do CUR ou outras questões conexas perante os tribunais nacionais causem um dispêndio de recursos económicos para o CUR.

⁵³ O processo T-347/21, interposto em 21 de junho de 2021, foi o primeiro contra a decisão do CUR sobre as contribuições *ex ante* de 2021.

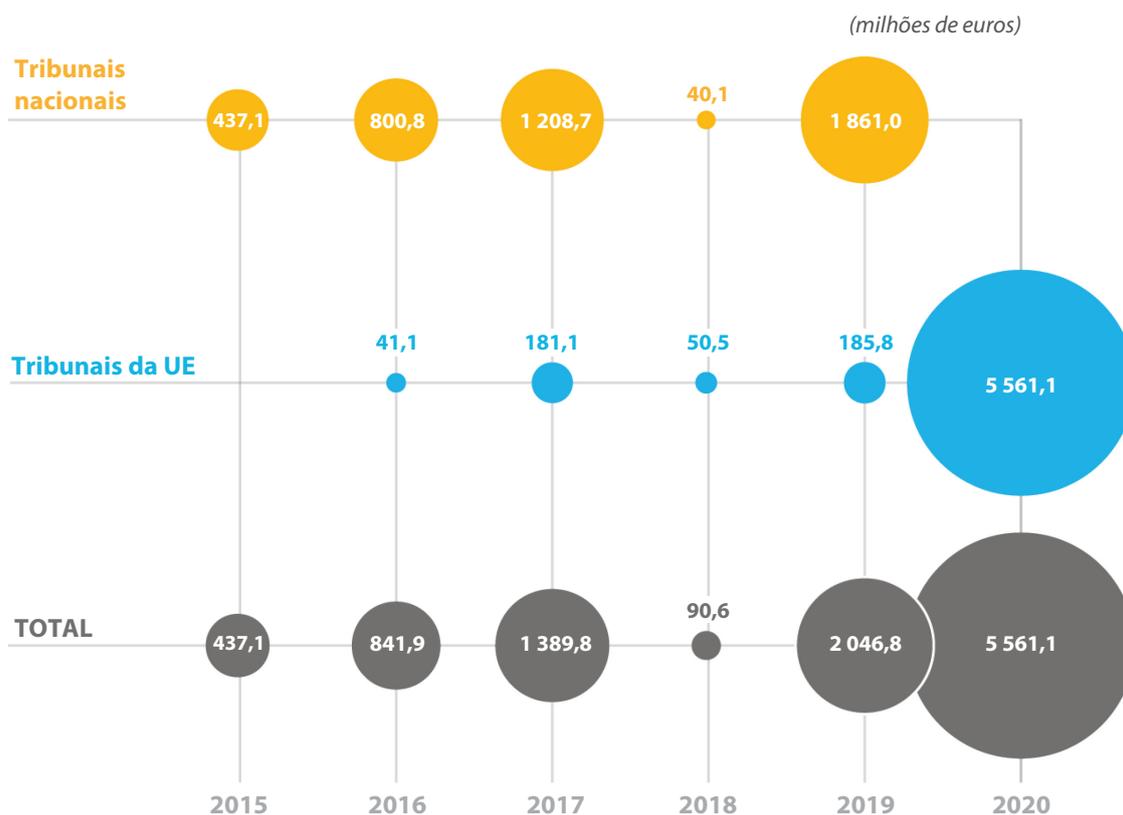
⁵⁴ Áustria, Itália e Alemanha.

⁵⁵ Acórdão do Tribunal de Justiça no processo C-414/18, de 3 de dezembro de 2019.

Passivos contingentes decorrentes de processos relativos a contribuições *ex ante* a nível da UE

46 Nas suas contas anuais definitivas relativas a 2020, o CUR divulgou passivos contingentes no montante de 5 561 milhões de euros (2019: 186 milhões de euros) referentes a 41 (2019: 9) processos pendentes no Tribunal Geral⁵⁶ (ver *figura 9*), uma vez que avaliou o risco de um dispêndio de recursos económicos como "possível". Nestes 41 processos, os demandantes pediam a anulação das decisões *ex ante* do CUR relativas aos ciclos de contribuição de 2016, 2017, 2018, 2019 ou 2020. Uma vez que o Tribunal Geral suspendeu a maior parte dos processos na pendência de uma decisão final nos três processos relacionados com o ciclo de contribuição de 2017, estes processos serão analisados em primeiro lugar.

Figura 9 – Evolução histórica do montante dos passivos contingentes nas contas do CUR em relação às contribuições *ex ante*



Fonte: Contas do CUR.

⁵⁶ Contas anuais do CUR relativas a 2020, pp. 35-36.

Processos relacionados com as decisões relativas às contribuições ex ante de 2017

47 Em setembro de 2020⁵⁷, o Tribunal Geral anulou a decisão do CUR relativa às contribuições *ex ante* de 2017 de três bancos devido a violações de requisitos processuais essenciais: falta de autenticação da decisão e fundamentação insuficiente. Considerou que a fundamentação apresentada pelo CUR não permite aos requerentes verificar se a sua contribuição foi calculada corretamente ou decidir se devem contestar esse montante em tribunal. Salientou que, uma vez que o cálculo das contribuições dos requerentes depende dos dados dos outros (cerca de) 3 500 bancos, esse cálculo é intrinsecamente opaco. Num processo⁵⁸, o Tribunal Geral considerou que a falta de fundamentação, por parte do CUR, no que respeita ao ajustamento da contribuição *ex ante* em função do perfil de risco decorre da metodologia estabelecida no Regulamento Delegado (UE) 2015/63, que considerou parcialmente ilegal.

48 Em novembro de 2020, o CUR e a Comissão recorreram da decisão do Tribunal Geral no processo T-411/17 (Landesbank Baden-Württemberg). No seu acórdão de 15 de julho de 2021, a Grande Secção do Tribunal de Justiça anulou a decisão da primeira instância. Não obstante, o Tribunal de Justiça anulou a decisão do CUR relativa às contribuições *ex ante* por insuficiência de fundamentação e confirmou a validade das disposições contestadas do Regulamento Delegado (UE) 2015/63 (ver [caixa 7](#))⁵⁹. O CUR recorreu igualmente dos outros dois acórdãos do Tribunal Geral de 23 de setembro de 2020, que estão ainda pendentes⁶⁰.

