

UNIVERSIDADE DE LISBOA

FACULDADE DE DIREITO



FACULDADE DE DIREITO

UNIVERSIDADE DE LISBOA

**A Medida de Resolução Bancária de Transferência Total ou Parcial da
Actividade para Instituições de Transição: Uma Perspectiva Angolana**

Orlando do Amaral de Oliveira Buta

Dissertação orientada

Pelo Professor Doutor Francisco Mendes Correia

Mestrado em Direito e Prática Jurídica
Especialidade em Direito Civil

Lisboa

2023

Dedico esta dissertação à minha amada mãe, Maria dos Anjos, *in memoriam*, bem como ao meu Pai, Amaral Lino Francisco Buta.

Agradecimentos

Agradeço à minha mãe, pela forma como me ensinou a encarar o mundo, demonstrando-me, do ponto de vista prático, que devemos sempre buscar por conhecimento e instrução para alcançarmos o sucesso profissional.

Ao meu orientador, o Professor Doutor Francisco Mendes Correia, pela disponibilidade que sempre demonstrou para aconselhar e indicar o caminho mais acertado no processo de elaboração do presente trabalho.

Por fim, mas não menos importante, agradeço a todas aquelas pessoas que, directa ou indirectamente, contribuíram para que a conclusão do curso fosse possível, seja por intermédio de palavras motivadoras ou aconselhamentos.

Resumo

A medida de resolução, enquanto um dos mecanismos consagrados na Lei do Regime Geral das Instituições Financeiras, surge como uma alternativa para fazer face às situações de liquidação de instituição financeira, na medida em que, com a aplicação da mesma, existe uma grande probabilidade de vir a ser garantida a continuidade da prestação de serviço da instituição financeira, evitar o risco sistémico e salvaguardar a confiança e os interesses dos contribuintes.

A crise financeira mundial de 2008 demonstrou a nível mundial que os regimes, então vigentes para o resgate de instituições financeiras em dificuldades, eram ineficientes.

Esta ineficiência foi verificada pelo facto de se ter percebido que não se pode aplicar a um banco em dificuldade os mesmos mecanismos de resgate que comumente são aplicados a sociedades comerciais, dado que as instituições financeiras (bancárias), nos dias que correm, desempenham um papel fundamental para o funcionamento regular da economia.

Surge, assim, a necessidade de criação de um novo sistema de intervenção, no qual se enquadra a medida de resolução, para permitir melhor eficiência, bem como permitir que sejam os responsáveis das instituições financeiras em dificuldade a assumir o peso financeiro inerente ao resgate das mesmas.

A estabilidade financeira, enquanto uma das funções principais dos reguladores do sistema financeiro nacionais ou supranacionais, foi igualmente tida em conta quando se começou a pensar na necessidade de se implementar um novo regime, dado que ela não era garantida na sua plenitude no anterior regime.

Em Angola o novo regime da resolução foi adoptado aquando da aprovação da Lei de Base das Instituições Financeiras de 2015, porém com uma descrição muito moderada.

O novo modelo de intervenção permite, assim, evitar e mitigar riscos sistémicos, tal como transfere para o próprio sistema financeiro a responsabilidade financeira resultante da aplicação da medida de resolução.

Palavras-chave: Transferência; actividade; instituição de transição; resolução.

Abstract

The resolution measure, as one of the mechanisms enshrined in law in the General Regime for Financial Institutions, is an alternative for dealing with situations where a financial institution is being wound up, since by applying it there is a high probability that the continuity of the financial institution's service provision will be guaranteed, systemic risk will be avoided, and the trust and interests of taxpayers will be safeguarded.

The global financial crisis of 2008 demonstrated worldwide that the regimes in place at the time for rescuing institutions in difficulty were inefficient.

This inefficiency was verified by the realization that the same rescue mechanisms that are commonly applied to commercial companies cannot be applied to a bank in difficulty, given that financial (banking) institutions today play a fundamental role in the smooth functioning of the economy.

There is therefore a need to create a new intervention system, within which the resolution measure fits, in order to improve efficiency and allow those responsible for financial institutions in difficulty to assume the financial burden inherent in rescuing them.

