

# O ENQUADRAMENTO DO FUNDO DE RESOLUÇÃO PORTUGUÊS NO ORÇAMENTO DO ESTADO

*Hugo Leite Meirelles Monteiro<sup>1</sup>*

## SUMÁRIO

Nota prévia. 1. Da divergência de enquadramento do Fundo de Resolução. 2. Do enquadramento no orçamento pela natureza e forma. 2.1. Empresas públicas. 2.2. Associações públicas. 2.3. Fundações públicas. 2.3.1. Fundação pública de direito privado. 2.3.2. Fundação pública de direito público. Nota final. Referências bibliográficas.

## NOTA PRÉVIA

O objetivo deste trabalho é o de investigar qual é o devido enquadramento e regime de controlo orçamental da atividade financeira do Fundo de Resolução à luz da problemática em torno da sua natureza e forma jurídica, tendo como plano de fundo o seu contínuo enquadramento pelo Governo no regime simplificado das Entidades Públicas Reclassificadas.

---

<sup>1</sup> Mestre e doutorando pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.



## 1. DA DIVERGÊNCIA DE ENQUADRAMENTO DO FUNDO DE RESOLUÇÃO

Antes da criação e operacionalização<sup>1</sup> do Fundo de Resolução português (FdR)<sup>2</sup>, quem tinha a atribuição de auxiliar<sup>3</sup> as instituições financeiras em crise com a disponibilização de fundos (recursos públicos) era o próprio Estado português – entendido aqui, no seu sentido restrito, como a pessoa coletiva de direito público que coincide com a administração central direta<sup>4</sup> –, através da Direção-Geral do Tesouro e Finanças<sup>5</sup>. No período de 2007<sup>6</sup> a 2013, o Estado português concedeu fundos que totalizaram € 12.090 M (tabela 1). Embora o Estado tenha feito outros resgates posteriormente, que somaram mais € 8.394 M – em boa parte decorrentes dos compromissos assumidos anteriormente à criação do Fundo de Resolução –, a partir de então (2014) a atribuição passou, em termos formais, para o Fundo de Resolução, que, no período de 2014 a 2020, concedeu fundos que totalizaram outros € 8.365 M (tabela 2). Dizemos «em termo formais» porque boa parte desse valor disponibilizado pelo Fundo de Resolução às instituições financeiras teve por origem empréstimos concedidos pelo Estado ao FdR (€ 6.519 M)<sup>7</sup>, de modo que, em alguma medida, o Estado continuou, em termos materiais,

<sup>1</sup> A operacionalização refere-se a questões como instalações, designações dos integrantes, página na internet, canais de contacto, logotipo/símbolo e sistema de gestão documental. Cfr. Fundo de Resolução. *Relatório e contas 2012*. Lisboa, 2013, p. 16.

<sup>2</sup> A criação do Fundo de Resolução decorreu de compromissos assumidos com a Troika (Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional) no ano de 2011. Cfr. José Manuel Quelhas. «Especificidades e vicissitudes do mecanismo de resolução bancária em Portugal: do Memorando de entendimento de 2011 à Directiva 2014/59/EU e ao Regulamento (UE) n.º 806/2014». *Boletim de ciências económicas*. vol. LVII, tomo III, Universidade de Coimbra, 2014, p. 2766-2775.

<sup>3</sup> Cfr. o art. 16.º da Lei n.º 63-A/2008, de 24 de Novembro, que estabelece medidas de reforço da solidez financeira.

<sup>4</sup> Não obstante pudesse se utilizar das sociedades cujo capital fosse totalmente detido, direta ou indiretamente, pelo Estado (art. 22.º da Lei n.º 63-A/2008, de 24 de Novembro). Quanto ao financiamento dos resgates, diz a redação original do art. 17.º desta lei que «as medidas de reforço da solidez financeira previstas na presente lei dispõem de recursos obtidos por dotações do Orçamento do Estado e emissão de dívida pública». Sobre o sistema de resgate previsto nesta lei, cfr. Jorge Coutinho de Abreu. «A intervenção do Estado na recapitalização bancária». in L. Miguel Pestana de Vasconcelos. *II Congresso de direito bancário*. Coimbra: Almedina, 2017, p. 25-33.

<sup>5</sup> Não obstante, já havia específicas entidades públicas responsáveis por socorrer os investidores e os depositantes, como o Sistema de Indemnização aos Investidores e o Fundo de Garantia de Depósito, respetivamente. Este último foi acionado uma vez, em 2010, para o reembolso dos depósitos constituídos junto do Banco Privado Português. Cfr. Fundo de Resolução. *Historial do FGD*. Disponível em: <<https://www.fgd.pt/historical-do-fgd>>. Acesso em 17/01/2021.

<sup>6</sup> 2007 foi o ano de deflagração da crise financeira que começou nos EUA.

<sup>7</sup> As operações de crédito (em sentido amplo) – e as respetivas dívidas – das administrações públicas (AP) podem ser divididas em efetivas e fictícias, sendo efetiva a que envolve uma entidade das AP e uma outra entidade estranha às AP, e sendo fictícia a que envolve apenas entidades das AP. Estas operações fictícias correspondem ao que se pode chamar de crédito interpúblico (ou intrapúblico), em que ocorrem movimentações internas de dinheiro no interior das AP. Cfr. António L. de Sousa Franco. *Finanças públicas e direito financeiro*. vol. II. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 1992 [14ª reimp. / 2012], p. 81 e 83-84; Maria d'Oliveira Martins. *Lições de finanças públicas e direito financeiro*. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2019, p. 66. Para fins de controlo do equilíbrio orçamental das AP, não é tão relevante analisar as movimentações internas de dinheiro das AP, pois, se uma parte do dinheiro sai de uma entidade das AP para outra, não há uma alteração no saldo orçamental consolidado das AP. Quando se fala em equilíbrio orçamental, o que se quer controlar é o dinheiro que entra e sai do âmbito das AP. É por isso que, para efeitos de reporte à União Europeia e cálculo dos défices e dívidas excessivos, os orçamentos são expressos em termos consolidados, sem a influência de

com a atribuição de auxiliar as instituições financeiras, embora, agora, tendo o FdR como intermediário<sup>8</sup>. A outra parte da verba utilizada pelo FdR decorreu de tributos cobrados das instituições financeiras e consignados ao FdR, bem como de empréstimos concedidos pelas instituições participantes do FdR<sup>9</sup>.

**Tabela 1 – Fundos disponibilizados pelo Estado português 2007-2019<sup>10</sup>**

Beneficiário	Ano da disponibilização	Valor
Caixa Geral de Depósitos	2007	€ 150 M
Caixa Geral de Depósitos	2008	€ 400 M
Caixa Geral de Depósitos	2009	€ 1.000 M
Banco Privado Português	2010	€ 450 M
Caixa Geral de Depósitos	2010	€ 550 M
Banco Comercial Português	2012	€ 3.000 M
Banco Português de Investimentos	2012	€ 1.500 M
Banco Português de Negócios	2012	€ 1.780 M
Caixa Geral de Depósitos	2012	€ 1.650 M
Banco Internacional do Funchal	2013	€ 1.100 M
Banco Português de Negócios	2013	€ 510 M
Banco Português de Negócios	2014	€ 527 M
Banco Privado Português	2014	€ 32 M
Banco Internacional do Funchal	2015	€ 1.766 M
Banco Português de Negócios	2015	€ 461 M
Banco Português de Negócios	2016	€ 442 M
Banco Português de Negócios	2017	€ 424 M
Caixa Geral de Depósitos	2017	€ 2.500 M

dívidas dentre entidades das AP. Cfr. Maria d'Oliveira Martins. *Lições de finanças públicas e direito financeiro*. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2019, p. 66, nota de rodapé 182. Tudo isso reforça a importância de se saber qual é o devido enquadramento do Fundo de Resolução no âmbito orçamental.

<sup>8</sup> De todos os regates realizados, incluindo os efetuados pelo Estado e pelo Fundo de Resolução, até o ano de 2019 foi recuperado aproximadamente 25% do valor. Cfr. Tribunal de Contas. *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2019*. p. 189. O baixo retorno não surpreende diante da finalidade principal dos resgates, que é a de salvar os bancos e não buscar o melhor investimento para o Estado/FdR. Para além de que, dada as altas quantias emprestadas pelo Estado/FdR, as amortizações acabam por se estender por um longo período, não sendo de esperar um retorno alto a curto prazo ou médio prazo.

<sup>9</sup> Sobre as fontes de financiamento do FdR, cfr. José Manuel Quelhas. «Especificidades e vicissitudes do mecanismo de resolução bancária em Portugal: do Memorando de entendimento de 2011 à Directiva 2014/59/EU e ao Regulamento (UE) n.º 806/2014». *Boletim de ciências económicas*. vol. LVII, tomo III, Universidade de Coimbra, 2014, p. 2788-2795.

<sup>10</sup> Os valores se referem a empréstimos, aquisição de capital, mecanismo de capital contingente e execução de garantia. A tabela teve por fonte três tabelas disponibilizadas em um documento do Banco de Portugal e pareceres do Tribunal de Contas. Cfr.: Banco de Portugal. *Relatório extraordinário: nos termos e para os efeitos do artigo 6.º da Lei n.º 15/2019*. 2019, p. 9, 13 e 27-33; Tribunal de Contas. *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2007* (p. VII.46), *de 2008* (p. 45), *de 2009* (p. VI.16-17), *de 2010* (p. 87-88), *de 2012* (p. 54 e 242-245), *de 2013* (p. 211 e 213), *de 2014* (p. 205-208), *de 2015* (p. 173-175), *de 2016* (p. 171-173), *de 2017* (p. 209-211), *de 2018* (p. 235-236), *de 2019* (p. 188-189).

Banco Português de Negócios	2018	€ 771 M
Fundo de Recuperação de Créditos (BES)	2018	€ 128 M
Banco Português de Negócios	2019	€ 1.266 M
Fundo de Recuperação de Créditos (BES)	2019	€ 77 M

**Tabela 2 – Fundos disponibilizados pelo Fundo de Resolução 2014-2020<sup>11</sup>**

Beneficiário	Data da disponibilização	Valor total (emprestado do Estado)
Banco Espírito Santo (Novo Banco)	2014	€ 4.900 M (3.900)
Banco Internacional do Funchal	2015	€ 489 M (489)
Banco Espírito Santo (Novo Banco)	2018	€ 792 M (430)
Banco Espírito Santo (Novo Banco)	2019	€ 1.149 M (850)
Banco Espírito Santo (Novo Banco)	2020	€ 1.035 M (850)

No que se refere a questões orçamentais, a transferência de atribuição do Estado para o Fundo de Resolução suscita algumas dúvidas, nomeadamente se a modificação melhora ou piora o controlo orçamental sobre as medidas de resgate às instituições financeiras<sup>12</sup>. A nível de contextualização, recorda-se dos fenómenos da parafiscalidade e da «parafinanças», em que a Administração Pública busca mitigar as formalidades previstas para as atividades de arrecadação e de gastos públicos e/ou esconder o crescimento das despesas públicas, utilizando-se, para tanto, de uma dupla descaracterização, na qual a receita não se sujeita ao regime tributário (parafiscal) nem ao regime orçamental (parafinanças)<sup>13</sup>.

Desde a criação do Fundo de Resolução que há divergências entre o Governo e o Tribunal de Contas quanto ao enquadramento do FdR no Orçamento do Estado (OE) – e aqui a palavra Estado tem um sentido menos restrito, pois corresponde a administração central, incluindo a direta e a indireta.