49 A decisão do Tribunal de Justiça confirma a interdependência dos dados das várias instituições financeiras em causa que são utilizados no cálculo das respetivas contribuições *ex ante*. Considera igualmente que o CUR autenticou devidamente a sua decisão relativa às contribuições *ex ante* de 2017. Por último, o Tribunal de Justiça clarifica as informações concretas que o CUR pode fornecer aos bancos sem infringir segredos comerciais relativos a outros bancos. Ao fazê-lo, o Tribunal de Justiça reconhece que estas informações não permitirão aos bancos verificarem, de forma exaustiva, a exatidão do valor do chamado "multiplicador de ajustamento em função

⁵⁷ Acórdãos de 23 de setembro de 2020 nos processos T-411/17, Landesbank Baden-Württemberg/CUR; T-414/17, Hypo Vorarlberg Bank/CUR; T-420/17, Portigon AG/CUR.

⁵⁸ Processo T-411/17, Landesbank Baden-Württemberg/CUR.

⁵⁹ Acórdão de 15 de julho de 2021 nos processos apensos C-584/20 P e C-621/20 P, Comissão/Landesbank Baden-Württemberg e CUR/Landesbank Baden-Württemberg.

⁶⁰ Processos C-663/20 P, CUR/Hypo Vorarlberg Bank, e C-664/20 P, CUR/Portigon e Comissão.

do risco" que lhes é atribuído para efeitos de cálculo da sua contribuição *ex ante* para o FUR (ver [figura 6](#)).

Caixa 7

Consequências gerais do acórdão do Tribunal de Justiça, de 15 de julho de 2021, sobre a decisão do CUR relativa às contribuições *ex ante* de 2017

O Tribunal de Justiça anulou a decisão do CUR relativa à contribuição *ex ante* de 2017 referente a um banco⁶¹. No entanto, admitiu que a necessidade de proteger segredos comerciais impõe limites à fundamentação da decisão que o CUR apresenta ao banco. Em especial, o Tribunal de Justiça esclareceu as seguintes questões:

- 1) as decisões do CUR relativas às contribuições *ex ante* de 2017 e respetivo anexo estavam devidamente autenticadas, uma vez que o corpo da decisão, bem como a ficha de encaminhamento que a acompanhava, continham a assinatura manuscrita do Presidente do CUR. O Tribunal Geral cometeu um erro ao não dar ao CUR a oportunidade de responder e apresentar provas relativas à autenticação da sua decisão;
- 2) a adaptação da contribuição *ex ante* para o FUR ao perfil de risco de um banco baseia-se numa comparação da exposição desse banco aos fatores de risco pertinentes com a dos outros bancos em causa;
- 3) os artigos 4º a 7º, o artigo 9º e o anexo I do Regulamento Delegado (UE) 2015/63 são válidos, na medida em que não impedem o CUR de divulgar, de forma agregada e anónima, informações suficientes para permitir a uma instituição compreender como a sua situação individual foi tida em conta no cálculo da sua contribuição *ex ante* para o FUR, tendo em conta a situação dos outros bancos e para determinar se deve interpor um recurso nos tribunais da UE;
- 4) a decisão do CUR relativa às contribuições *ex ante* de 2017 não foi suficientemente fundamentada, mas o seu dever de fundamentação deve ser contrabalançado com a sua obrigação de proteger os dados confidenciais de outros bancos. A este respeito, o CUR pode divulgar aos bancos os valores-limite de cada "bin" e os indicadores com ele relacionados, com vista a permitir ao banco em causa compreender que o perfil de risco que lhe é atribuído é adequado.

⁶¹ Processo T-411/17, Landesbank Baden-Württemberg/CUR.

50 Dado que o acórdão do Tribunal de Justiça nos processos de recurso relativos ao ciclo de contribuição de 2017 foi proferido após a assinatura das contas definitivas de 2020, o CUR baseou corretamente a sua divulgação dos passivos contingentes no anterior acórdão do Tribunal Geral (ver ponto 47). O CUR avaliou o seu risco de um dispêndio de recursos económicos como sendo "possível" e adotou uma abordagem prudente, divulgando a totalidade do montante das contribuições *ex ante* contestadas como passivo contingente. Uma vez que o CUR tem a obrigação jurídica de cobrar contribuições *ex ante*, o TCE estima que, caso num futuro acórdão o Tribunal obrigue o CUR a proceder a um novo cálculo destas contribuições, este tenha de devolver ou cobrar qualquer eventual diferença entre os montantes inicialmente cobrados e o montante da nova decisão relativa à contribuição *ex ante*. Por conseguinte, é improvável um dispêndio do montante total da referida contribuição.

Processo relacionado com as decisões do CUR relativas às contribuições ex ante de 2016

51 Em setembro de 2019, o NRW Bank interpôs recurso⁶² do acórdão do Tribunal Geral de junho de 2019 no processo T-466/16. Neste acórdão anterior, o Tribunal Geral tinha julgado inadmissíveis os fundamentos invocados pelo banco por serem intempestivos e alheios ao objeto do litígio. Em outubro de 2021, o Tribunal de Justiça anulou o acórdão do Tribunal Geral e remeteu-lhe de novo o processo para decidir quanto ao mérito. Considerou que a alteração de um dos elementos do cálculo da contribuição *ex ante* para o FUR, como o indicador SPI⁶³, faz correr um novo prazo de recurso que permite não só contestar este elemento do cálculo dessa contribuição, mas também todos os outros elementos desse cálculo.

52 Com base no acórdão inicial do Tribunal Geral de 2019, o CUR avaliou como "remota" a probabilidade de uma anulação neste processo, não tendo divulgado qualquer passivo contingente. Na sua opinião, o Regulamento Delegado (UE) 2015/63 não lhe permite excluir essas atividades do cálculo da contribuição *ex ante*. No contexto da presente auditoria, o TCE observa que os advogados externos do CUR não puderam excluir que o risco de anulação no caso seja mais do que "remoto", mas que consideraram improvável uma anulação quanto ao mérito. O TCE considera que não é provável que uma anulação por motivos processuais conduza a um dispêndio de recursos económicos para o CUR, uma vez que poderia tomar uma nova decisão

⁶² Processo C-662/19 P.

⁶³ "Sistema de proteção institucional" ou "SPI": um sistema que cumpre os requisitos definidos no artigo 113º, nº 7, do Regulamento (UE) nº 575/2013.

relativa à contribuição *ex ante* com o mesmo montante, na sequência de uma abordagem processual revista.

Processos relacionados com as decisões revistas do CUR relativas às contribuições ex ante de 2016

53 Em 28 de novembro de 2019, o Tribunal Geral anulou as decisões do CUR relativas às contribuições *ex ante* de 2016 referentes a três bancos por questões processuais⁶⁴. Uma vez que o cálculo se manteve válido, o CUR tomou uma nova decisão sobre as contribuições *ex ante* contestadas de 2016, seguindo uma abordagem processual revista. Em maio, junho e agosto de 2020, os três bancos interpuseram recursos perante o Tribunal Geral para a anulação da nova decisão do CUR relativa às contribuições *ex ante* de 2016. O Tribunal Geral suspendeu a instância em dois dos processos até tomar uma decisão em vários processos relevantes que se encontravam pendentes relativos a contribuições *ex ante* de 2017⁶⁵. O CUR avaliou o seu risco de um dispêndio de recursos económicos como sendo "possível" e adotou sistematicamente a abordagem de divulgar como passivo contingente a totalidade do montante das contribuições *ex ante* de 2016 pagas pelos três bancos (ver ponto **50**).