Financial stability, as one of the main functions of national or supranational financial system regulators, was also taken into account when thinking about the need to implement a new regime, given that it was not fully guaranteed in the previous regime.

In Angola, the new resolution regime was adopted when the 2015 Basic Law on Financial Institutions was approved, but with a very moderate description.

The new intervention model allows systemic risks to be avoided and mitigated, as well as transferring the financial responsibility resulting from the application of the resolution measure to the financial system itself.

Keywords: Transfer; activity; transition institution; resolution.

Lista de Abreviaturas e Siglas

al./als. - alínea, alíneas

art.º/artigos - artigo, artigos

BANC - Banco Angolano de Negócios e Comércio

BdP - Banco de Portugal

BES - Banco Espírito Santo

BNA – Banco Nacional de Angola

Banco Postal - Banco Postal, S.A

Cfr – Confira

CPC – Código de Processo Civil

CRA - Constituição da República de Angola

CRP - Constituição da República Portuguesa

Ed.^a - Edição

FGD - Fundo de Garantia de Depósitos

LRGIF – Lei do Regime Geral das Instituições Financeiras

Pg./Pgs. - Página, Páginas

Regulamento do Fundo Decreto - Presidencial 111/22 de 13 de Maio

RGICSF – Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras

ss - seguintes

Vol. - Volume

Índice

1. Introdução.....	09
2. A crise financeira mundial de 2008 e os colapsos bancários como reflexo da ineficácia dos regimes legais de intervenção pública em instituições financeiras...	11
3. O anterior regime de nacionalização e liquidação das instituições financeira no ordenamento jurídico angolano.....	20
3.1. A Lei n.º 5/91 de 20 de Abril – Lei das Instituições Financeiras.....	22
3.2. A Lei n.º 1/99 de 23 de Abril – Lei das Instituições Financeiras.....	23
3.3. A Lei n.º 13/05 de 30 de Setembro – Lei das Instituições Financeiras.....	24
3.4. A Lei n.º 12/15 de 17 de Junho – Lei de Base das Instituições Financeiras.....	25
3.5. A revogação da autorização e consequente liquidação do Banco Mais.....	27
3.6. A revogação da autorização e consequente liquidação do Banco Postal, S.A....	32
3.7. A revogação da autorização e consequente liquidação do Banco Angolano de Negócios e Comércio, S.A.....	35
4. O Regime Jurídico Angolano da Resolução Bancaria.....	39
4.1. Pressupostos e princípios orientadores.....	41
4.2. Finalidades.....	44
4.3. Requisitos.....	47
4.4. Os poderes de resolução do Banco Nacional Angola.....	48
4.5. Efeitos da aplicação de medidas de resolução.....	50
4.6. Alienação parcial ou total da actividade.....	51
4.7. Segregação e transferência parcial ou total da actividade para veículo de gestão de activos.....	52
4.8. Recapitalização interna (<i>bail-in</i>).....	53

4.9. O Fundo de Resolução.....	55
4.10. O Fundo de Garantia e Depósito.....	59
5. A Medida de Resolução de transferência, total ou parcial, da actividade para instituição de transição.....	65
5.1. Natureza e objectivos	67
5.2. Constituição da instituição de transição e financiamento.....	70
5.3. Selecção da actividade a transferir.....	73
5.4. Os créditos não incluídos na transferência.....	74
5.5. Alienação da actividade da instituição de transição.....	75
5.6. Cessação da actividade da instituição de transição.....	77
5.7. Aplicação do produto da alienação da actividade da instituição de transição...78	
6. O problema em volta da constitucionalidade da aplicação da medida de resolução de transferência parcial ou total da actividade para instituição de transição.....	79
7. Conclusão.....	82
8. Bibliografia.....	84

* Sites consultados

1. INTRODUÇÃO¹

A presente dissertação tem como escopo central fazer um estudo (descritivo e analítico) sobre a medida de resolução bancária de transferência, parcial ou total, da actividade para instituições de transição, à luz do regime angolano.