O Governo português não incluiu o FdR no Orçamento do Estado e na Conta Geral do Estado (CGE) para o ano de 2013, o que foi entendido como incorreto pelo Tribunal de Contas. Este Tribunal opinou pela obrigatoriedade do enquadramento do FdR no OE e na CGE, sob o fundamento de que o FdR fazia parte dos serviços e fundos autónomos, já que o FdR preencheria os critérios previstos no art.

<sup>11</sup> Mesmas fontes referidas na nota de rodapé anterior. Em acréscimo, sobre o auxílio do ano de 2020, cfr. Fundo de Resolução. *Esclarecimentos sobre informações difundidas na sequência da publicação, pelo Conselho das Finanças Públicas, das Perspetivas Económicas e Orçamentais 2020-2022*. Comunicado de 04/06/2020.

<sup>12</sup> Outra dúvida, relacionada a esta, está em saber se a mudança diminui ou aumenta o impacto orçamental das medidas de auxílio. Cfr. José Manuel Quelhas. «Especificidades e vicissitudes do mecanismo de resolução bancária em Portugal: do Memorando de entendimento de 2011 à Directiva 2014/59/EU e ao Regulamento (UE) n.º 806/2014». *Boletim de ciências económicas*. vol. LVII, tomo III, Universidade de Coimbra, 2014, p. 2802, nota de rodapé 46.

<sup>13</sup> Cfr. António L. de Sousa Franco. *Finanças públicas e direito financeiro*. vol. II. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 1992 [14ª reimp. / 2012], p. 73-78.

2.º, n.º 3, da LEO/2001<sup>14</sup>, isto é, teria autonomia administrativa e financeira, dispunha de receitas próprias para cobertura das suas despesas e não teria natureza e forma de empresa, fundação ou associação públicas<sup>15</sup>.

Não obstante o sentido do parecer do Tribunal de Contas, o Governo não incluiu novamente o FdR no OE para o ano de 2014, e, quando o incluiu, no OE para 2015, fundamentou que a inclusão se daria por ser o FdR uma Entidade Pública Reclassificada (EPR)<sup>16-17</sup>. Apesar da inclusão no OE, o Tribunal de Contas se posicionou no sentido de que a inclusão do FdR no Orçamento se daria independentemente de o FdR ser considerado ou não uma EPR<sup>18</sup>, pois que – embora o Tribunal não tenha sido explícito quanto a isso neste parecer – o FdR integraria a administração pública central pela sua natureza e forma<sup>19</sup>. Esta divergência se manteve em todos os anos seguintes (tabela 3).

**Tabela 3 – Divergências entre o Governo e o Tribunal de Contas<sup>20</sup>**

ANO	GOVERNO	TRIBUNAL DE CONTAS
2012	Ausência no OE e na CGE (FdR criado no decurso do ano e ausência de ativos no início do ano)	Nenhuma referência
2013	Omissão no OE e na CGE	Apontou omissão indevida do FdR no OE e na CGE
2014	Omissão no OE e na CGE	Apontou omissão indevida do FdR no OE e na CGE
2015	Inclusão do FdR como EPR	Apontou incorreção no fundamento da inclusão, pois o FdR faz parte da APC
2016	Inclusão do FdR como EPR	Apontou incorreção no fundamento da inclusão, pois o FdR faz parte da APC
2017	Inclusão do FdR como EPR	Apontou incorreção no fundamento da inclusão, pois o FdR faz parte da APC
2018	Inclusão do FdR como EPR	Apontou incorreção no fundamento da inclusão, pois o FdR faz parte da APC
2019	Inclusão do FdR como EPR	Apontou incorreção no fundamento da inclusão, pois o FdR faz parte da APC
2020	Inclusão do FdR como EPR	Parecer a ser elaborado

<sup>14</sup> Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (revogada pela LEO/2015).

<sup>15</sup> Cfr. Tribunal de Contas. *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2013*. p. 45, 205-207 e 392.

<sup>16</sup> Cfr. Tribunal de Contas. *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014*. p. 72.

<sup>17</sup> Conforme glossário divulgado pelo Governo, Entidade Pública Reclassificada é uma «entidade que, na sua génese jurídica, constitui uma entidade do setor público empresarial [,] mas que, por força da Lei de Enquadramento Orçamental e dos critérios definidos no SEC - Sistema Europeu de Contas Nacionais -, é objeto de reclassificação para o âmbito das administrações públicas, sendo as suas contas relevantes para efeitos de apuramento dos agregados das contas públicas. A listagem das EPR é divulgada pelo INE no contexto do Sistema de Contas Nacionais/Procedimento dos Défices Excessivos». Direção-Geral do Orçamento. *Síntese da execução orçamental: III notas complementares*. Fevereiro de 2018, p. 10.

<sup>18</sup> Cfr. Tribunal de Contas. *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014*. p. 72.

<sup>19</sup> Este argumento encontra fundamento no que foi exposto no Parecer sobre a Conta Geral do Estado do ano anterior (2013). Cfr. nota de rodapé 16.

<sup>20</sup> Cfr. Tribunal de Contas. *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012, de 2013* (p. 45, 205-207 e 392), *de 2014* (p. 72), *de 2015* (p. 39), *de 2016* (p. 35), *de 2017* (p. 31 e 170-171), *de 2018* (p. 39), *de 2019* (p. 30-31).

Esta distinção na fundamentação para a inclusão do FdR no Orçamento do Estado tem importância jurídico-financeira, pois as EPR não são menos estanques quanto a sua caracterização como tal, podendo uma entidade que não era assim considerada passar a ser e vice-versa<sup>21</sup>. Assim, uma entidade que em um determinado ano é integrada no Orçamento do Estado por ser considerada uma EPR, pode deixar de ser integrada no Orçamento do Estado no ano seguinte se não for mais considerada uma EPR, o que não ocorre com as entidades que compõem as administrações públicas (AP) pela sua natureza e forma.

Além disso, desde a atual Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), de 2015, somente as EPR podem se beneficiar de um regime especial simplificado de controlo da execução orçamental (art. 2.º, n.º 5, da LEO)<sup>22</sup>. Foi o que aconteceu com o FdR nos anos de 2015 a 2020, em que, por ter sido considerado uma EPR, ficou sujeito a um regime simplificado, não lhe sendo aplicáveis várias regras de controlo (tabela 4).

**Tabela 4 – Regime simplificado aplicado ao Fundo de Resolução<sup>23</sup>**

Ano	Não aplicação ao Fundo de Resolução, ao menos, das regras relativas:
2015	a) às previsões mensais de execução, exceto a previsão inicial; b) à assunção de encargos plurianuais; c) ao princípio da unidade de tesouraria; d) ao parecer prévio previsto no artigo 75.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro; e) ao registo de informação a que se refere o artigo 60.º. Para além de ser aplicável um regime simplificado de classificação económica das receitas e das despesas públicas.
2016	a) às previsões mensais de execução, exceto a previsão inicial; b) à assunção de encargos plurianuais; c) ao princípio da unidade de tesouraria; d) ao parecer prévio previsto no n.º 5 do artigo 35.º da Lei do Orçamento do Estado; e) ao registo de informação a que se refere o artigo 64.º. Para além de ser aplicável um regime simplificado de classificação económica das receitas e das despesas públicas.
2017	a) às previsões mensais de execução, exceto a previsão inicial; b) à assunção de encargos plurianuais; c) ao parecer prévio previsto no n.º 1 do artigo 51.º da Lei do Orçamento do Estado; d) ao registo de informação a que se refere o artigo 95.º. Para além de ser aplicável um regime simplificado de classificação económica das receitas e das despesas públicas.
2018	a) às previsões mensais de execução, exceto a previsão inicial; b) à assunção de encargos plurianuais; c) ao parecer prévio previsto no n.º 1 do artigo 60.º da Lei do Orçamento do Estado; d) ao registo de informação a que se refere o artigo 109.º. Para além de ser aplicável um regime simplificado de classificação económica das receitas e das despesas públicas.
2019	a) às previsões mensais de execução, exceto a previsão inicial; b) à assunção de encargos plurianuais; c) ao parecer prévio previsto no n.º 1 do artigo 62.º da Lei do Orçamento do Estado; d) ao registo de informação a que se refere o artigo 120.º. Para além de ser aplicável um regime simplificado de classificação económica das receitas e das despesas públicas.
2020	a) às previsões mensais de execução, exceto a previsão inicial; b) à assunção de encargos plurianuais; c) ao parecer prévio previsto no n.º 1 do artigo 62.º da Lei do Orçamento do Estado; d) ao registo de informação a que se refere o artigo 120.º. Para além de ser aplicável um regime simplificado de classificação económica das receitas e das despesas públicas.

<sup>21</sup> Cfr. Paulo Trigo Pereira; Francisco Nunes. *Economia e finanças públicas: da teoria à prática*. 6ª ed. Coimbra: Almedina, 2020, p. 232-233. Cfr. Paulo Trigo Pereira; Francisco Nunes. *Economia e finanças públicas: da teoria à prática*. 6ª ed. Coimbra: Almedina, 2020, p. 232-233.

<sup>22</sup> «Este regime [simplificado] tem sido previsto nos sucessivos decretos-leis de execução orçamental. Entre as simplificações previstas, contam-se a não aplicação das regras relativas à cabimentação orçamental, às alterações orçamentais, à transição de saldos, aos prazos para autorização de pagamentos e cobrança de receita e à adoção do SNC-AP». Cfr. Maria d'Oliveira Martins. *Lições de finanças públicas e direito financeiro*. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2019, p. 139.

<sup>23</sup> Cfr. os Decretos-Lei de Execução do Orçamento do Estado (DLEO) dos respectivos anos: art. 20.º e anexo I do Decreto-Lei n.º 36/2015, de 9 de março; art. 21.º e anexo II do Decreto-Lei n.º 18/2016, de 13 de abril; art. 30.º e anexo II, parte III, do Decreto-Lei n.º 25/2017, de 3 de março; art. 33.º e anexo II, parte I, do Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio; art. 34.º e anexo II, parte II, do Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho. No ano de 2020, permaneceu produzindo efeitos o DLEO de 2019, dada ausência de publicação de um novo DLEO para o ano de 2020 (art. 210.º do DLEO/2019). Cfr. Direção-Geral do Orçamento. *Aviso n.º 18/DGO/2020*. 13/11/2020.

Nos anos de 2015 e 2016 não foram aplicadas ao Fundo de Resolução as regras relativas ao princípio da unidade de tesouraria, previstas no art. 54.º da LEO, que impõem o dever de as disponibilidades financeiras do conjunto dos organismos públicos formarem uma massa única a ser gerida, centralizadamente, pelo Tesouro Público, a fim de assegurar a racionalização e otimização do dinheiro público<sup>24</sup>. Embora tenha acabado esta exclusão a partir do ano de 2017, as demais exclusões continuaram, cabendo uma rápida referência a cada uma delas.

As previsões mensais de execução, como expõe a própria Direção-Geral do Orçamento, têm o objetivo de «manter uma prática de análise reconhecida como de interesse no acompanhamento da execução dos Programas Orçamentais e, simultaneamente, tornar a informação útil para outras vertentes da gestão orçamental, designadamente para a identificação atempada de riscos»<sup>25</sup>.