Casos relacionados com os ciclos de contribuições ex ante de 2018-2020

54 Num dos processos relativos aos ciclos de contribuição de 2018 pendentes nos tribunais, o processo T-758/18 ABLV Bank/CUR, o CUR considerou o risco de anulação como "remoto" e não divulgou passivos contingentes. Esta interpretação está em consonância com o facto de o Tribunal Geral ter negado provimento ao recurso de anulação em janeiro de 2021, de que o banco recorreu em março de 2021.

55 No entanto, o CUR considerou possível que, em todos os outros processos, as suas decisões relativas às contribuições *ex ante* dos ciclos de contribuição de 2018, 2019 e 2020 fossem anuladas. O Tribunal Geral suspendeu a maior parte destes processos na pendência de uma decisão final nos processos relacionados com as contribuições *ex ante* de 2017 (ver **caixa 7**). O CUR avaliou estes casos como "possíveis", tendo em conta anteriores decisões do Tribunal Geral que consideraram que as decisões sobre as contribuições *ex ante* relacionadas com os ciclos de

⁶⁴ Processo T-365/16, processos apensos T-377/16, T-645/16 e T-809/16, bem como processo T-323/16.

⁶⁵ O Tribunal Geral suspendeu o processo T-336/20 até que os acórdãos nos processos T-411/17, T-414/17 e T-420/17 transitem em julgado. O processo T-339/20 foi suspenso na pendência de um acórdão nos processos T-420/17, T-413/18 e T-481/19.

contribuição de 2016 (ver ponto 53) e de 2017 (ver ponto 47) não estavam devidamente autenticadas. Outro aspeto foi a fundamentação das decisões, que tanto o Tribunal Geral como posteriormente o Tribunal de Justiça tinham considerado insuficientes em relação ao ciclo de contribuição de 2017.

56 Durante a auditoria, o CUR explicou que os dois riscos anteriormente referidos diminuíram em ciclos de contribuição mais recentes. Por exemplo, no que diz respeito ao ciclo de contribuição de 2020, declarou que as decisões tomadas através de tramitação escrita foram assinadas eletronicamente pelo Presidente e fazem referência a anexos que contêm o cálculo das contribuições *ex ante* individuais para o FUR. Além disso, os fundamentos das decisões foram comunicados aos bancos em causa.

57 O CUR está a avaliar de que forma a decisão do Tribunal de Justiça nos processos de recurso de 2017 afeta o risco dos processos pendentes relativos aos ciclos de contribuição de 2018-2020. O TCE observa que o risco de anulação e de dispêndio de recursos económicos nestes casos depende, em grande medida, da abordagem que os tribunais da UE e o CUR adotarem nos litígios futuros.

58 Em resumo, o TCE não encontrou provas que contradigam as conclusões do CUR quanto aos seus passivos contingentes com base nas informações disponíveis à data do encerramento das contas, em meados de junho de 2021. O TCE observa igualmente que o CUR seguiu uma abordagem prudente, divulgando a totalidade do montante das contribuições *ex ante* contestadas como passivo contingente, quando avaliou o risco de um dispêndio de recursos económicos como sendo "possível". No entanto, uma vez que o CUR tem o dever jurídico de cobrar anualmente contribuições *ex ante* aos bancos, é pouco provável que tenha de os compensar pela sua contribuição total, mesmo nos casos em que o Tribunal de Justiça se pronuncie sobre o mérito. Em vez disso, o CUR poderá ter de devolver ou cobrar qualquer eventual diferença entre os montantes da decisão de contribuição *ex ante* inicial e da decisão de contribuição *ex ante* revista. No entanto, o recente acórdão do Tribunal de Justiça nos processos de recurso relacionados com a decisão relativa às contribuições *ex ante* de 2017 de um banco (ver [caixa 7](#)) tem impacto no montante em risco dos processos pendentes contra as decisões do CUR sobre as contribuições *ex ante*.

Passivos contingentes decorrentes de processos relativos a contribuições *ex ante* a nível nacional

59 Nas suas contas definitivas relativas ao exercício de 2020, o CUR não divulgou quaisquer passivos contingentes decorrentes de processos relacionados com

contribuições *ex ante* a nível nacional (2019: 1 861 milhões de euros). Esta prática está em consonância com a decisão prejudicial do Tribunal de Justiça sobre as decisões relativas às contribuições *ex ante* nos processos nacionais (ver ponto 45).

60 Ao contrário do que aconteceu nas contas de 2019, o CUR não divulgou os montantes totais das contribuições *ex ante* que são objeto de processos administrativos ou judiciais a nível nacional. Globalmente, os montantes contestados relacionados com decisões relativas a contribuições *ex ante* na pendência de um recurso junto dos tribunais nacionais ascendiam a 3 746 milhões de euros em maio de 2021 (ver [quadro 3](#)). Embora o número de processos relativos aos ciclos de contribuição de 2020 e 2021 pendentes nos tribunais nacionais fosse muito inferior em comparação com os anteriores ciclos de contribuição (ver ponto 45 e [quadro 3](#)), os montantes contestados em 2020 (679 milhões de euros) e 2021 (632 milhões de euros) situavam-se em níveis semelhantes aos dos anos anteriores. A maioria dos processos instaurados em 2021 refere-se a processos judiciais pendentes nos tribunais da UE.

Quadro 3 – Evolução dos montantes das contribuições *ex ante* para o FUR contestados a nível nacional

Contribuição relativa ao exercício	Número de processos Maio de 2021	Montantes contestados Maio de 2021 (em milhões de euros)	Número de processos Maio de 2020	Montantes contestados Maio de 2020 (em milhões de euros)
2021	28	632	n. a.	n. a.
2020	30	679	31	669
2019	136	662	136	662
2018	113	566	114	587
2017	132	578	132	578
2016	239	545	240	563
2015	4	84	4	84
Total	682	3 746	657	3 143

Fonte: TCE, com base em dados do CUR; valores arredondados ao milhão mais próximo.