A escolha e o interesse pelo tema do presente trabalho ocorreram enquanto ainda estavam em curso as aulas de Direito Bancário e de Direito Financeiro, ministradas pelo Professor Doutor Francisco Mendes Correia, no curso de Mestrado em Direito e Prática Jurídica (especialidade em Direito Civil).

O tema suscitou o nosso interesse tendo em conta que, desde que o instituto da resolução bancária foi instituído no ordenamento jurídico bancário angolano, por intermédio da Lei n.º 12/15 de 17 de Junho - Lei de Base das Instituições Financeiras, não há um estudo publicado até o momento, salvo melhor constatação, sobre a matéria.

Não obstante as semelhanças claras entre o regime da resolução bancária português e o angolano, tendo em conta que nos socorremos do ordenamento jurídico português para o alcance de algumas soluções jurídicas, o facto é que, ao longo do nosso estudo, encontramos algumas diferenças, razão pela qual foi preciso, em alguns pontos, fazer uma abordagem com o olhar exclusivo para a realidade angolana.

A medida de resolução bancária de transferência, parcial ou total, da actividade para instituições de transição, implica o estudo de dois pontos centrais: **a actividade a transferir e a criação das instituições de transição.**

Conforme teremos oportunidade de densificar mais adiante, a instituição de transição tem a natureza transitória e funciona, tal como tem sido denominado pela doutrina, como um *bridge bank*.

No que concerne à estrutura da presente dissertação, na primeira parte faremos uma reflexão em torno dos factos que serviram de substrato para o surgimento do novo paradigma de intervenção em instituições financeiras em dificuldade, os quais estão

¹ A presente dissertação é elaborada em língua portuguesa com as regras ortográficas e gramaticais vigentes em Angola, antes do Acordo Ortográfico de Língua Portuguesa, assinado em Lisboa em 16 de Dezembro de 1990.

relacionados com a crise financeira de 2008 e o colapso de várias instituições financeiras na altura.

Iremos, a seguir, fazer uma abordagem sobre o anterior regime de nacionalização e liquidação das instituições financeiras no ordenamento jurídico angolano, observando a forma como as diversas leis que vigoravam tratavam a questão do saneamento e liquidação de instituições financeiras bancárias. No mesmo ponto, analisaremos, igualmente, as decisões do BNA que recaíram sobre a revogação das autorizações dos bancos Mais, BANC e Banco Postal, no quadro da anterior Lei n.º 12/15 de 17 de Junho - Lei de Base das Instituições Financeiras.

Posteriormente, focaremos a nossa atenção ao regime jurídico angolano da resolução bancária, passando pelos princípios, finalidades e requisitos para aplicação de uma medida de resolução.

Por fim, entraremos para o tema central da dissertação que é a medida de resolução bancária de transferência, parcial ou total, da actividade para instituições de transição, culminando com a apresentação das nossas conclusões.

2. A CRISE FINANCEIRA MUNDIAL DE 2008 E OS COLAPSOS BANCÁRIOS COMO REFLEXO DA INEFICÁCIA DOS REGIMES LEGAIS DE INTERVENÇÃO PÚBLICA EM INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS.

Ao começarmos a nossa reflexão, e à semelhança do que se verifica em trabalhos com temas similares, teremos que, necessariamente, fazer uma narrativa sobre a crise financeira mundial de 2008 – 2014 e os seus efeitos no novo paradigma de intervenção em instituições financeiras, na medida em que, foi por intermédio desta, que se entendeu que o regime então vigente de intervenção em instituições financeiras (bancárias) não comportava a eficiência necessária para o resgate de instituições de crédito em dificuldades ou que estivessem na eminência de não poderem cumprir com as suas obrigações.

Anteriormente à crise financeira e a reforma que a esta se seguiu, o regulador, a uma determinada instituição de crédito em dificuldade, tinha a possibilidade de, alternativamente, após a verificação de determinados requisitos legais, revogar a licença concedida para o exercício da actividade bancária, accionando, assim, o processo de liquidação, bem como optar pela nacionalização, cujo encargos e custos recaiam ao erário público².