As regras sobre a assunção de encargos plurianuais objetivam buscar um equilíbrio orçamental sob um horizonte temporal mais dilatado do que o período anual. Almeja-se não só um equilíbrio entre as receitas e os gastos do ano, mas também um equilíbrio entre as receitas e os gastos dos próximos quatro anos (art. 35.º da LEO)<sup>26</sup>.

O parecer prévio refere-se à exigência de parecer prévio vinculativo do membro do Governo responsável pela área das finanças e Administração Pública para a celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços na modalidade de tarefa ou de avença (art. 62.º, n.º 1, do OE/2019)<sup>27</sup>.

O registo de informação refere-se ao dever de registar no suporte informático da Direção-Geral do Orçamento, mensalmente, informações sobre fundos disponíveis, compromissos assumidos, saldo inicial das contas a pagar, movimento mensal, saldo das contas a pagar a transitar para o mês seguinte e os pagamentos em atraso (art. 120.º do DLEO/2019).

Por fim, a aplicação do regime simplificado de classificação económica das receitas e das despesas públicas leva a uma incorreta contabilização de receitas e despesas, pois reduz as rubricas disponíveis, afetando o princípio da especificação<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup> Cfr. J. Albano Santos. *Dicionário de finanças públicas*. Lisboa: Imprensa Nacional, 2017, p. 285.

<sup>25</sup> Cfr. Direção-Geral do Orçamento. *Circular série A n.º 1391*. 18/01/2019, p. 9.

<sup>26</sup> Possui relação com a equidade intergeracional (art. 13.º da LEO). Cfr. Maria d'Oliveira Martins. *Lições de finanças públicas e direito financeiro*. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2019, p. 276-280.

<sup>27</sup> Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro.

<sup>28</sup> Cfr. Tribunal de Contas. *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2019*. p. 115. Sobre o princípio da especificação, cfr. Maria d'Oliveira Martins. *Lições de finanças públicas e direito financeiro*. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2019, p. 282-288.



Nos seus vários pareceres, o Tribunal de Contas referiu-se à aplicação do regime simplificado ao FdR como uma subtração ao regime de controlo legalmente devido<sup>29</sup>.

Tudo isso demonstra a importância de se averiguar qual deve ser o enquadramento do Fundo de Resolução no quadro orçamental do Estado português. A questão central desta análise está em saber qual é a natureza do Fundo de Resolução no contexto jurídico-financeiro, a fim de permitir a perceção se o seu enquadramento dentro da Administração Pública deve se dar pela sua natureza e forma ou por ser uma Entidade Pública Reclassificada.

## 2. DO ENQUADRAMENTO NO ORÇAMENTO PELA NATUREZA E FORMA

Com relação ao perímetro<sup>30</sup> do Orçamento do Estado, a Constituição da República Portuguesa (CRP), no art. 105.º, n.º 1, «a», dispõe que «o Orçamento do Estado contém a discriminação das receitas e despesas do Estado, incluindo as dos fundos e serviços autónomos»<sup>31</sup>. O termo Estado pode ser utilizado em um sentido amplo, para se referir ao conjunto das Administrações Públicas (AP), em um sentido intermédio, para se referir à Administração Pública Central (APC), ou em um sentido restrito, para se referir a administração direta da APC. Na referida norma a Constituição usa o termo Estado no seu sentido intermédio, de modo que o Orçamento do Estado contém a discriminação das receitas e despesas da Administração Pública Central. A referência à inclusão dos fundos e serviços autónomos, significa que não só a administração direta da APC está incluída, mas também a sua administração indireta<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> Cfr.: Tribunal de Contas. *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015* (p. 39), *de 2017* (p. 31), *de 2018* (p. 39), *de 2019* (p. 30-31).

<sup>30</sup> Cfr. Eduardo Paz Ferreira e Maria D'Oliveira Martins. «Anotações ao art. 105.º». in Jorge Miranda e Rui Medeiros. *Constituição portuguesa anotada*. vol. II. 2. ed. Lisboa: Universidade Católica, 2018, p. 251.

<sup>31</sup> A alínea «b» diz que o Orçamento do Estado também inclui o orçamento da Segurança Social. Desde logo, excluem-se daqui as receitas e despesas das regiões autónomas e das autarquias locais, pois são previstas em orçamentos regionais e locais independentes, aprovados por cada uma das regiões e autarquias, conforme o art. 227.º, n.º 1, «p», e o art. 237.º, n.º 2, ambos da CRP, assim como o art. 9.º, n. 2, da LEO; o que afasta a afirmação de que o Orçamento do Estado integra a previsão de receitas e despesas de todo o setor público. Cf. António Gameiro; Belmiro Moita; Nuno Moita. *Finanças públicas*. Coimbra: Almedina, 2018, p. 110-111.

<sup>32</sup> A antiga estrutura da Administração Pública Central era dividida em Estado (sentido restrito) e Fundos e Serviços Autónomos, e passou a ser dividida em Administração Direta e Administração Indireta, a partir da Lei de Enquadramento Orçamental de 2015. Cfr. Paulo Trigo Pereira; Francisco Nunes. *Economia e finanças públicas: da teoria à prática*. 6ª ed. Coimbra: Almedina, 2020, p. 208-209. Cfr. também António Gameiro; Belmiro Moita; Nuno Moita. *Finanças públicas*. Coimbra: Almedina, 2018, p. 56.

Por sua vez, a Lei de Enquadramento Orçamental atual<sup>33</sup>, no art. 1.º, «a», prevê que suas normas orçamentais são aplicáveis ao Setor das Administrações Públicas (SAP)<sup>34</sup>, o que, desde logo, exclui as entidades que não possuem influência estatal na gestão ou no património e, por isso, fazem parte do setor privado, como, por exemplo, as empresas privadas, as fundações privadas e as associações privadas.

Existem dois critérios alternativos para uma entidade poder ser considerada como integrante do setor das administrações públicas, sendo um critério principal, a ser convocado primeiro, e o outro subsidiário, a ser convocado caso o primeiro não tenha sido preenchido. O primeiro critério é o da natureza e forma da entidade, enquanto o segundo é o da Entidade Pública Reclassificada. Só se coloca a questão de saber se uma entidade é EPR caso a entidade não tenha sido enquadrada no setor das administrações públicas pelo primeiro critério. Desse modo, mostra-se necessário analisar se o Fundo de Resolução preenche ou não o primeiro critério de enquadramento no SAP, pois, se assim o for, por esta razão é que deverá ser enquadrado no Orçamento do Estado.

A LEO diz, no art. 2.º, n.º 1, que «o setor das administrações públicas abrange todos os serviços e entidades dos subsectores da administração central, regional, local e da segurança social, que não tenham natureza e forma de empresa, de fundação ou de associação públicas». Esta norma traz limitações importantes ao alcance do Orçamento do Estado, visto que este não inclui os serviços e as entidades que tenham natureza e forma de empresas públicas, de fundações públicas<sup>35</sup> ou de associações públicas<sup>36</sup>.

Note-se que para não ser incluído no Orçamento do Estado tem que, cumulativamente, ter a natureza e a forma das entidades indicadas, não bastando ter apenas a natureza ou apenas a forma. A referência à forma dá destaque para o modo com que a legislação expressamente apresenta a entidade, enquanto a referência a natureza tem por destaque os aspetos estruturantes da entidade, indo além da fachada legal apresentada. Mesmo que no limite seja difícil distinguir o que é forma e o que é natureza, a norma exige que a entidade preencha todos os requisitos para ser qualificada dentre aquelas entidades,

---

<sup>33</sup> Que foi aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, onde consta como anexo.

<sup>34</sup> Sobre as diferenças entre setor das administrações públicas e setor público administrativo, sendo este último mais amplo por englobar o setor público empresarial, cf. João Ricardo Catarino. *Finanças públicas e direito financeiro*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2019, p. 119-120.

<sup>35</sup> Embora a Lei de Enquadramento Orçamental exclua as fundações do seu perímetro de aplicação, contrariamente a LQIP dispõe que a prestação de contas dos institutos públicos, o que inclui as fundações públicas, rege-se, dentre outros diplomas legais e regulamentares, pela LEO (art. 39.º, n.º 2, «a», da LQIP), como também, no mesmo sentido, afirma que «os institutos públicos encontram-se sujeitos ao regime orçamental e financeiro dos serviços e fundos autónomos» (art. 35.º, n.º 1, da LQIP). Uma interpretação sistemática leva a que, por regra, os institutos se submetam à LEO, com exceção das fundações, tendo em vista a expressa exclusão existente nesta lei.

<sup>36</sup> No texto legal, a forma gramatical no plural da palavra «públicas» combina com empresa, fundação e associação, de modo que a referência se dá às formas públicas destas entidades, excluindo as formas privadas.

desde aspetos menos substanciais, como a denominação legal, até os mais substanciais, como as estruturas de gestão e finanças<sup>37</sup>.

As entidades excluídas da Administração Pública para fins orçamentais devem ser interpretadas à luz do princípio orçamental da universalidade, segundo o qual nenhuma receita ou despesa públicas devem escapar à disciplina orçamental<sup>38</sup>. Isso significa que deve ser compreendido qual o motivo subjacente (o aspeto teleológico da norma) para a exclusão das categorias de entidades referidas, a fim de que eventuais divergências originárias do âmbito do direito administrativo não impeça uma interpretação condizente com o direito jurídico-financeiro. Daí a exigência mais rigorosa para excluir uma entidade do SAP, de modo a não ser suficiente apenas o preenchimento da forma ou da natureza, mais sim um preenchimento duplo.

Não obstante o FdR seja uma pessoa coletiva de direito público (art. 153.º-B, n.º 1, do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras – RGIC)<sup>39</sup> e isso o leve, a princípio, para dentro do SAP, importa saber se o Fundo de Resolução pode ser considerado como uma entidade de algum daqueles três tipos que não fazem parte do SAP.

## 2.1. Empresas públicas

A referência da norma a empresa corresponde ao setor empresarial público, que se traduz nas organizações empresariais públicas. Estas organizações são entidades que exercem atividades económicas com substrato empresarial<sup>40</sup>, nas quais a administração pública direta ou indireta podem exercer influência, seja ela dominante ou não, direta ou indireta. Podendo estas organizações serem classificadas em três tipos: as empresas públicas<sup>41</sup>, as empresas participadas e as empresas por extensão (arts. 2.º e 3.º do Regime Jurídico do Sector Público Empresarial – RJSPE)<sup>42</sup>.

<sup>37</sup> Cfr., embora sobre a LEO de 2001, Guilherme d'Oliveira Martins; e outros. *A lei de enquadramento orçamental: anotada e comentada*. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2009, p. 34-35.

<sup>38</sup> Cfr. Maria d'Oliveira Martins. *Lições de finanças públicas e direito financeiro*. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2019, p. 272.

<sup>39</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/1992, de 31 de Dezembro.

<sup>40</sup> Cfr.: Pedro Costa Gonçalves. *Manual de direito administrativo*. vol. 1. Coimbra: Almedina, 2019 (reimp. 2020), p. 736; António Carlos dos Santos; e outros. *Direito económico*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2014, p. 182 e seguintes; António Gameiro; Belmiro Moita; Nuno Moita. *Finanças públicas*. Coimbra: Almedina, 2018, p. 57, nota de rodapé 37; Tribunal Constitucional. *Acórdão n.º 785/2017*.