61 Embora o CUR não divulgue processos nacionais e montantes contestados nas suas contas de 2020, continuou, tal como no ano anterior e em consonância com a

sugestão do TCE, a acompanhar os processos intentados nos tribunais nacionais relativos às suas decisões sobre as contribuições *ex ante*⁶⁶. No entanto, ao contrário de 2019, em 2020 o CUR não solicitou às ANR garantias escritas sobre as informações que forneceram e uma avaliação da probabilidade de êxito dos processos contra as contribuições *ex ante* a nível nacional. Esta situação não permite ao CUR proceder a um acompanhamento reforçado dos processos nacionais que contestam as contribuições *ex ante*.

Passivos contingentes relacionados com contribuições administrativas

62 O CUR cobra anualmente contribuições administrativas para financiar os seus custos de funcionamento (ver *figura 2*). Todos os bancos abrangidos pelo Regulamento MUR nos 19 Estados-Membros participantes têm de contribuir para as despesas administrativas do CUR. Em janeiro de 2018, entrou em vigor o sistema definitivo das contribuições para as despesas administrativas do Conselho Único de Resolução, criando um sistema permanente para essas contribuições⁶⁷. Ao contrário das contribuições *ex ante* para o FUR, as contribuições administrativas não são cobradas através das ANR, mas diretamente pelo CUR. São cobradas por cada grupo bancário, enquanto as contribuições *ex ante* são cobradas por cada entidade. Por conseguinte, o número de bancos que deve pagar contribuições administrativas é diferente do número de bancos que deve pagar contribuições *ex ante*.

63 Na sequência da entrada em vigor do Regulamento Delegado (UE) 2021/517⁶⁸ da Comissão, o CUR aplicou as disposições transitórias e calculou as contribuições administrativas anuais relativas ao exercício de 2021 com base nos dados do BCE recolhidos em 2019, incluindo todas as alterações subsequentes a esses dados. Com base nestes cálculos, forneceu aos bancos as notificações de contribuição. Relativamente a 2021, o montante total a cobrar pelo CUR ascende a 60 milhões de euros junto de 2 316 instituições (ver *figura 10*). O montante global cobrado foi inferior ao de 2020, uma vez que o CUR tinha acumulado um excedente orçamental

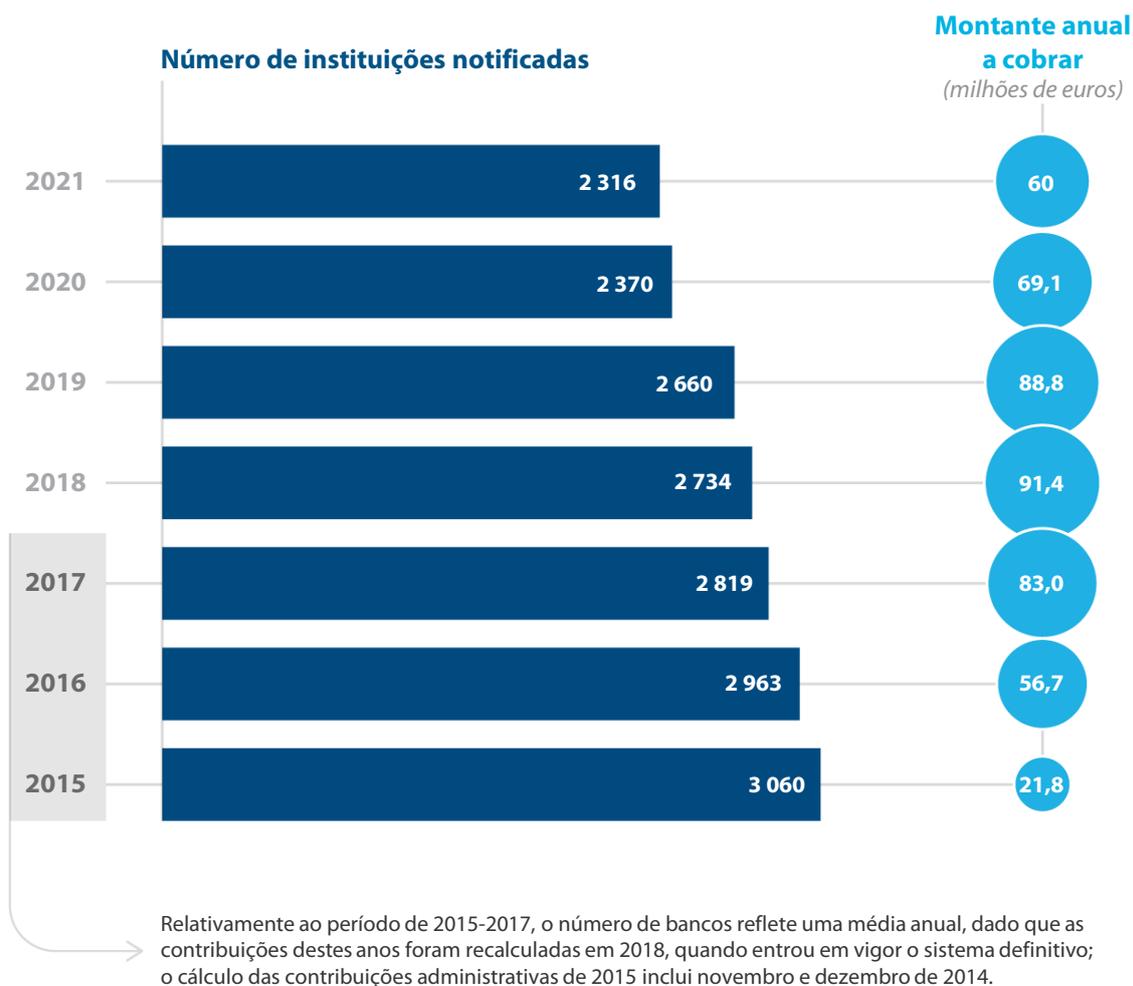
⁶⁶ TCE, Relatório sobre o exercício de 2019 relativo a eventuais passivos contingentes resultantes do desempenho por parte do Conselho Único de Resolução, do Conselho e da Comissão das suas funções ao abrigo do Regulamento (UE) nº 806/2014, ponto 55.

⁶⁷ Regulamento Delegado (UE) 2017/2361 da Comissão.

⁶⁸ Regulamento Delegado (UE) 2021/517 da Comissão, de 11 de fevereiro de 2021, que altera o Regulamento Delegado (UE) 2017/2361 no que respeita aos mecanismos de pagamento das contribuições para as despesas administrativas do Conselho Único de Resolução (JO L 104 de 25.3.2021, pp. 30-33).

em 2019 de 59,4 milhões de euros. As contribuições de 2021 serão recalculadas durante o próximo ciclo de cálculo (disposição transitória). Se necessário, as contribuições de 2020 e 2019 serão recalculadas durante o próximo ciclo de cálculo, com base em informações sobre alterações no âmbito, estatuto ou fatores de taxa da instituição.