A título elucidativo, relativamente ao peso financeiro apurado para o resgate das instituições em dificuldades, no decorrer da crise, no caso da União Europeia, basta enfatizar que de acordo com o comunicado de Imprensa da Comissão em 6 de Junho de 2002, entre Outubro de 2008 a Outubro de 2011, a Comissão Europeia aprovou medidas de ajuda de Estado a instituições financeiras no valor de 4,5 biliões de euros, correspondente a 37% do PIB da União Europeia³.

² A nacionalização é o processo por intermédio do qual Estado entende transferir para sua esfera a totalidade ou parte dos activos de uma empresa, sendo que, quer em Angola e em Portugal, este mecanismo continua vigente e tem respaldo constitucional, artigo 97.º da CRA e artigo 83.º da CRP.

³ Nos Estados Unidos, diante da necessidade do resgate de algumas instituições de crédito em dificuldades, as primeiras medidas anticrise consistiram na injeção reforçada de liquidez, por parte da Reserva Federal, numa linha já observada anteriormente. De seguida, passou-se ao apoio pontual a instituições de crédito em crise (a algumas), com concessões de liquidez e garantias, de modo a permitir certas fusões ou reagrupamento. Intentou-se, depois, um programa de aquisição de “activos tóxicos” e de intervenção no mercado de capitais, por forma a restabelecer a confiança: o plano Bush, dos 700 biliões, aprovado, de resto, com os votos dos congressistas democratas, *Vide* Cordeiro, António Menezes, in *Direito Bancário*, 6 Edição, Almedina, 2016, Pg. 145.

As referidas medidas de ajuda foram necessárias tendo em conta que o eclodir da supramencionada crise deixou a descoberto as insuficiências das medidas ao dispor do regulador para lidar com instituições bancárias insolventes ou em risco de serem consideradas insolventes. Em face da impossibilidade de recuperação das mesmas, ou diante de desconformidades financeiras, chegou-se à conclusão que o processo comum de insolvência – falência - aplicável às sociedades comerciais (instituições não financeiras) não era suficiente para assegurar a confiança no sistema financeiro ou evitar o risco sistémico⁴.

José Manuel Quelhas anota que, após 2007, a crise do *suprime* evidenciou a relevância científica e a pertinência prática do conceito de risco sistémico. Com efeito, a amplitude da crise alertou para a fragilidade endógena do sistema financeiro, para a influência do comportamento de operadores dotados de racionalidade limitada e para o alcance da intervenção estabilizadora e reguladora dos mercados por parte de autoridades públicas⁵.

A maior parte das instituições financeiras, a nível mundial, foram extremamente afectada pela crise financeira, tendo por isso os estados, as organizações supranacionais e internacionais, sido chamados para a aplicação de medidas que pudessem restaurar a estabilidade financeira e a confiança no sistema financeiro.

Assim, tornou-se absolutamente necessária a implementação de mecanismos capazes de permitir a recuperação de uma instituição financeira em crise, ou a sua liquidação estruturada, de modo a salvaguardar o risco de contágio sistémico e a protecção dos depositantes.

Na verdade, era prioritário encontrar mecanismos que permitissem resolver as crises de instituições de crédito, em decorrência de crises financeiras, com recursos do próprio sistema financeiro.

⁴ A crise financeira levou ao colapso bancos com dimensão mundial, nomeadamente o Lehman Brothers, Lloyd's TSB e o Royal Bank of Scotland, sendo que em Portugal foi verificada a insolvência do Banco Privado Português e a nacionalização do banco Português de Negócios. Em Angola, parece que a crise financeira terá precipitado a declaração de falência, em 14 de Outubro de 2014, do Banco Espírito Santo Angola, apesar do seu então presidente da Comissão Executiva ter declarado que a falência deveu-se a motivações políticas (Cfr: <https://www.jornaldenegocios.pt/economia/mundo/afrika/angola/detalhe/banco-central-angolano-diz-que-falencia-do-ex-besa-foi-absolutamente-transparente>).