<sup>41</sup> As empresas públicas podem ser sociedades comerciais ou entidades públicas empresariais, que são constituídas, respetivamente: a) «sob a forma de sociedade de responsabilidade limitada nos termos da lei comercial, nas quais o Estado ou outras entidades públicas possam exercer, isolada ou conjuntamente, de forma direta ou indireta, influência dominante» (art. 5.º do RJSPE); e b) como «pessoas coletivas de direito público, com natureza empresarial, criadas pelo Estado para prossecução dos seus fins» (art. 56.º do RJSPE).

<sup>42</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro.

É importante compreender o motivo para a exclusão das empresas públicas do âmbito das SAP, a fim de se atender ao aspeto teleológico da norma e compreender que tal exclusão não pode ocorrer sem justificativa material. Como afirma Maria Martins, a independência orçamental das empresas, com a não inclusão no Orçamento do Estado, «justifica-se, por um lado, para apartar a contabilidade complexa das mesmas do processo orçamental e, por outro lado, para permitir que a atividade empresarial se possa reger pelas regras privadas do mercado»<sup>43</sup>.

O Fundo de Resolução não exerce atividade económica e muito menos atividade com substrato empresarial<sup>44</sup>, pois a sua finalidade é «prestar apoio financeiro à aplicação de medidas de resolução adotadas pelo Banco de Portugal [...] e desempenhar todas as demais funções que lhe sejam conferidas pela lei no âmbito da execução de tais medidas» (art. 153.º-C do RGIC). O Fundo de Resolução também não preenche outros critérios que são exigidos para algumas organizações empresariais, como a forma de sociedade de responsabilidade limitada, requisito para as sociedades comerciais – uma espécie de empresa pública – (art. 5.º do RJSPE)<sup>45</sup>; ou a participação com influência não dominante, condição para as empresas participadas (art. 7.º, n.º, do RJSPE)<sup>46</sup>. Assim, o Fundo de Resolução não se enquadra na categoria das empresas públicas.

## 2.2. Associações públicas

Quanto às associações públicas, não obstante a sua grande heterogeneidade, Diogo Amaral as define como «pessoas colectivas públicas, de tipo associativo, destinadas a assegurar autonomamente a prossecução de determinados interesses públicos pertencentes a um grupo de pessoas que se organizam com esse fim»<sup>47</sup>.

A sua exclusão do Orçamento do Estado se dá por sua característica de ser um agrupamento de pessoas com interesses e fins públicos próprios – diferente do interesse público geral –, justificando

---

<sup>43</sup> Cfr. Maria d'Oliveira Martins. *Lições de finanças públicas e direito financeiro*. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2019, p. 137. Cfr. também, embora sobre a LEO de 2001, Guilherme d'Oliveira Martins; e outros. *A lei de enquadramento orçamental: anotada e comentada*. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2009, p. 31.

<sup>44</sup> O FdR não foi constituído com natureza empresarial, segundo uma lógica de mercado, produzindo bens de consumo essencialmente individuais e sujeitos a preços de mercado. Falando sobre a lógica de mercado do (sub)setor empresarial público, cfr. João Ricardo Catarino. *Finanças públicas e direito financeiro*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2019, p. 199.

<sup>45</sup> O Fundo de Resolução não foi constituído sob a forma de sociedade de responsabilidade limitada nem sob os termos da lei comercial, pois foi criado como uma pessoa coletiva de direito público e sob os termos da legislação administrativa.

<sup>46</sup> O FdR tem a influência dominante do Estado.

<sup>47</sup> Cfr. Diogo Freitas do Amaral. *Curso de direito administrativo*. vol. I. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2016, p. 363-364.

que estas mesmas pessoas fiquem responsáveis pela direção, orientação e gestão dos seus objetivos, dos seus bens, do seu pessoal e, inclusive, das suas finanças<sup>48</sup>.

Embora o Fundo de Resolução preveja a participação de instituições de crédito, empresas de investimento, instituições financeiras e sociedades relevantes para sistemas de pagamentos (art. 153.º-D, n.º 1, do RGIC), essa participação é obrigatória, o que contrastaria com a proibição constitucional de que «ninguém pode ser obrigado a fazer parte de uma associação nem coagido por qualquer meio a permanecer nela» (art. 46.º, n.º 3, da CRP)<sup>49</sup>. Mas isso não leva, desde logo, a uma conclusão, pois «as associações públicas implicam sempre restrições ou desvios a um ou mais aspectos da liberdade de associação»<sup>50-51</sup> impondo a ponderação sobre a proporcionalidade da medida restritiva (art. 18.º, n.º 2, da CRP)<sup>52</sup>.

Paulo Otero entende que a obrigatoriedade de participação das instituições financeiras privadas no FdR, inclusive tendo em conta a obrigação correlata de elas contribuírem financeiramente, viola os princípios da proporcionalidade, da igualdade e da proibição do arbítrio, argumentando que «as vantagens ou utilidades que essas instituições financeiras possam vir a obter através das medidas de resolução são claramente inferiores aos encargos ou custos decorrentes da responsabilidade financeira que suportam junto do Fundo de Resolução, tanto mais que esses benefícios são também de toda a coletividade»<sup>53</sup>.

O primeiro argumento (encargos maiores que as vantagens) nos leva ao debate sobre em que medida o sistema de resgates beneficia as instituições financeiras e em que medida as contribuições para o FdR prejudicam as instituições financeiras. Se é certo que o fim último dos resgates é beneficiar toda

---

<sup>48</sup> Cfr.: Guilherme d'Oliveira Martins; e outros. *A lei de enquadramento orçamental: anotada e comentada*. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2009, p. 32-33; Diogo Freitas do Amaral. *Curso de direito administrativo*. vol. I. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2016, p. 364.

<sup>49</sup> Cfr.: Paulo Otero. «Da (in)constitucionalidade da “arquitetura” do Fundo de Resolução como instituição “satélite” do Banco de Portugal». in *Revista de direito administrativo (RDA)*. Ano I. Janeiro-Abril. Lisboa: AAFDL, 2018, p. 9-10; J. J. Gomes Canotilho; Vital Moreira. *Constituição da República Portuguesa anotada*. vol. I. 4ª ed. Coimbra: Coimbra Ed., 2007, p. 647.

<sup>50</sup> Cfr. J. J. Gomes Canotilho; Vital Moreira. *Constituição da República Portuguesa anotada*. vol. II. 4ª ed. Coimbra: Coimbra Ed., 2010, p. 812.

<sup>51</sup> Neste ponto, de duas uma, ou o FdR é uma associação pública e esta participação obrigatória é inconstitucional, ou o FdR não é uma associação pública, devendo se enquadrar em um regime legal que permita essa participação obrigatória. Paulo Otero, embora reconheça que o FdR não é uma associação, entende que a participação obrigatória no FdR viola a liberdade negativa de associação. Este autor enquadra o FdR como um «ente satélite do Banco de Portugal». Cfr. Paulo Otero. «Da (in)constitucionalidade da “arquitetura” do Fundo de Resolução como instituição “satélite” do Banco de Portugal». in *Revista de direito administrativo (RDA)*. Ano I. Janeiro-Abril. Lisboa: AAFDL, 2018, p. 5-10.

<sup>52</sup> Cfr. J. J. Gomes Canotilho; Vital Moreira. *Constituição da República Portuguesa anotada*. vol. II. 4ª ed. Coimbra: Coimbra Ed., 2010, p. 811.

<sup>53</sup> Cfr. Paulo Otero. «Da (in)constitucionalidade da “arquitetura” do Fundo de Resolução como instituição “satélite” do Banco de Portugal». in *Revista de direito administrativo (RDA)*. Ano I. Janeiro-Abril. Lisboa: AAFDL, 2018, p. 10-11.

a sociedade, impedindo os efeitos negativos de uma crise sistémica, também é certo que o sistema de resgates beneficia diretamente as instituições financeiras, não apenas aquela que entra em crise e é resgatada, mas todas aquelas que integram o sistema financeiro e se beneficiam da estabilização do sistema. Aliás, elas se beneficiam antes mesmo de qualquer crise financeira, pois a simples existência do sistema de resgates tende a aumentar a confiança da população, incluindo de investidores, no sistema financeiro.

Quanto ao encargo das contribuições pagas ao FdR – que parece ser o principal encargo para as instituições financeiras –, embora as instituições financeiras sejam os contribuintes de direito, o seu impacto pode variar a depender da repercussão económica das contribuições. Em princípio, a tendência das instituições financeiras é repassar, no todo ou em parte, os custos das contribuições para os preços dos seus serviços – a depender e na medida da elasticidade dos preços –, recaindo o encargo sobre os utentes (contribuintes de facto). Não sendo possível o repasse total nos preços, exigir-se-á outras medidas, como utilização de reservas, corte de gastos (p., ex., com material, pessoal ou investimento) ou redução do lucro. Seja qual for o impacto, não nos parece que, em abstrato, o encargo financeiro seja maior que o benefício para as instituições. Concretamente, aliás, os valores destinados às medidas de resgate das instituições financeiras têm se mostrado em muito superior ao valor das contribuições que são pagas ao FdR.

De todo modo, pensamos que (entrando no segundo argumento – de que o benefício é de toda sociedade), dada a necessidade de eventuais resgates, é mais proveitoso<sup>54</sup> comparar qual das duas opções disponíveis de financiamento dos resgates é mais condizente com os princípios da proporcionalidade, da igualdade e da proibição do arbítrio<sup>55</sup>: a) utilizar as receitas gerais dos impostos e de outras fontes residuais para financiar as instituições financeiras, recaindo o ônus sobre toda a

---

<sup>54</sup> Até porque os princípios não são regras, que se caracterizam pela aplicação rígida do tudo ou nada, mas sim mandamentos de otimização, exigindo-se uma comparação das opções disponíveis a fim de permitir uma conclusão sobre qual opção permite uma aplicação mais otimizada dos princípios. Cfr. Robert Alexy. *Theorie der Grundrechte*. 5ª ed. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011 (reeimp. 2014), p. 85-120.

<sup>55</sup> Sem detrimento de opções intermediárias.

sociedade (bailout); ou b) utilizar contribuições das próprias instituições financeiras para financiá-las (bail-in)<sup>56-57</sup>.

Tendo em vista que toda a sociedade, direta ou indiretamente, se beneficia do sistema financeiro, não parece haver maiores problemas em utilizar o dinheiro da generalidade dos impostos para os resgates. Todavia, tendo em vista que as pessoas se beneficiam em diferente medida do sistema financeiro, e tendo em vista a tendencial repercussão económica dos tributos sobre o preço, nos parece que as contribuições sobre as instituições financeiras proporcionam uma mais justa distribuição dos custos dos resgates, pois, em princípio, mesmo que repassados os custos das contribuições aos clientes por meio dos preços dos serviços, o encargo recairá, afinal, sobre os utilizadores do sistema financeiro e na medida da utilização (frequência, tipo e quantidade)<sup>58</sup>.

Não concordamos, portanto, que a obrigatoriedade de participação das instituições financeiras privadas no FdR viola os princípios da proporcionalidade, da igualdade e da proibição do arbítrio, ou cria restrição desproporcional à liberdade negativa de associação.