Quadro 10 – Contribuições administrativas faturadas pelo CUR



Fonte: CUR; valores arredondados ao milhão mais próximo.

64 Os recursos contra as notificações de contribuição administrativa podem ser interpostos junto da Câmara de Recurso do CUR no prazo de seis semanas a contar da data da notificação⁶⁹. As decisões da Câmara de Recurso podem ser contestadas no Tribunal Geral. Em 2020 e 2021, os bancos não interpuseram recursos contra notificações de contribuição administrativa, pelo que o CUR não divulgou quaisquer passivos contingentes relativos às mesmas.

⁶⁹ Artigo 85º, nº 3, do Regulamento MUR.

Informações adicionais

65 O CUR demonstrou ter introduzido controlos internos adequados, que dão um panorama dos litígios relevantes interpostos nos tribunais nacionais e da UE. Contudo, devido à natureza dos processos a nível nacional, o CUR depende em grande medida da cooperação das ANR competentes. Com base no panorama disponível e na recomendação anterior do Tribunal (ver *anexo II*), a equipa jurídica do CUR procede a uma avaliação interna dos riscos por cada categoria de litígio e disponibiliza-a ao contabilista. Os desenvolvimentos são comunicados regularmente ao Conselho de Administração do CUR.

Parte II: Passivos contingentes da Comissão

66 A Comissão Europeia confirmou que, em 31 de dezembro de 2020, não existiam passivos contingentes decorrentes das suas funções ao abrigo do Regulamento MUR.

67 A jurisprudência da UE⁷⁰ limita a delegação de poderes em agências da UE, como o CUR, aos poderes executivos. Por conseguinte, um programa de resolução apenas produz efeitos se a Comissão o aprovar. A Comissão pode apresentar objeções sobre qualquer aspeto discricionário de um programa de resolução. Se o fizer devido ao critério de interesse público, deve propor as alterações necessárias ao Conselho. O mesmo se aplica se requerer uma alteração substancial da utilização do FUR⁷¹.

68 Em 7 de junho de 2017, a Comissão aprovou o primeiro programa de resolução⁷² adotado pelo CUR. Em relação a esse programa, em junho de 2021 estavam pendentes no Tribunal Geral 30 processos judiciais contra a Comissão⁷³. Os 30 demandantes interpuseram recursos de anulação da decisão da Comissão e oito intentaram igualmente ações de indemnização. Estes processos continuam em curso. Dado que a resolução do BPE não implicou qualquer apoio financeiro público ou qualquer recurso

⁷⁰ Doutrina Meroni, tal como estabelecida nos processos 9/56 e 10/56, Meroni & Co., Industrie Metallurgiche contra Alta Autoridade, Coletânea de 1957-1958, p. 133 e no processo C-270/12, Reino Unido contra Parlamento Europeu e Conselho da UE (ECLI:EU:C:2014:18).

⁷¹ Artigo 18º, nº 7, do Regulamento MUR.

⁷² Aprovação do programa de resolução do Banco Popular Español, S. A.

⁷³ A Comissão é a única demandada em apenas um destes 30 processos.

ao FUR (ver ponto 17), a Comissão não procedeu a uma avaliação relativa aos auxílios estatais ou ao apoio do Fundo.

69 Como foi o caso nas contas de 2019, também em 2020 a Comissão decidiu não divulgar quaisquer passivos contingentes relacionados com estes processos com base na sua avaliação contabilística. Segundo a Comissão, nenhum demandante demonstrou de forma suficiente a existência de responsabilidade extracontratual da sua parte. A Comissão afirmou, nomeadamente, não existir uma violação suficientemente grave de uma disposição destinada a conferir direitos aos particulares. Em consequência, na ótica da Comissão, é "remoto" o risco de um dispêndio de recursos económicos relacionado com a sua decisão de aprovação. A Comissão declarou ainda que nenhum demandante poderia ter sofrido danos, uma vez que a alternativa à resolução teria sido a insolvência ao abrigo das regras nacionais. Qualquer acionista ou credor que pudesse ter recebido um tratamento mais favorável no caso de um processo de insolvência teria sido compensado pelo CUR segundo o princípio de que "nenhum credor fica pior" (ver pontos 36 a 39). Por conseguinte, a Comissão afirmou que, com base na sua vasta experiência, o potencial risco financeiro a que está exposta devido a estes processos é "remoto".

70 A partir da análise da sua amostra, o TCE não encontrou provas que contradigam a avaliação efetuada pela Comissão.

71 Além dos processos relacionados com a resolução do BPE, a Comissão interpôs também um recurso no processo C-584/20 P, no qual pedia a anulação do anterior acórdão do Tribunal Geral num processo relativo às contribuições *ex ante* do ciclo de contribuição de 2017. Em 15 de julho de 2021, o Tribunal de Justiça anulou o acórdão inicial do Tribunal Geral, mas confirmou a anulação da decisão do CUR relativa às contribuições *ex ante*, por insuficiência de fundamentação (ver ponto 48). A Comissão não teve acesso a este acórdão a tempo das contas anuais de 2020, pelo que teve de basear a sua divulgação no anterior acórdão do Tribunal Geral relativo aos três processos de contribuições *ex ante* de 2017. Uma vez que a Comissão não está envolvida no processo de decisão das contribuições *ex ante*, não divulgou quaisquer passivos contingentes. O TCE não encontrou provas que contradigam a avaliação da Comissão.

Parte III: Passivos contingentes do Conselho

72 O Conselho confirmou que, em 31 de dezembro de 2020, não tinha passivos contingentes resultantes do desempenho das suas funções ao abrigo do Regulamento MUR.

73 A Comissão pode apresentar objeções a um programa de resolução proposto pelo CUR. Se estas disserem respeito ao critério de interesse público, deve propor as alterações necessárias ao Conselho. O mesmo se aplica se requerer uma alteração substancial da utilização do FUR (ver ponto [67](#)).

74 Até ao presente, o Conselho não esteve envolvido em qualquer decisão de resolução. Não obstante, foi objeto de um processo judicial relacionado com o BPE no final de 2017. Em 2018, o processo foi considerado inadmissível na medida em que o demandado era o Conselho⁷⁴. Em consequência, dele não resultam passivos contingentes para o Conselho.

⁷⁴ Despacho do Tribunal Geral (Oitava Secção) de 14 de junho de 2018 – Cambra Abaurrea contra Parlamento e outros (processo T-553/17).