⁵ Quelhas, José Manuel, Nótulas sobre a reforma do sector bancário da União Europeia após a crise financeira de 2007, in *Boletim de Ciências Económicas*, Vol. LVI, 2013, Pg. 477.

Importa, ainda, sublinhar que o paradigma de intervenção pública, por intermédio de injeção de capital provenientes dos cofres do Estado em instituições de crédito em dificuldade, com vista à sua recuperação, sobrecarregando os orçamentos públicos, potencializou a verificação do chamado *moral hazard* (risco moral)⁶, o qual ocorre quando as Instituições de Crédito se sentem compelidas a adoptar comportamentos de risco ou pouco diligentes, com a expectativa de vir a ser disponibilizada uma medida de resgate ou a concessão de uma garantia pública, saindo da área normal do risco da actividade⁷.

Conforme assevera o Professor António Menezes Cordeiro, *a crise financeira, ora referida, fora anunciada com anos de antecedência. Estudos económicos e obras de divulgação, desde a banca à energia, apontavam a desregulação do mercado global de capitais como uma bomba de relógio, assente na pura crença de uma expansão ilimitada, sem bases económicas*⁸. *A crise financeira induzida do reventamento da bolha global provocou um início de crise económica. A falta de liquidez do mercado coarctou os investimentos das empresas e o consumo das famílias. Há que cortar despesas, o que provoca novas quebras económicas a jusante. O pessimismo e a baixa confiança nas instituições de crédito limitam a actuação dos agentes económicos: desde a grande empresa ao pequeno consumidor. Não se assumem riscos; não se aposta no futuro; não se investe. O mercado mobiliário soma mínimos sucessivos, num movimento que é acompanhado pelo imobiliário: apenas menos visível, por ser menos líquido*⁹.

Sublinha, ainda, o referido Professor, que o rastilho que prenunciou a crise planetária adveio do *crash* imobiliário norte-americano, anotando que a origem e o desenvolvimento da crise financeira foram resultado, simultaneamente, da falta de regulamentação e da quebra ética provocada pela busca do lucro imediato¹⁰.

⁶ Na vigência do anterior regime, era frequente a má gestão dolosa por parte de gestores e de financiadores, dado que contavam, na maioria das vezes, com uma possível injeção de capital por partes dos Estados, com vista à recuperação de Instituições Financeiras em dificuldade.

⁷ Manso, Marisa Oliveira, A resposta europeia às recentes crises que abalaram o sector bancário, *in Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Manuel Pita*, Almedina, 2022, Pg. 565.

⁸ Cordeiro, António Menezes, Da nacionalização do BPN, *in Revista de Direito das Sociedades*, Almedina, Coimbra, 2009, Pg. 57.

⁹ Cordeiro, António Menezes, Da Nacionalização do BPN, *in Revista de Direito das Sociedades*, Almedina, Coimbra, 2009, Pg. 60.

¹⁰ Cordeiro, António Menezes, A Crise Planetária de 2007 / 2010 e o Governo das Sociedades, *in Revista de Direito das Sociedades*, n.º 2, Almedina, Coimbra, Pg. 265.

Chegados aqui, impõe-se reflectir em torno das razões que, diante de uma crise financeira mundial, levaram os Estados, bem como as instituições supranacionais e internacionais, a intervirem com vista ao resgate das instituições financeiras em risco de insolvência, dado que, em muitos casos, foram as próprias instituições financeiras que, pela corrida ao lucro fácil, rápido e ao não cumprimento do mínimo ético, colocaram-se numa situação de risco de insolvência e em dificuldade de cumprirem com as suas obrigações. Embora seja necessário reconhecer que a actividade bancária é comumente desenvolvida em volta de um certo risco, dada as suas peculiaridades.

Ora, a razão fundamental que conduziu à aludida intervenção, na nossa perspectiva, baseou-se no facto de as instituições financeiras, mais concretamente os bancos, nas sociedades modernas, desempenharem um papel essencial, pelo que é absolutamente fulcral garantir, por parte dos Estados, a continuidade, ininterrupta, da prestação de serviços financeiros e bancários.