---

<sup>56</sup> Tanto no *bailout* como no *bail-in* o Estado está presente, arrecadando, gerindo e decidindo sobre o dinheiro a ser utilizado para o resgate financeiro. A diferença é que *bailout* reflete a ideia de um resgate financeiro externo, financiado pelos tributos arrecadados da generalidade dos contribuintes, enquanto *bail-in* reflete a ideia de um resgate financeiro interno, financiado por tributos cobrado das instituições financeiras. Cfr. José Manuel Quelhas. «Especificidades e vicissitudes do mecanismo de resolução bancária em Portugal: do Memorando de entendimento de 2011 à Directiva 2014/59/EU e ao Regulamento (UE) n.º 806/2014». *Boletim de ciências económicas*. vol. LVII, tomo III, Universidade de Coimbra, 2014, p. 2788. Mas, em termos económicos, é preciso considerar que os encargos das tributações sobre as instituições financeiras podem ser repassados aos seus utentes através dos preços, relativizando a diferença entre *bailout* e *bail-in*, na medida em que a generalidade da população que usa os serviços bancários não gratuitos assume o ônus de pagar preços mais caros.

<sup>57</sup> Também se fala em *bail-in* quando não há o resgate sobre parte dos ativos, passivos, elementos extrapatrimoniais e ativos sob gestão – na medida em que não desencadeie o efeito contágio – a fim de deixar recair parte dos encargos da crise sobre os acionistas e outros credores (art. 145.º-D, n.º 1, do RGIC). Cfr. José Manuel Quelhas. «Especificidades e vicissitudes do mecanismo de resolução bancária em Portugal: do Memorando de entendimento de 2011 à Directiva 2014/59/EU e ao Regulamento (UE) n.º 806/2014». *Boletim de ciências económicas*. vol. LVII, tomo III, Universidade de Coimbra, 2014, p. 2786, nota de rodapé 32, e p. 2797, nota de rodapé 40. Acerca do encargo sobre os acionistas, cfr. Paulo de Tarso Domingues. «A (má?) sorte dos credores acionistas». in L. Miguel Pestana de Vasconcelos. II *Congresso de direito bancário*. Coimbra: Almedina, 2017, p. 75-99.

<sup>58</sup> José Manuel Quelhas expõe que os interesses dos depositantes, dos contribuintes e do próprio sistema financeiro como um todo podem não ser conciliáveis, pois, «com efeito, a viabilização de um banco protege os depositantes e salvaguarda a estabilidade sistémica, mas também ameaça os interesses dos contribuintes, que, em última instância, suportam o apoio financeiro público à instituição em apuros. *A contrario*, a não concessão de apoio público resguarda os interesses dos contribuintes, mas desprotege os dos depositantes, podendo desencadear corridas bancárias e gerar uma crise sistémica». Cfr. José Manuel Quelhas. «Especificidades e vicissitudes do mecanismo de resolução bancária em Portugal: do Memorando de entendimento de 2011 à Directiva 2014/59/EU e ao Regulamento (UE) n.º 806/2014». *Boletim de ciências económicas*. vol. LVII, tomo III, Universidade de Coimbra, 2014, p. 2777. À luz desse panorama, nos parece que para uma conciliação desses interesses deve seguir-se no sentido de os contribuintes (de direito e de facto) serem as próprias instituições financeiras e os próprios usuários das instituições financeiras (o que inclui os depositantes), buscando-se uma coincidência entre os beneficiados e os encarregados, na linha da atual estrutura de resolução.

De todo modo, o art. 267.º, n.º 4, da CRP, dispõe que as associações públicas devem ter «organização interna baseada no respeito dos direitos dos seus membros e na formação democrática dos seus órgãos». Isso significa que deve haver a participação dos associados por meio de sufrágio direto, secreto e periódico para a escolha dos órgãos diretivos ou, pelo menos, de uma assembleia de representantes, que depois escolha os órgãos diretivos (art. 113.º, n.º 1, da CRP)<sup>59</sup>. E é nisso que reside a principal incongruência entre o Fundo de Resolução e as associações públicas, pois as instituições financeiras participantes do FdR não possuem o direito de escolher os órgãos diretivos nem uma assembleia de representantes que, depois, escolha os órgãos diretivos. Os participantes apenas podem integrar um conselho consultivo, com funções de consulta e assessoria, sem poder de voto e gestão (art. 153.º-E, n.º 6, 7 e 8, do RGIC)<sup>60</sup>. Desse modo, o Fundo de Resolução não se enquadra na categoria das associações públicas.

Note-se que não é uma conclusão meramente formal, pois, como já referido, o que justifica a exclusão das associações públicas do OE é justamente a característica de ser um agrupamento de pessoas com interesses e fins públicos próprios, que sejam responsáveis pela direção, orientação e gestão dos seus objetivos, dos seus bens, do seu pessoal e, inclusive, das suas finanças. No caso do FdR, quem possui o poder de decisão e comando é a comissão diretiva, cujos integrantes são designados pelo Governo e pelo Banco de Portugal.

### 2.3. Fundações públicas

As fundações, juntamente com os serviços personalizados, são espécies de institutos públicos<sup>61</sup> e, como tal, assentam em um substrato institucional<sup>62</sup>, possuem personalidade jurídica, integram a administração indireta do Estado e não possuem fins lucrativos (art. 2.º, n.º 1, e art. 3.º, n.º 1 e 2, da LQIP). As fundações também são designadas por fundos personalizados (art. 3.º, n.º 2, da LQIP), o

---

<sup>59</sup> Cfr. J. J. Gomes Canotilho; Vital Moreira. *Constituição da República Portuguesa anotada*. vol. II. 4ª ed. Coimbra: Coimbra Ed., 2010, p. 812-813. Cfr. J. J. Gomes Canotilho; Vital Moreira. *Constituição da República Portuguesa anotada*. vol. II. 4ª ed. Coimbra: Coimbra Ed., 2010, p. 812-813.

<sup>60</sup> Sobre o conselho consultivo e o direito a participação procedimental, cfr. Paulo Otero. «Da (in)constitucionalidade da “arquitetura” do Fundo de Resolução como instituição “satélite” do Banco de Portugal». in *Revista de direito administrativo (RDA)*. Ano I. Janeiro-Abril. Lisboa: AAFDL, 2018, p. 15-16.

<sup>61</sup> Diogo Amaral define instituto público como «pessoa colectiva pública, de tipo institucional, criada para assegurar o desempenho de determinadas funções administrativas de carácter não empresarial, pertencentes ao Estado ou a outra pessoa colectiva pública». Cfr. Diogo Freitas do Amaral. *Curso de direito administrativo*. vol. I. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2016, p. 311. Cfr. também a definição de Pedro Costa Gonçalves. *Manual de direito administrativo*. vol. 1. Coimbra: Almedina, 2019 (reimp. 2020), p. 761.

<sup>62</sup> Que se diferencia dos substratos associativo e empresarial. Cfr. Diogo Freitas do Amaral. *Curso de direito administrativo*. vol. I. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2016, p. 311-312.



que, desde logo, em conjunto com as outras duas características referidas acima, coloca uma grande proximidade entre as fundações públicas e o Fundo de Resolução.

Conforme afirma Guilherme Martins, «a exclusão das fundações públicas do Orçamento do Estado explica-se pelo facto de estas serem dotadas de um património próprio. Constituindo-se em torno de um património próprio ou de um fundo afecto por uma entidade instituidora e vivendo essencialmente de receitas próprias – rendimentos do próprio património –, as fundações públicas devem poder gerir as suas finanças de forma independente do Orçamento do Estado»<sup>63</sup>. Ou seja, a exclusão das fundações públicas tem por fundamento o facto de estas entidades não dependerem de transferência de valores do Estado (dotações orçamentais), já que possuem património próprio e receita própria.

Conforme o art. 3.º e o art. 4.º, n. 1, da Lei-Quadro das Fundações (LQF)<sup>64</sup>, «a fundação é uma pessoa coletiva, sem fim lucrativo, dotada de um património suficiente e irrevogavelmente afectado à prossecução de um fim de interesse social»<sup>65</sup>, e pode ser de dois tipos públicos<sup>66</sup>: fundação pública de direito privado e fundação pública de direito público.

### ***2.3.1. Fundação pública de direito privado***

As fundações públicas de direito privado são «criadas por uma ou mais pessoas coletivas públicas, em conjunto ou não com pessoas de direito privado, desde que aquelas, isolada ou conjuntamente, detenham uma influência dominante sobre a fundação» (art. 4.º, n.º 1, «c», da LQF)<sup>67-68</sup>. Isso significa

---

<sup>63</sup> Cfr. Guilherme d'Oliveira Martins; e outros. *A lei de enquadramento orçamental: anotada e comentada*. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2009, p. 34.

<sup>64</sup> Aprovada pela Lei n.º 24/2012, de 9 de julho.

<sup>65</sup> Referindo que todo interesse público é interesse social, embora nem todo interesse social seja interesse público, cfr. Domingos Soares Farinho. «As fundações públicas em Portugal». in Carla Amado Gomes; e outros (coords.). *Organização administrativa: novos actores, novos modelos*. vol. II. Lisboa: AAFDL, 2018, p. 21-22.

<sup>66</sup> Quanto a fundação privada, o Fundo de Resolução não pode ser deste tipo, pois a fundação privada exige o envolvimento de pessoas coletivas de direito privado na sua criação, embora possa haver também a participação de pessoas coletivas de direito público (art. 4.º, n.º 1, «a», e art. 15.º, n.º 1, da LQF), e é regulada pelo Código Civil (arts. 185.º a 194.º). O FdR foi criado pelo Estado, pessoa coletiva de direito público, através de diploma legislativo (art. 153.º-B do RGIC), e é regulado pelo direito administrativo. No sentido de a fundação privada ser regulada pelo CC, cfr. Diogo Freitas do Amaral. *Curso de direito administrativo*. vol. I. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2016, p. 316.

<sup>67</sup> A criação de novas fundações públicas de direito privado ficou proibida a partir da LQF, de 9 de julho de 2012 (art. 57.º, n.º 1), momento em que o FdR já havia sido criado. Esta proibição tem a «intenção de estancar o desenvolvimento de uma “Administração paralela” em formato de direito privado». Cfr. Pedro Costa Gonçalves. *Manual de direito administrativo*. vol. 1. Coimbra: Almedina, 2019 (reimp. 2020), p. 130. Da origem à proibição dessas fundações, e defendendo a inaptidão do direito privado para a prossecução do interesse público, cfr. Domingos Soares Farinho. «As fundações públicas em Portugal». in Carla Amado Gomes; e outros (coords.). *Organização administrativa: novos actores, novos modelos*. vol. II. Lisboa: AAFDL, 2018, p. 17-20.

<sup>68</sup> É de notar a referência no art. 57.º, n.º 3, da LQF, no sentido de que «aplica-se às fundações públicas de direito privado, em igualdade de circunstâncias, o regime previsto anualmente na lei que aprova o Orçamento do Estado para as entidades públicas reclassificadas de regime simplificado».

que estas fundações: a) devem ser criadas por uma ou mais pessoas coletivas de direito público, em conjunto ou não com pessoas de direito privado; b) terão a influência de entidades privadas, mesmo que tenham sido criadas exclusivamente por pessoas coletivas de direito público; e c) terão a influência dominante da ou das pessoas coletivas de direito público que lhe criaram.