Conclusões e recomendações

75 O TCE ressalva que, nesta fase, qualquer avaliação sobre o resultado dos processos judiciais relativos às decisões de resolução e de não resolução contra o CUR e a Comissão são extremamente complicadas pelo facto de o quadro jurídico em matéria de resoluções ser relativamente recente e criar um sistema jurídico complexo, específico e sem precedentes. Contudo, o TCE não encontrou provas que contradigam as avaliações efetuadas pelo CUR e pela Comissão sobre eventuais passivos contingentes resultantes do desempenho das suas funções ao abrigo do Regulamento do Mecanismo Único de Resolução (ver pontos [23](#), [34](#), [39](#) e [69](#)). Por conseguinte, não são necessários passivos contingentes em relação a estes processos.

76 Nas suas contas de 2020, o CUR divulgou passivos contingentes no montante de 5 561 milhões de euros em relação a processos pendentes contra as suas decisões relativas às contribuições *ex ante* de 2016-2020 (ver ponto [46](#)). Esta divulgação baseou-se nas decisões do Tribunal Geral de anular as decisões do CUR relativas às contribuições *ex ante* de 2017 referentes a três bancos em setembro de 2020. Num processo, a decisão foi entretanto anulada pela Grande Secção do Tribunal de Justiça, mas este acórdão foi proferido depois de o CUR ter emitido as suas contas definitivas em meados de junho de 2021, pelo que não pôde ser considerado.

77 Nas suas contas de 2020, o CUR divulgou a totalidade das contribuições *ex ante* objeto de litígio como passivos contingentes. Esta abordagem foi motivada pela prudência com base nas informações disponíveis e na jurisprudência pertinente dos tribunais da UE à data do encerramento das contas do CUR. O TCE observa que o CUR tem a obrigação jurídica de cobrar contribuições *ex ante*, pelo que é pouco provável que tenha de compensar integralmente as contribuições dos bancos. Em caso de novo cálculo das contribuições *ex ante*, o CUR poderá ter de devolver ou cobrar qualquer eventual diferença entre os montantes da decisão de contribuição *ex ante* inicial e da decisão de contribuição *ex ante* revista.

78 Ao contrário das contas de exercícios anteriores, o CUR não divulgou passivos contingentes relacionados com processos nacionais contra contribuições *ex ante*, em conformidade com a recente decisão prejudicial do Tribunal de Justiça (ver [caixa 7](#)), que considera que os tribunais nacionais não são competentes para analisar as decisões do CUR relativas às contribuições *ex ante* para o FUR. O TCE reconhece que, em conformidade com as suas recomendações anteriores, o CUR continua a acompanhar os processos *ex ante* intentados perante os tribunais nacionais.

79 O CUR foi notificado de novos processos judiciais nos tribunais da UE relacionados com a sua decisão relativa às contribuições *ex ante* de 2021 para o Fundo Único de Resolução (ver ponto 44). No entanto, uma vez que estes processos foram apresentados após a assinatura das suas contas definitivas e devem ser objeto de uma avaliação exaustiva, o CUR não o pôde fazer para as contas de 2020. Estes processos terão de ser considerados para as contas de 2021.

80 De modo a assegurar uma imagem verdadeira e apropriada das contas, o contabilista deve obter todas as informações pertinentes. Para a elaboração das contas de 2020 do CUR, o seu serviço jurídico transmitiu ao contabilista uma avaliação dos riscos por categoria dos litígios em curso (ver ponto 65). A avaliação dos riscos também incluiu alguma fundamentação subjacente. Além disso, ao contrário das contas de 2019, o contabilista recebeu declarações escritas do Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria sobre os procedimentos nacionais relativos à resolução do Banco Popular Español, S.A. (ver ponto 30), mas não das autoridades nacionais de resolução pertinentes sobre os procedimentos nacionais relativos às contribuições *ex ante* (ver ponto 61).

Recomendação 1 – Desenvolver um método de cálculo da possível exposição financeira decorrente das contribuições *ex ante*

O CUR deve continuar a avaliar o risco de todos os processos pendentes contra as suas decisões relativas às contribuições *ex ante* para o Fundo Único de Resolução e avaliar eventuais novos processos judiciais até ao encerramento das suas contas.

Tendo em conta a avaliação dos riscos, o CUR deve divulgar como passivo contingente o montante que espera ter de pagar aos bancos que contribuem. Em vez de divulgar como passivos contingentes os montantes totais das contribuições *ex ante* objeto de litígio, deve avaliar e desenvolver um método para calcular a diferença estimada entre as decisões de contribuição *ex ante* iniciais e uma eventual decisão revista, quando aplicável.

Prazo: apresentação das contas do CUR relativas a 2021

Recomendação 2 – Informações a fornecer ao contabilista relativas a processos nacionais

Uma vez que o número total de processos nacionais relativos às contribuições *ex ante* é elevado e continua a aumentar, o CUR deve reintroduzir o processo de acompanhamento destes casos, solicitando às autoridades nacionais de resolução que apresentem anualmente uma garantia por escrito sobre as informações fornecidas, bem como uma avaliação da probabilidade de êxito dos processos interpostos contra a contribuição *ex ante*. Estas informações devem ser transmitidas ao contabilista do CUR para ajudar na elaboração das respetivas contas.

Prazo: apresentação das contas do CUR relativas a 2021

O presente relatório foi adotado pela Câmara IV, presidida por Mihails Kozlovs, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, em 9 de novembro de 2021.