As instituições financeiras ocupam, desde o final de século passado, uma posição de enorme relevo no financiamento da economia mundial, em resultado da coincidente articulação ou cruzamento entre bancarização e globalização¹¹.

Assiste-se, hodiernamente, a uma constante globalização da economia, que imprime, necessariamente, uma certa liberdade de circulação de capitais, cuja realização fica condicionada com a interligação de diversas instituições financeiras internacionais, que formam, assim, um sistema integrado, não se limitando às fronteiras estaduais ou até mesmo regionais.

As transformações a nível técnico, ocorridas nas sociedades modernas, têm vindo a confinar, na banca, as operações de crédito e pagamentos, posicionando o sector bancário no centro do quotidiano das pessoas e da maior parte das empresas.

Ainda a propósito da essencialidade do sector bancário nas sociedades actuais, importa assinalar aqui as palavras do Prof. Francisco Mendes Correia, o qual refere o seguinte: *“nos últimos cinquenta anos, o sector bancário desenvolveu-se de tal forma que são raras as pessoas que não têm hoje (pelo menos) uma conta bancária. Se inicialmente a generalização da titularidade de conta terá sido motivada por razões de segurança*

¹¹ Athayde, de Augusto, Curso de Direito Bancário, Volume I, Coimbra, 1990, Pg. 27.

(ainda se fala de depósito bancário, mesmo nos casos em que nada é depositado!) ou de investimento, é que as necessidades dos consumidores e a tecnologia ditaram o desenvolvimento de novos serviços bancários de pagamentos (pense-se nos cartões de crédito ou débito) e a democratização de serviços que outrora estavam reservados às grandes empresas (pense-se nas transferências). Hoje em dia a titularidade de uma conta bancária é vista como condição para participação plena no cidadão nos benefícios de uma economia de mercado, começando até a consolidar-se a ideia de um “direito à conta bancária”: a proliferação dos regimes mínimos bancários é disso prova inequívoca”¹².

Assim, é absolutamente evidente que os bancos desempenham um papel de intermediários de crédito, recebendo depósitos e concedendo crédito para alavancagem da economia, ocupando a posição de principal fonte de liquidez para a economia, desempenhando, por via disto, uma tarefa que se assemelha à de um típico serviço público.

Tendo como referência o acima exposto, podemos inferir que a queda de uma instituição financeira pode ocasionar ricos sistémicos, com repercussões no sistema financeiro, com a possibilidade de contágio de outras instituições de crédito e à perda de capacidade do sistema bancário e financeiro em conceder crédito à economia.

O risco sistémico a que aludimos está relacionado com a probabilidade de sobrevierem perdas cumulativas, a partir de um evento que desencadeia uma série de perdas consecutivas, ao longo de uma cadeia de instituições ou de mercados que compreendem um sistema¹³.

Neste sentido, é perfeitamente justificável que os bancos gozem de um regime jurídico especial, no que diz respeito à sua recuperação em caso de dificuldades, dada a função que desempenham na sociedade, sendo que são, pelo menos alguns bancos, *too big to fail*, requerendo, por via disto, toda atenção dos estados para que estas instituições não entrem em falência, com o fundamento na defesa do interesse público, na mitigação do risco sistémico ou de contágio, bem como para que não ocorra o chamado risco moral.

¹² Correia, Francisco Mendes, *Moeda Bancária e Cumprimento*, O Cumprimento das Obrigações Pecuniárias Através de Serviços de Pagamento, Tese de Doutoramento, Lisboa, 2014, Pg. 3.

¹³ Marques, Pedro Gil, *Auxílio de Estado e Sector Bancário em Tempos de Crise*, Almedina, 2020, Pg. 27.

Por outro lado, a injeção de capital pelos estados, com o propósito de resgatar instituições financeiras em dificuldades, originou o aumento da dívida pública dos estados, o que foi inteiramente compreensível, na medida em que estava em causa o resgate de um sector fundamental para o funcionamento da economia e que sem o qual os restantes sectores tendem a funcionar com dificuldade. Contudo, era necessário mudar o *modus operandi* de intervenção em instituições de crédito em dificuldade, o que efectivamente ocorreu.