Desse modo, quando o texto expõe que a influência dominante da ou das pessoas coletivas de direito público criadoras pode ser isolada ou conjunta («isolada ou conjuntamente»), não está permitindo a ausência de influência privada, mas, sim, que, em caso de a fundação ter sido criada por mais de uma pessoa coletiva de direito público, e caso mais de uma destas possuam influência sobre a fundação, será contabilizada e somada a influência de cada uma para fins de aferição da influência dominante, que deverá ser superior à influência privada. Ou seja, a norma não exige, necessariamente, que apenas uma pessoa coletiva de direito público seja a detentora de influência dominante, se satisfazendo com que o resultado da soma das influências das pessoas coletivas de direito público criadoras ultrapasse mais da metade das participações totais (mais de 50%)<sup>69</sup>.

Tendo o Fundo de Resolução sido criado exclusivamente pelo Estado (pessoa coletiva de direito público), o que não é incompatível com as fundações públicas de direito privado<sup>70</sup>, coloca-se a questão de saber se há nele influência minoritária de entidades privadas. A influência dominante pode ser caracterizada pelo preenchimento de dois requisitos alternativos: «a) a afetação exclusiva ou maioritária dos bens que integram o património financeiro inicial da fundação; ou b) [o] direito de designar ou destituir a maioria dos titulares do órgão de administração da fundação» (art. 4.º, n.º 2, da LQF). Desse modo, para existir alguma influência de entidades privadas é necessário que estas entidades tenham afetado bens no património financeiro inicial (influência patrimonial) ou tenham direito a designar ou destituir titulares do órgão de administração (influência na gestão).

---

<sup>69</sup> Pedro Gonçalves entende que, embora uma interpretação literal do texto do art. 4.º, n.º 1, «c», da LQF, leve a compreensão de que uma fundação pública de direito privado pode ser criada e participada exclusivamente por pessoa coletiva de direito público, a fundação pública de direito privado deve ser criada e participada por pessoa coletiva de direito público em conjunto com pessoa coletiva de direito privado. Cfr. Pedro Costa Gonçalves. Manual de direito administrativo. vol. 1. Coimbra: Almedina, 2019 (reimp. 2020), p. 768. Pensamos que o referido autor toma esta posição pela necessidade de diferenciação entre as fundações públicas de direito privado e as fundações públicas de direito público. Concordamos que a interpretação da norma, para além da literal, não leva à compreensão de que uma fundação pública de direito privado pode ser participada exclusivamente por pessoa coletiva de direito público, sendo isto o que define a diferença entre os dois tipos de fundações, embora – e aqui discordamos – ambas possam ser criadas exclusivamente por pessoas coletivas de direito público. Cfr. Domingos Soares Farinho. Fundações e interesse público: direito administrativo fundacional - enquadramento dogmático. Coimbra: Almedina, 2014, p. 229-231.

<sup>70</sup> Diferentemente, por consequência do entendimento de Pedro Gonçalves (nota de rodapé 70), logo à partida o FdR não seria uma fundação pública de direito privado, porque, enquanto esta é criada por pessoas coletivas de direito público em conjunto com pessoas coletivas de direito privado, o FdR foi criado exclusivamente pelo Estado (pessoa coletiva de direito público).

Quanto à influência na gestão, como já referimos quando tratamos das associações públicas, o art. 153.º-D, n.º 1, do RGIC, dispõe que participam obrigatoriamente do FdR: instituições de crédito, empresas de investimento, instituições financeiras e sociedades relevantes para sistemas de pagamentos. Este elenco de instituições participantes, não fazendo distinções, inclui instituições públicas e privadas. Mas, para o reconhecimento da participação como elemento relevante para fins de configuração de determinada entidade como fundação pública de direito privado, não basta uma participação qualquer das entidades privadas, mas sim uma participação na gestão. Essa participação na gestão é qualificada, pois não basta a participação em órgãos consultivos, devendo ser uma participação que permita a designação ou destituição de titulares do órgão de administração.

É uma exigência equivalente a que se exige para os institutos de gestão participada (art. 47.º do LQIP), pois, como sustenta Pedro Gonçalves<sup>71</sup>:

«A qualificação de um instituto público como instituto de gestão participada não resulta do mero facto de a sua orgânica interna contemplar a existência de estruturas com membros não designados pelo Governo, por ex., representantes de interesses dos destinatários de sua atividade, dos respetivos beneficiários ou dos utentes. Na verdade, estes interesses podem estar representados no *conselho consultivo* e a existência deste órgão, com funções apenas consultivas, não basta para a qualificação como instituto de gestão participada. Esta supõe uma participação efetiva na “gestão” do instituto público, quer dizer, no “governo” do instituto, o que reclama a participação no órgão de direção ou, pelo menos, a institucionalização de um órgão com competências ativas e não apenas consultivas».

A comissão diretiva do FdR é responsável pela sua gestão e é composta por três membros, todos designados pela administração pública, sendo: a) um membro designado pelo Banco de Portugal, que deve vir do conselho de administração deste; b) um membro designado pelo membro do Governo responsável pela área das finanças; e c) um membro designado por acordo entre o Banco de Portugal e o membro do Governo responsável pela área das finanças (art. 153.º-E, n.º 1, do RGIC). O Banco de Portugal não faz parte do Governo, mas também não é uma entidade privada, já que é uma entidade pública independente<sup>72</sup>, de modo que a sua participação na comissão diretiva não configura uma participação privada. Existe a participação de entidades privadas no conselho consultivo do FdR,

<sup>71</sup> Cfr. Pedro Costa Gonçalves. Manual de direito administrativo. vol. 1. Coimbra: Almedina, 2019 (reimp. 2020), p. 773.

<sup>72</sup> Cfr.: J. J. Gomes Canotilho; Vital Moreira. *Constituição da República Portuguesa anotada*. vol. I. 4ª ed. Coimbra: Coimbra Ed., 2007, p. 1084-1085; Fernanda Maçãs; João Pedro Castro Mendes. «O Banco de Portugal: atribuições e natureza jurídica». in Carla Amado Gomes; e outros (coord.). *Organização administrativa: novos actores, novos modelos*. vol. I. Lisboa: AAFDL, 2018, p. 655-666.

porém a sua função é de consulta e assessoria, não dispondo de direito de voto e, portanto, não dispondo de participação na gestão do FdR (art. 153.º-E, n.º 6, 7 e 8, do RGIC). Deste modo, o FdR não assume a natureza de uma fundação pública de direito privado, dada a ausência de influência privada no património ou na gestão<sup>73</sup>.

### ***2.3.2. Fundação pública de direito público***

Maiores semelhanças encontramos entre o Fundo de Resolução e a categoria das fundações públicas de direito público, pois ambos são criados por pessoas coletivas de direito público, possuem, ao menos formalmente, as autonomias administrativa e financeira<sup>74</sup> e património próprio, para além de que não possuem a influência patrimonial e a influência na gestão de entidades privadas (arts. 4.º, n.º 1, «b», e 49.º, n.º 1, da LQF, e art. 153.º-B, n.º 1, do RGIC)<sup>75</sup>.

A questão patrimonial possui uma posição central nas fundações, sejam elas privadas<sup>76</sup>, públicas de direito privado ou públicas de direito público, e é por isso que, logo no ato de instituição, para além de ser indicada a finalidade da fundação, devem ser especificados os bens que lhe são destinados (art. 186.º, n.º 1, do CC; art. 3.º, n.º 3, «a», da LQF). Mas não basta a mera indicação de bens, pois se exige que os bens sejam adequados e suficientes à finalidade da fundação. É o que se extrai, em parte, da definição dada pelo art. 3.º, n.º 1, da LQF, que diz: «a fundação é uma pessoa coletiva, sem fim lucrativo, dotada de um património suficiente e irrevogavelmente afetado à prossecução de um fim de interesse social». A referência a adequação é encontrada no art. 188.º, n.º 3, «b», do CC, que permite a negação do reconhecimento da fundação «se o património afetado for insuficiente ou inadequado, designadamente se estiver onerado com encargos que comprometam a realização dos fins estatutários ou se não gerar rendimentos suficientes para garantir a realização daqueles fins»<sup>77</sup>.

---

<sup>73</sup> Além disso, as fundações públicas de direito privado são reguladas maioritariamente pelo direito privado, o que não acontece com o FdR, que é regulado pelo direito administrativo. Sobre a primeira parte da frase, cfr. Diogo Freitas do Amaral. *Curso de direito administrativo*. vol. I. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2016, p. 317-318.

<sup>74</sup> Embora o Fundo de Resolução sequer preencha o requisito de *receita própria mínima de dois terços* para que se justifique a sua autonomia financeira (art. 6.º, n.º 1, da LBCP) – autonomia esta que é condição para a caracterização como fundação pública (art. 49.º, n.º 1, da LQF) –, é possível a atribuição de autonomia financeira em função de outras razões ponderosas expressamente reconhecidas por lei ou decreto-lei (art. 6.º, n.º 4, da LBCP).

<sup>75</sup> Mas estas semelhanças não são exclusividade dos dois, pois também partilham destas semelhanças o Fundo de Resolução e o regime dos serviços personalizados, como veremos.

<sup>76</sup> Sobre a centralidade do aspeto patrimonial no âmbito das fundações privadas, que foram as primeiras a surgir, com referência a vários autores, cfr. Domingos Soares Farinho. «As fundações públicas em Portugal». In Carla Amado Gomes; e outros (coords.). *Organização administrativa: novos actores, novos modelos*. vol. II. Lisboa: AAFDL, 2018, p. 5, nota de rodapé 2.

<sup>77</sup> O referido património «é constituído pelos bens, direitos e obrigações de conteúdo económico, submetidos ao comércio jurídico privado, transferidos pelo Estado para o instituto quando da sua criação, ou que mais tarde sejam

A finalidade principal do Fundo de Resolução é «prestar apoio financeiro à aplicação de medidas de resolução adotadas pelo Banco de Portugal» (art. 153.º-C, do RGIC)<sup>78</sup>. Isso significa que o FdR, para ser uma fundação, deveria ter bens suficientes para permitir os apoios financeiros necessários ao auxílio dos bancos em crise financeira. Ocorre que a previsibilidade das crises financeiras é muito limitada, se não impossível<sup>79</sup>, o que impede saber o ou os momentos em que serão necessários recursos para medidas de resolução. Aliado a isso, também é muito limitado, se não impossível, prever o impacto de crises financeiras e, mais especificamente, o valor que será necessário para as medidas de resolução<sup>80</sup>. Estes dois pontos demonstram a dificuldade ou impossibilidade de se estabelecer um patamar adequado de bens que permita ao FdR cumprir as suas finalidades. Por consequência, o FdR não tem compatibilidade com a categoria das fundações, mesmo a pública de direito público, dada a impossibilidade de se prever uma quantidade de bens suficiente aos fins.

Mesmo que essa previsão fosse possível, seria imperioso considerar que o FdR foi criado sem a indicação de bens suficientes às suas funções. Não obstante a previsão de recursos financeiros no art. 159.º, n.º 1, do RGIC, principalmente por meio de contribuições das instituições de crédito participantes, a atividade financeira do FdR durante o ano de 2012 limitou-se à receção de um adiantamento de 1.000 (mil) euros, pago pelo Banco de Portugal<sup>81-82</sup>. Analisando os anos seguintes,

---

adquiridos pelos seus órgãos, e ainda pelo direito ao uso e fruição dos bens do património do Estado que lhes sejam afectos» (art. 36.º, n.º 1, da LQIP).

<sup>78</sup> É o que se percebe também na referência às despesas do FdR. «Constituem despesas do Fundo: a) Os valores a pagar no âmbito do apoio financeiro à aplicação de medidas de resolução pelo Banco de Portugal; b) As despesas administrativas e operacionais decorrentes da aplicação de medidas de resolução.» (art. 153.º-O do RGIC).