Pelo Tribunal de Contas



Klaus-Heiner LEHNE

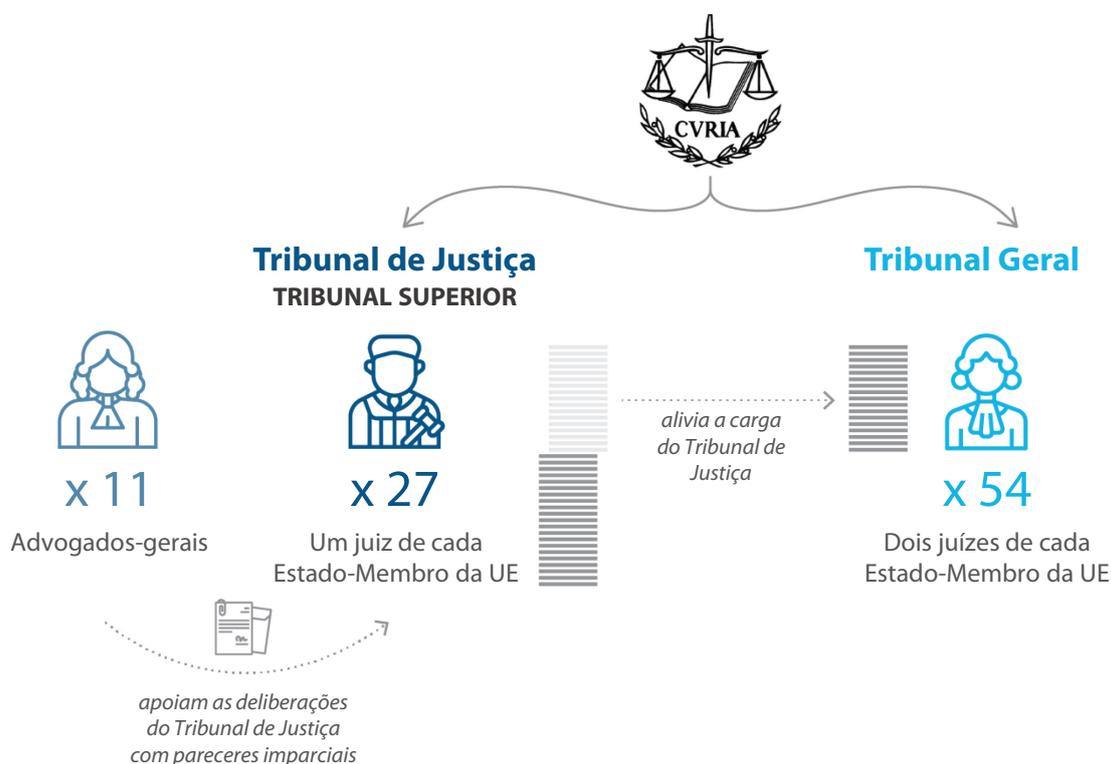
Presidente

Anexos

Anexo I – O Tribunal de Justiça da União Europeia e as vias de recurso disponíveis contra as decisões das instituições, órgãos e organismos da UE

O TJUE (ver [figura 11](#)) é composto por duas jurisdições: o Tribunal de Justiça e o Tribunal Geral. No Tribunal de Justiça, os advogados-gerais emitem pareceres sobre os processos para o apoiar nas suas deliberações. O Tribunal Geral foi criado para aliviar a pressão sobre o Tribunal de Justiça e aprecia sobretudo processos intentados por particulares e empresas contra atos e atos regulamentares da UE que lhes digam diretamente respeito, bem como processos que visem obter uma indemnização por danos causados por instituições, órgãos ou organismos da UE. Os acórdãos do Tribunal Geral são passíveis de recurso para o Tribunal de Justiça no prazo de dois meses, mas estes recursos estão limitados a questões de direito.

Figura 11 – Composição do Tribunal de Justiça da União Europeia



Fonte: TCE.

Estão disponíveis diversas vias de recurso judicial para as pessoas singulares e coletivas que pretendam contestar decisões de instituições, órgãos e organismos da UE (ver [figura 12](#)). Uma delas é o recurso de anulação contra uma decisão juridicamente

vinculativa de que a pessoa seja destinatária ou que lhe diga direta e individualmente respeito. Para anular uma decisão tomada pela UE ou por um dos seus organismos, os recorrentes devem interpor os recursos no prazo de dois meses a contar da publicação da decisão em causa⁷⁵.

Figura 12 – Vias de recurso judicial disponíveis contra decisões de instituições, órgãos e organismos da UE



Fonte: TCE, com base no TFUE e na jurisprudência.

Outro tipo de via de recurso é a ação de indemnização com base na responsabilidade extracontratual da União de pagar pelos danos sofridos. Estas ações⁷⁶ apenas podem ser intentadas no prazo de cinco anos. Para vencer uma ação de indemnização, o demandante tem de demonstrar que a instituição cometeu uma violação suficientemente grave de uma norma destinada a conferir direitos aos particulares, que houve um prejuízo real sofrido pelo demandante e que existe um nexo de causalidade direto entre a violação e o prejuízo.

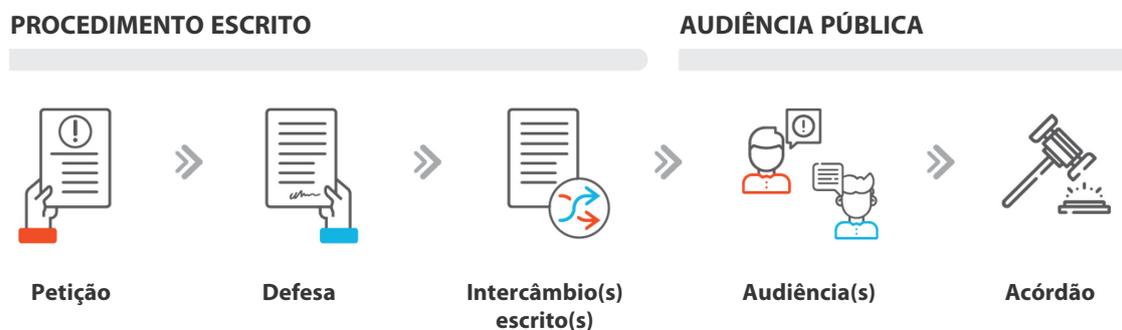
Os processos judiciais são iniciados com a apresentação pelo demandante de uma petição que especifique os fundamentos e argumentos invocados, bem como os pedidos formulados. O demandado é obrigado a apresentar uma defesa escrita no

⁷⁵ O artigo 263º do TFUE estabelece um prazo de dois meses a contar da publicação da medida, da sua notificação ao recorrente ou, na falta desta, do dia em que o recorrente tenha tomado conhecimento da medida.

⁷⁶ Artigo 268º do TFUE; artigo 87º, nº 5, do Regulamento MUR; artigo 46º do Estatuto do Tribunal de Justiça.

prazo de dois meses⁷⁷. Por norma, o demandante pode apresentar uma réplica à defesa, à qual o demandado pode apresentar uma tréplica. As partes que estejam em condições de demonstrar que têm interesse no resultado do processo podem intervir no procedimento mediante a apresentação de um articulado de intervenção em que apoiam as conclusões de uma parte. Além disso, os tribunais da UE podem optar por colocar às partes perguntas específicas a que estas estão obrigadas a responder. No final deste procedimento escrito, os tribunais da UE podem decidir realizar uma audiência oral pública no TJUE. Em seguida, os juízes deliberam e proferem o seu acórdão numa audiência pública (ver *figura 13*). Os acórdãos podem ser objeto de recurso no prazo de dois meses e dez dias após a notificação da decisão às partes⁷⁸. Se não forem objeto de recurso, tornam-se definitivos após este período.

Figura 13 – Tramitação normal dos processos no TJUE



Fonte: TCE.

⁷⁷ Em circunstâncias excepcionais, este prazo pode ser prorrogado a pedido devidamente fundamentado do demandado, com base no artigo 81º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral (JO L 105 de 2015, p. 1), o que aconteceu na maior parte dos processos relacionados com a resolução do BPE.

⁷⁸ Artigo 56º do Estatuto do Tribunal de Justiça.