Não obstante o período obscuro causado pela crise financeira mundial, o facto é que com ela foi possível implementar reformas na maior parte dos Estados e em organizações supranacionais, no que concerne ao modelo de intervenção em instituições financeiras em dificuldade. Por conseguinte, é possível afirmar que a crise financeira de 2008 constituiu, igualmente, uma oportunidade para implementação de modelos mais eficientes e capazes de evitar perturbações de difícil reparação no sistema financeiro.

A nível da União Europeia registou-se uma forte produção legislativa, tendo a crise precipitado a criação e implementação de uma união bancária, atrelada, essencialmente, em três pilares: o Mecanismo Único de Supervisão (MUS), o Mecanismo Único de Resolução (MUR) e o Sistema Único de Garantia de Depósitos (SUGD)^{14 15}.

Em Portugal a crise propiciou a alteração do Regime Geral das Instituições Créditos e Sociedades Financeiras (adiante designado apenas por RGICSF), por intermédio do Decreto-Lei n.º 31-A/2012 de 10 de fevereiro, como resultado do Memorando de Políticas

¹⁴ O quadro normativo de supervisão financeira europeia anterior à crise de 2007 era sobretudo protagonizada pelas autoridades de supervisão nacionais segundo uma regra de distribuição de competências baseada no binómio Estado-Membro de origem/Estado-Membro de acolhimento. Por outro lado, apesar dos esforços de harmonização legislativa ao nível europeu, subsistiam diferenças consideráveis quer no plano do quadro normativo aplicável, quer no plano das práticas regulatórias, criando oportunidades para arbitragem regulatória. *Vide* Correia, Francisco Mendes, O Governo do mecanismo único de supervisão, in *A Governação de Bancos nos Sistemas Jurídicos Lusófonos*, Almedina, 2016, Pg. 303.

¹⁵ Apesar das inúmeras vantagens introduzidas pelo novo quadro intervencional, a quem entende que provavelmente este novo paradigma não resolve todos os problemas, como é o caso de Nuno Cunha Rodrigues, que a União Bancária, protagonizada pelo MUR, não funda-se, juridicamente, nos tratados e questiona a falta de legitimidade democrática da União Bancária, tendo em conta que com ela foram reforçados os poderes do Banco Central Europeu, dada a falta de mecanismos de escrutínio do BCE, enquanto supervisor. *Vide* Rodrigues, Nuno Cunha, A União Bancária Resolve?, *Análise Europeia*, in *Revista da Associação Portuguesa de Estudos Europeus*, 2016.

Económicas e Financeiras, subscrito em 17 de maio de 2011, pela *Troika*¹⁶ e o Governo Português¹⁷.

O referido memorando visou, *grosso modo*, transmitir orientações para o estabelecimento de novas bases no que concerne à regulação, supervisão e estabilidade do sector financeiro, bem como o enquadramento legal da reestruturação, saneamento e liquidação das instituições de crédito¹⁸.

Antes da alteração operada pelo Decreto-Lei 31-A/2012 de 10 de fevereiro, relativamente à intervenção em instituições financeiras em dificuldade, estavam previstas medidas de providências extraordinárias de saneamento, medidas correctivas, administração provisória e indicação de comissão de fiscalização.

Conforme já referido *supra*, estas medidas revelaram-se, também em Portugal, no decorrer da crise financeira, infrutíferas quando accionadas para o resgate de instituições de créditos em dificuldade, pelo que se introduziu no ordenamento jurídico português a medida de resolução, com vista a dar resposta a estas questões.

É evidente que Angola, tendo um sistema financeiro interligado com os restantes, não podia escapar das consequências da crise financeira mundial, tendo esta causado, também, danos consideráveis no sector bancário angolano, na medida em que a grande maioria dos bancos, que operavam e operam em Angola, têm fortes conexões com

¹⁶ Combinação de poderes no âmbito económico na **União Europeia**, com vista a criação de uma comissão interventiva, comumente composta pela **Comissão Europeia (CE)**, o **Banco Central Europeu (BCE)** e o **Fundo Monetário Internacional (FMI)**. O vocábulo "**troika**" é de origem russa e designa diferentes sindicatos ou grupos.