<sup>79</sup> Quanto à imprevisibilidade das crises financeiras, cfr. José Manuel Gonçalves Santos Quelhas. *Sobre as crises financeiras, o risco sistémico e a incerteza sistemática*. Coimbra: Almedina, 2012, p. 495-668.

<sup>80</sup> Nesse sentido, questionando a analogia – referida no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 24/2013, de 19 de fevereiro – entre as contribuições das instituições participantes e os prémios de um seguro mutual, afirma José Quelhas: «A analogia com os contratos de seguro pressupõe que os prejuízos eventuais sejam determináveis por modelos de avaliação de risco, capazes de demarcar a exposição individual de cada segurado e de calcular actuarialmente o prémio a pagar. Porém, os prejuízos da entrada em incumprimento de uma instituição de crédito sobre o sistema financeiro como um todo não são delimitáveis *a priori*, isto é, o segurador desconhece a dimensão dos prejuízos eventuais que promete ressarcir, o que quebra a ligação entre o prémio a receber e o risco a suportar. Deste modo, o valor actualizado dos prémios pagos pelos segurados/associados pode ser insuficiente para a reparação dos prejuízos pela seguradora/associação mutualista, o que impede a internalização total dos custos pelos participantes. Neste caso, o ressarcimento completo dos prejuízos exige a externalização parcial dos custos, o que põe em causa a mutualização integral do risco entre os participantes». Cfr. José Manuel Quelhas. «Especificidades e vicissitudes do mecanismo de resolução bancária em Portugal: do Memorando de entendimento de 2011 à Directiva 2014/59/EU e ao Regulamento (UE) n.º 806/2014». *Boletim de ciências económicas*. vol. LVII, tomo III, Universidade de Coimbra, 2014, p. 2794-2795.

<sup>81</sup> Fundo de Resolução. *Relatório e contas: 2012*. Lisboa, 2013, p. 25-27 e 31.

<sup>82</sup> Dentre as fontes de receita, as contribuições iniciais e as contribuições periódicas somente começaram a ser arrecadadas em 2013, enquanto o valor decorrente da contribuição sobre o sector bancário, que foi criada antes mesmo da criação do FdR e era arrecadada pelo Estado desde o ano de 2011, somente passou a ser reservado para ser repassado ao FdR em 2013, tendo o valor deste ano sido repassado apenas no ano de 2014. Cfr.: José Manuel Quelhas. «Especificidades e vicissitudes do mecanismo de resolução bancária em Portugal: do Memorando de entendimento de 2011 à Directiva 2014/59/EU e ao Regulamento (UE) n.º 806/2014». *Boletim de ciências económicas*. vol. LVII,

embora a eventual suficiência de bens em momento posterior não satisfaça a obrigação de indicação de bens suficientes no momento da criação de uma fundação, constata-se, de todo modo, que o Fundo de Resolução apresentou situação líquida negativa de recursos próprios em todos os anos desde a sua criação, com exceção do ano de 2013<sup>83</sup>, o que evidencia a insuficiência dos bens indicados com relação a finalidade do FdR de apoiar financeiramente o sistema de resolução<sup>84-85</sup>.

À vista disso, o FdR também não preenche o requisito de ser dotado de um património cujo rendimento constitua parte considerável das suas receitas (art. 51.º, n.º 2, do LQIP)<sup>86</sup>. Apesar da omissão legislativa sobre o que seria parte considerável<sup>87</sup>, podemos constatar a insignificância do património do FdR e, conseqüentemente, a insignificância dos rendimentos patrimoniais, que, na verdade, se tem configurado em perdas patrimoniais<sup>88</sup>. O que talvez – com muita dúvida – pudesse constituir uma parte considerável seriam as receitas decorrentes das contribuições pagas pelas instituições financeiras, mas que não são rendimentos patrimoniais, mas sim receitas tributárias, pois o Fundo de Resolução é um ente público que, sob o regime de direito público e sem função sancionatória, impõe prestações pecuniárias obrigatórias às instituições financeiras para a cobertura de despesas públicas<sup>89</sup>. Estas receitas são dinheiro público e, como tal, devem ficar sujeitos ao

---

tomo III, Universidade de Coimbra, 2014, p. 2788, nota de rodapé 33; Ministério das Finanças. *Conta Geral do Estado: ano de 2011*. vol. I. p. 32-33 e 136; Fundo de Resolução. *Relatório e contas 2014*. Lisboa, 2015, p. 19 e 34.

<sup>83</sup> Cfr. Fundo de Resolução. *Relatório de contas 2012* (p. 25), *2013* (p. 31), *2014* (p. 34), *2015* (p. 34), *2016* (p. 34), *2017* (p. 34), *2018* (p. 32), *2019* (p. 30).

<sup>84</sup> Cfr. José Manuel Quelhas. «Especificidades e vicissitudes do mecanismo de resolução bancária em Portugal: do Memorando de entendimento de 2011 à Directiva 2014/59/EU e ao Regulamento (UE) n.º 806/2014». *Boletim de ciências económicas*. vol. LVII, tomo III, Universidade de Coimbra, 2014, p. 2788, nota de rodapé 33. Sobre a insuficiência de bens no caso concreto da resolução do Banco Espírito Santo em 2014. cfr. José Manuel Quelhas. «Especificidades e vicissitudes do mecanismo de resolução bancária em Portugal: do Memorando de entendimento de 2011 à Directiva 2014/59/EU e ao Regulamento (UE) n.º 806/2014». *Boletim de ciências económicas*. vol. LVII, tomo III, Universidade de Coimbra, 2014, p. 2801-2813.

<sup>85</sup> No final de 2019, evidenciando a desproporção entre os seus recursos próprios e as suas despesas com auxílios financeiros, o Fundo de Resolução tinha um saldo negativo de recursos próprios no valor de -€ 7.021 M. Cfr.: Tribunal de Contas. Parecer sobre a *Conta Geral do Estado de 2019*. p. 211; Fundo de Resolução. *Relatório e contas 2019*. Lisboa, 2020, p. 17.

<sup>86</sup> De acordo com o art. 51.º, n.º 2, da LQIP, as fundações devem ser dotadas «de um património cujos rendimentos constituam parte considerável das suas receitas». As fundações «dispõem dos tipos de receitas previstos na legislação aplicável aos serviços e fundos autónomos e, se for caso disso, na legislação da segurança social» (art. 37.º, n.º 1, da LQIP).

<sup>87</sup> Referindo a dificuldade de interpretação da expressão *parte considerável*, cfr. Domingos Soares Farinho. «As fundações públicas em Portugal». in Carla Amado Gomes; e outros (coords.). *Organização administrativa: novos actores, novos modelos*. vol. II. Lisboa: AAFDL, 2018, p. 41.

<sup>88</sup> Cfr., por exemplo, Fundo de Resolução. *Relatório e contas 2019*. Lisboa, 2020.

<sup>89</sup> Sobre o conceito de tributo, cfr.: J. L. Saldanha Sanches. *Manual de direito fiscal*. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 21. Alberto Xavier. *Manual de direito fiscal*. vol. I. Lisboa, 1974 (reimp. 1981), p. 35-41. Nuno de Sá Gomes. *Manual de direito fiscal*. vol. I. 12. ed. Lisboa: Rei dos Livros, 2003, p. 59-60. Ana Paula Dourado. *Direito fiscal: lições*. Coimbra: Almedina, 2015 (reimp. 2016), p. 26. Diogo Leite de Campos; e outros. *Lei geral tributária: anotada e comentada*. 4. ed. Lisboa: Encontro da Escrita, 2012, p. 69-70. José Casalta Nabais. *Por um estado fiscal suportável: estudos de direito fiscal*. vol. IV. Coimbra: Almedina, 2015, p. 286-289.

escrutínio dos órgãos fiscalizadores e da população por meio do instrumento de transparência e controlo que é o Orçamento do Estado.

Portanto, a exclusão das fundações públicas do Orçamento do Estado só se justifica, à luz do princípio da universalidade, quando a fundação pública é instituída com património suficiente para a prossecução dos seus fins e desde que não receba posteriormente transferências de recursos públicos do Estado ou de outro ente público, bem como não receba, mesmo que diretamente, receitas tributárias, sob pena de uma desorçamentação injustificada e com prejuízo para o controlo das contas públicas.

Deste modo, o FdR não assume a natureza de uma fundação pública, seja de direito privado ou de direito público.

#### NOTA FINAL

Constatado o não enquadramento do FdR nas categorias empresa, associação e fundação públicas, resta ao FdR ser reconhecido como um instituto público do tipo serviço personalizado ou como um instituto público especial (*sui generis*), com localização particular na Administração Pública<sup>90</sup>. De todo modo, sendo uma entidade integrante da administração do Estado<sup>91</sup>, por prosseguir fins próprios do Estado, e não se enquadrando nas exceções previstas no art. 2.º, n.º 1, da LEO, o Fundo de Resolução integra, pela sua natureza e forma, o setor das administrações públicas e, por este fundamento, deve ser incluído no Orçamento do Estado; não sendo correto, por isso, o seu enquadramento no Orçamento do Estado como Entidade Pública Reclassificada nem a aplicação ao FdR do regime simplificado.

---

<sup>90</sup> No segundo sentido, de ser um «instituto público de regime especial», cfr. Pedro Costa Gonçalves. *Manual de direito administrativo*. vol. 1. Coimbra: Almedina, 2019 (reimp. 2020), p. 763 e 767.

<sup>91</sup> No entanto, não integra a administração direta do Estado, mas sim a administração indireta, pois possui personalidade jurídica própria, como pessoa coletiva distinta da pessoa coletiva Estado, para além de possuir autonomia administrativa e financeira e património próprio. Disso decorre que o Fundo de Resolução não está sob dependência hierárquica do Governo, como ocorre com toda a administração direta do Estado, embora fique sujeito à tutela do Governo, que detém poderes de fiscalização e controlo. Sobre as diferenças entre administração direta do Estado e administração indireta do Estado, cf. João Ricardo Catarino. *Finanças públicas e direito financeiro*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2019, p. 122-123.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Jorge Coutinho de. «A intervenção do Estado na recapitalização bancária». In VASCONCELOS, L. Miguel Pestana de. II Congresso de direito bancário. Coimbra: Almedina, 2017, p. 25-33.

ALEXY, Robert. *Theorie der Grundrechte*. 5ª ed. Tradução: SILVA, Virgílio Afonso da. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011 (reimp. 2014).

AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de direito administrativo*. vol. I. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2016.

BANCO DE PORTUGAL. *Relatório extraordinário: nos termos e para os efeitos do artigo 6.º da Lei n.º 15/2019*. 2019. Disponível em: <[https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/relatorio\\_extraordinario\\_lei152019.pdf](https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/relatorio_extraordinario_lei152019.pdf)>. Acesso em 30/01/2021.

CAMPOS, Diogo Leite de; RODRIGUES, Benjamim Silva; SOUSA, Jorge Lopes de. *Lei geral tributária: anotada e comentada*. 4. ed. Lisboa: Encontro da Escrita, 2012.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada*. vol. II. 4ª ed. Coimbra: Coimbra Ed., 2010.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada*. vol. I. 4ª ed. Coimbra: Coimbra Ed., 2007.

CATARINO, João Ricardo. *Finanças públicas e direito financeiro*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2019.

DIREÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO. *Aviso n.º 18/DGO/2020*. 13/11/2020. Disponível em: <[https://www.dgo.gov.pt/instrucoes/Instrucoes/2020/Aviso\\_18DGO2020.pdf](https://www.dgo.gov.pt/instrucoes/Instrucoes/2020/Aviso_18DGO2020.pdf)>. Acesso em 30/01/2021.

DIREÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO. *Circular série A n.º 1391*. 18/01/2019. Disponível em: <<https://www.dgo.pt/instrucoes/Instrucoes/2019/ca1391.pdf>>. Acesso em 30/01/2021.

DIREÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO. *Síntese da execução orçamental: III notas complementares*. Fevereiro de 2018. Disponível em: <<https://www.dgo.gov.pt/execucaoorcamental/Paginas/Sintese-da-Execucao-Orcamental-Mensal.aspx?Ano=2018&Mes=Fevereiro>>. Acesso em 30/01/2021.

DOMINGUES, Paulo de Tarso. «A (má?) sorte dos credores acionistas». in VASCONCELOS, L. Miguel Pestana de. II Congresso de direito bancário. Coimbra: Almedina, 2017, p. 75-99.

DOURADO, Ana Paula. *Direito fiscal: lições*. Coimbra: Almedina, 2015 (reimp. 2016).



FARINHO, Domingos Soares. «As fundações públicas em Portugal». in GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; SERRÃO, Tiago (coords.). *Organização administrativa: novos actores, novos modelos*. vol. II. Lisboa: AAFDL, 2018, p. 5-56.

FARINHO, Domingos Soares. *Fundações e interesse público: direito administrativo fundacional - enquadramento dogmático*. Coimbra: Almedina, 2014.

FRANCO, António L. de Sousa. *Finanças públicas e direito financeiro*. vol. II. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 1992 [14ª reimp. / 2012].

FUNDO DE RESOLUÇÃO. *Esclarecimentos sobre informações difundidas na sequência da publicação, pelo Conselho das Finanças Públicas, das Perspetivas Económicas e Orçamentais 2020-2022*. Comunicado de 04/06/2020. Disponível em: <[https://fundoderesolucao.pt/sites/default/files/Esclarecimentos%20do%20Fundo%20de%20Resolu%C3%A7%C3%A3o\\_\\_04jun20.pdf?\\_ga=2.194970157.1428064200.1612044657-446753937.1607549583](https://fundoderesolucao.pt/sites/default/files/Esclarecimentos%20do%20Fundo%20de%20Resolu%C3%A7%C3%A3o__04jun20.pdf?_ga=2.194970157.1428064200.1612044657-446753937.1607549583)>. Acesso em 30/01/2021.

FUNDO DE RESOLUÇÃO. *Historial do FGD*. Disponível em: <<https://www.fgd.pt/historical-do-fgd>>. Acesso em 17/01/2021.

FUNDO DE RESOLUÇÃO. *Relatório e contas 2012*. Lisboa, 2013. Disponível em: <<https://www.fundoderesolucao.pt/sites/default/files/relcontas/Rel2012.pdf>>. Acesso em 30/01/2021.

FUNDO DE RESOLUÇÃO. *Relatório e contas 2013*. Lisboa, 2014. Disponível em: <<https://www.fundoderesolucao.pt/sites/default/files/relcontas/Rel2013.pdf>>. Acesso em 30/01/2021.

FUNDO DE RESOLUÇÃO. *Relatório e contas 2014*. Lisboa, 2015. Disponível em: <<https://www.fundoderesolucao.pt/sites/default/files/relcontas/Rel2014.pdf>>. Acesso em 30/01/2021.

FUNDO DE RESOLUÇÃO. *Relatório e contas 2015*. Lisboa, 2016. Disponível em: <<https://www.fundoderesolucao.pt/sites/default/files/relcontas/Rel2015.pdf>>. Acesso em 30/01/2021.

FUNDO DE RESOLUÇÃO. *Relatório e contas 2016*. Lisboa, 2017. Disponível em: <<https://www.fundoderesolucao.pt/sites/default/files/relcontas/Rel2016.pdf>>. Acesso em 30/01/2021.

- FUNDO DE RESOLUÇÃO. *Relatório e contas 2017*. Lisboa, 2018. Disponível em: <<https://www.fundoderesolucao.pt/sites/default/files/Rel2017.pdf>>. Acesso em 30/01/2021.
- FUNDO DE RESOLUÇÃO. *Relatório e contas 2018*. Lisboa, 2019. Disponível em: <[https://www.fundoderesolucao.pt/sites/default/files/Rel\\_contas\\_FdR\\_2018.pdf](https://www.fundoderesolucao.pt/sites/default/files/Rel_contas_FdR_2018.pdf)>. Acesso em 30/01/2021.
- FUNDO DE RESOLUÇÃO. *Relatório e contas 2019*. Lisboa, 2020. Disponível em: <[https://www.fundoderesolucao.pt/sites/default/files/Relatorio%20Anual\\_FResolucao\\_2019.pdf](https://www.fundoderesolucao.pt/sites/default/files/Relatorio%20Anual_FResolucao_2019.pdf)>. Acesso em 30/01/2021.
- GAMEIRO, António; MOITA, Belmiro; MOITA, Nuno. *Finanças públicas*. Coimbra: Almedina, 2018.
- GOMES, Nuno de Sá. *Manual e direito fiscal*. vol. I. 12. ed. Lisboa: Rei dos Livros, 2003.
- GONÇALVES, Pedro Costa. *Manual de direito administrativo*. vol. 1. Coimbra: Almedina, 2019 (reimp. 2020).
- MAÇÃS, Fernanda; MENDES, João Pedro Castro. «O Banco de Portugal: atribuições e natureza jurídica». in GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; SERRÃO, Tiago (coord.). *Organização administrativa: novos actores, novos modelos*. vol. I. Lisboa: AAFDL, 2018, p. 655-691.
- MARTINS, Guilherme d'Oliveira; MARTINS, Guilherme Waldemar d'Oliveira; MARTINS, Maria d'Oliveira. *A lei de enquadramento orçamental: anotada e comentada*. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2009.
- MARTINS, Maria d'Oliveira. *Lições de finanças públicas e direito financeiro*. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2019.
- MINISTÉRIO DAS FINANÇAS. *Conta Geral do Estado: ano de 2011*. vol. I. Disponível em: <[https://www.dgo.pt/politicaorcamental/ContaGeraldoEstado/2011/CGE\\_2011\\_vol1.pdf](https://www.dgo.pt/politicaorcamental/ContaGeraldoEstado/2011/CGE_2011_vol1.pdf)>. Acesso em 30/01/2021.
- MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. *Constituição portuguesa anotada*. vol. II. 2. ed. Lisboa: Universidade Católica, 2018.
- NABAIS, José Casalta. *Por um estado fiscal suportável: estudos de direito fiscal*. vol. IV. Coimbra: Almedina, 2015.

OTERO, Paulo. «Da (in)constitucionalidade da “arquitetura” do Fundo de Resolução como instituição “satélite” do Banco de Portugal». in *Revista de direito administrativo (RDA)*. Ano I. Janeiro-Abril. Lisboa: AAFDL, 2018, p. 5-19.

PEREIRA, Paulo Trigo; NUNES, Francisco. *Economia e finanças públicas: da teoria à prática*. 6ª ed. Coimbra: Almedina, 2020.

QUELHAS, José Manuel Gonçalves Santos. *Sobre as crises financeiras, o risco sistémico e a incerteza sistemática*. Coimbra: Almedina, 2012.

QUELHAS, José Manuel. «Especificidades e vicissitudes do mecanismo de resolução bancária em Portugal: do Memorando de entendimento de 2011 à Directiva 2014/59/EU e ao Regulamento (UE) n.º 806/2014». *Boletim de ciências económicas*. vol. LVII, tomo III, Universidade de Coimbra, 2014, p. 2765-2818.

SANCHES, J. L. Saldanha. *Manual de direito fiscal*. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

SANTOS, António Carlos dos; GONÇALVES, Maria Eduarda; MARQUES, Maria Manuel Leitão. *Direito económico*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2014.

SANTOS, J. Albano. *Dicionário de finanças públicas*. Lisboa: Imprensa Nacional, 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS. *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2007*. Disponível em: <<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/PareceresTribunalContas/ParecerCGE/Documents/Ano%20econ%C3%B3mico%20de%202007/pcge2007.pdf>>. Acesso em 30/01/2021.

TRIBUNAL DE CONTAS. *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008*. Disponível em: <<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/PareceresTribunalContas/ParecerCGE/Documents/Ano%20econ%C3%B3mico%20de%202008/pcge2008.pdf>>. Acesso em 30/01/2021.

TRIBUNAL DE CONTAS. *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009*. Disponível em: <<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/PareceresTribunalContas/ParecerCGE/Documents/Ano%20econ%C3%B3mico%20de%202009/pcge2009.pdf>>. Acesso em 30/01/2021.

TRIBUNAL DE CONTAS. *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2010*. Disponível em: <[https://www.tcontas.pt/pt-](https://www.tcontas.pt/pt-pt)

pt/ProdutosTC/PareceresTribunalContas/ParecerCGE/Documents/Ano%20econ%C3%B3mico%20de%202010/pcge2010.pdf>. Acesso em 30/01/2021.

TRIBUNAL DE CONTAS. *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012*. Disponível em: <<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/PareceresTribunalContas/ParecerCGE/Documents/Ano%20econ%C3%B3mico%20de%202012/pcge2012.pdf>>. Acesso em 30/01/2021.

TRIBUNAL DE CONTAS. *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2013*. Disponível em: <<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/PareceresTribunalContas/ParecerCGE/Documents/Ano%20econ%C3%B3mico%20de%202013/pcge2013.pdf>>. Acesso em 30/01/2021.

TRIBUNAL DE CONTAS. *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014*. Disponível em: <<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/PareceresTribunalContas/ParecerCGE/Documents/Ano%20econ%C3%B3mico%20de%202014/pcge2014.pdf>>. Acesso em 30/01/2021.

TRIBUNAL DE CONTAS. *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015*. Disponível em: <<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/PareceresTribunalContas/ParecerCGE/Documents/Ano%20econ%C3%B3mico%20de%202015/pcge2015.pdf>>. Acesso em 30/01/2021.

TRIBUNAL DE CONTAS. *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016*. Disponível em: <<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/PareceresTribunalContas/ParecerCGE/Documents/Ano%20econ%C3%B3mico%20de%202016/pcge2016.pdf>>. Acesso em 30/01/2021.

TRIBUNAL DE CONTAS. *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2017*. Disponível em: <<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/PareceresTribunalContas/ParecerCGE/Documents/Ano%20econ%C3%B3mico%20de%202017/pcge2017.pdf>>. Acesso em 30/01/2021.

TRIBUNAL DE CONTAS. *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2018*. Disponível em: <<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/PareceresTribunalContas/ParecerCGE/Documents/Ano%20econ%C3%B3mico%20de%202018/pcge2018.pdf>>. Acesso em 30/01/2021.

---

TRIBUNAL DE CONTAS. *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2019*. Disponível em: <<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/PareceresTribunalContas/ParecerCGE/Documents/Ano%20econ%C3%B3mico%20de%202019/pcge2019.pdf>>. Acesso em 30/01/2021.

XAVIER, Alberto. *Manual de direito fiscal*. vol. I. Lisboa, 1974 (reimp. 1981).