Anexo II – Seguimento das recomendações do ano anterior

Ano de formulação	Recomendação	Situação	Descrição
2020	Tendo em conta os recentes acórdãos do Tribunal de Justiça e do Tribunal Geral, o CUR deve reavaliar o risco associado a todos os processos pendentes contra as suas decisões relativas às contribuições <i>ex ante</i> para o FUR e avaliar qualquer novo processo judicial.	Concluída	Tendo em conta todos os acórdãos do Tribunal Geral e do Tribunal de Justiça à data da elaboração das contas de 2020, o CUR reavaliou o nível de risco e divulgou como passivo contingente o montante total das contribuições <i>ex ante</i> nos casos em que avaliou o risco como "possível".
2020	O CUR deve considerar todos os processos judiciais nas suas contas finais, a fim de assegurar que estas apresentam uma imagem verdadeira e apropriada, incluindo todas as informações que possam conduzir a um dispêndio de recursos económicos, tais como processos nacionais contra decisões de execução de programas de resolução aprovados.	Concluída	Relativamente às contas de 2020, o CUR solicitou uma declaração escrita do FROB sobre os recursos administrativos e os processos judiciais relativos ao BPE a nível nacional e fez divulgações adicionais com base na análise das informações fornecidas.

Siglas e acrónimos

Sigla, acrónimo ou designação abreviada	Explicação
ANR	Autoridade nacional de resolução
BCE	Banco Central Europeu
BPE	Banco Popular Español, S.A.
CUR	Conselho Único de Resolução
FROB	Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (autoridade nacional de resolução espanhola)
FUR	Fundo Único de Resolução
MUR	Mecanismo Único de Resolução
Regulamento MUR	Regulamento (UE) nº 806/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de julho de 2014, que estabelece regras e um procedimento uniformes para a resolução de instituições de crédito e de certas empresas de investimento no quadro de um Mecanismo Único de Resolução e de um Fundo Único de Resolução bancária e que altera o Regulamento (UE) nº 1093/2010 (JO L 225 de 30.7.2014, p. 1).
TCE	Tribunal de Contas Europeu
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
Tribunal de Justiça	Parte do Tribunal de Justiça da União Europeia
Tribunal Geral	Parte do Tribunal de Justiça da União Europeia

Resposta do CUR

O CUR toma nota do presente relatório e gostaria de agradecer ao TCE a boa cooperação durante a auditoria.

Recomendação n.º 1

O CUR aceita a recomendação n.º 1 do TCE.

Obviamente, o CUR continuará a cumprir as regras contabilísticas aplicáveis e, no contexto dos passivos contingentes, fornecerá uma melhor estimativa com base numa imagem verdadeira e apropriada.

No que diz respeito à recomendação de «avaliar e desenvolver um método de cálculo da diferença estimada», o CUR, na fase atual, considera que existe o risco de que:

- devido à complexidade e à inter-relação do cálculo da contribuição; e,
- devido à atual incerteza quanto à abordagem que poderá ser adotada pelo Tribunal Geral e pelo Tribunal de Justiça relativamente aos litígios *ex ante* que justificariam um novo cálculo,

o reforço da atual abordagem (prudente) do CUR possa conduzir a uma estimativa muito aproximada dessa diferença nas contribuições.

Recomendação n.º 2

O CUR aceita a recomendação n.º 2 do TCE.

Resposta da Comissão

ao relatório do Tribunal de Contas Europeu, elaborado nos termos do artigo 92.º, n.º 4, do Regulamento (UE) n.º 806/2014, sobre eventuais passivos contingentes (para o Conselho Único de Resolução, o Conselho, a Comissão ou outros) resultantes do desempenho por parte do Conselho Único de Resolução, do Conselho e da Comissão das suas funções no quadro do referido regulamento durante o exercício de 2020

«A Comissão tomou conhecimento do relatório do Tribunal de Contas Europeu.»

Resposta do Conselho

O Conselho tomou nota do relatório do Tribunal de Contas Europeu.

Equipa de auditoria

Nos termos do artigo 92º, nº 4, do Regulamento (UE) nº 806/2014, que estabelece o Mecanismo Único de Resolução, o Tribunal de Contas Europeu apresenta anualmente um relatório sobre eventuais passivos contingentes resultantes do desempenho por parte do Conselho Único de Resolução, do Conselho e da Comissão das suas funções ao abrigo do referido regulamento.

O presente relatório foi elaborado pela Câmara de Auditoria IV – Regulamentação dos mercados e economia competitiva, presidida pelo Membro do TCE Mihails Kozlovs. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do membro do TCE Rimantas Šadžius, com a colaboração de Mindaugas Pakštys, chefe de gabinete; Matthias Blaas, assessor de gabinete; Ioanna Metaxopoulou, Diretora; Valeria Rota, responsável principal; Leonidas Tsonakas, responsável de tarefa; Carlos Soler Ruiz e Nadiya Sultan, auditores; Andreea-Maria Feipel-Cosciug, conselheira jurídica.



Rimantas Šadžius



Mindaugas Pakštys



Matthias Blaas



Joanna Metaxopoulou



Valeria Rota



Leonidas Tsonakas



Carlos Soler Ruiz



Nadiya Sultan



Andreea-Maria Feipel-Cosciug

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2021.

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) é aplicada pela [Decisão nº 6-2019 do Tribunal de Contas Europeu](#) relativa à política de dados abertos e à reutilização de documentos.

Salvo indicação em contrário (por exemplo, em declarações de direitos de autor individuais), o conteúdo do TCE propriedade da UE está coberto pela licença [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licence](#). Nos termos da mesma, é permitida a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as alterações. Esta reutilização não pode distorcer o significado original ou a mensagem dos documentos. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário clarificar os direitos adicionais se um conteúdo específico representar pessoas singulares identificáveis, por exemplo, imagens do pessoal do TCE, ou incluir obras de terceiros. Se for obtida uma autorização, esta deve anular a autorização geral acima referida e indicar claramente quaisquer restrições aplicáveis à sua utilização.

Para utilizar ou reproduzir conteúdos que não sejam propriedade da UE, pode ser necessário pedir autorização diretamente aos titulares dos direitos de autor.

O *software* ou os documentos abrangidos por direitos de propriedade industrial, nomeadamente patentes, marcas, desenhos e modelos registados, logótipos e nomes, estão excluídos da política de reutilização do TCE, não sendo permitido reutilizá-los.

O conjunto de sítios Internet institucionais da União Europeia, no domínio europa.eu, disponibiliza ligações a sítios de terceiros. Uma vez que o TCE não controla esses sítios, recomenda que se consultem as respetivas políticas em matéria de proteção da privacidade e direitos de autor.

Utilização do logótipo do Tribunal de Contas Europeu

O logótipo do Tribunal de Contas Europeu não pode ser utilizado sem o consentimento prévio do Tribunal de Contas Europeu.