¹⁷ Sobre as reformas operadas pelas aprovações do Decreto-Lei 31-A/2012 e do Decreto-Lei 142/2013, de 16 de fevereiro, *Vide* Cordeiro, António Menezes, *Direito Bancário*, 5 Edição, Almedina, 2014, Pg. 1017 e ss.

¹⁸ Especificamente é consignado no Ponto 2.13 que as autoridades alterarão a legislação sobre instituições de crédito em consulta com a CE, o BCE e o FMI até ao final de novembro 2011, para, entre outras, impor a obrigação de reporte prévio baseadas em requisitos e penalizações claras. O Banco de Portugal será a autoridade a aplicar medidas correctivas para promover a implementação de um plano de recuperação. As instituições de crédito com riscos sistémicos terão de preparar planos de contingência de reestruturação, saneamento e liquidação sujeitos a revisão periódica. No que diz respeito ao Ponto 2.14, este orienta que as alterações introduzirão um regime de reestruturação e saneamento das instituições de crédito em dificuldade que lhes permita, sob controlo oficial, manter o exercício da atividade, para promover a estabilidade financeira e a protecção dos depositantes. O regime estabelecerá requisitos claros para a sua aplicação e os instrumentos de reestruturação ao dispor das autoridades deverão incluir a recapitalização sem direitos de preferência dos accionistas, de acordo com o enquadramento europeu relevante, a transferência de activos e passivos para outras instituições de créditos e um *bridge-bank*.

sistema financeiro europeu, mais concretamente com o sistema financeiro português, sendo que, quando a crise deflagrou na Europa e em Portugal, as operações dos bancos angolanos foram, igualmente, afectadas com a redução de liquidez, pelo que a nível interno verificou-se uma certa diminuição do nível de concessão de crédito, bem como o abrandamento do investimento privado estrangeiro.

Nesta perspectiva, a crise foi, igualmente, o mote para que Angola empreendesse a implementação de um novo regime de intervenção em instituições financeiras, tendo, por via desta intenção, em 2015 sido aprovada a Lei 10/15 de 17 de junho (Lei de Bases das Instituições Financeira), que consagrava um processo de intervenção em instituições financeiras em maior consonância com o novo paradigma mundial de intervenção pública em instituições financeiras, tendo como norteador o assegurar da continuidade da prestação de serviços financeiros essenciais, acautelar o riscos sistémicos, salvaguardar os interesses dos contribuintes e do Estado, tal como salvaguardar a confiança dos depositantes¹⁹.

Posteriormente, foi aprovada a nova Lei do Regime Geral das Instituições Financeiras - Lei 14/21 de 19 de Maio. Conforme referido no seu preâmbulo, um dos seus objectivos fulcral consiste na necessidade de o executivo angolano, na sequência da crise financeira, empreender uma reforma na adequação da regulamentação financeira, a fim de garantir a estabilidade do sistema financeiro e a confiança nos mercados.

O novo regime manteve, igualmente, e tal como será assinalado adiante mais detalhadamente, os três níveis de intervenção em instituições financeiras em dificuldade por parte da autoridade de supervisão, consagrados na anterior Lei 10/15 de 17 de junho. Todavia, relativamente à medida de resolução, notamos que o seu leque foi alargado, tendo o legislador implementado, nos termos do n.º 1 do art. 251.º, as seguintes medidas de resolução: alienação parcial ou total da actividade a outra instituição autorizada a desenvolver a actividade financeira, transferência parcial ou total da actividade a uma ou mais instituições bancárias de transição, segregação e transferência total ou parcial da actividade para veículo de gestão de activos e recapitalização interna «*bail in*».

¹⁹ Vide Buta, Orlando, O novo regime angolano de intervenção pública em instituições financeira, Artigo de opinião, disponível *online*: <https://www.expansao.co.ao/opinioao/interior/o-novo-regime-angolano-de-intervencao-publica-em-instituicoes-financeiras-110721.html>

Com o novo regime visou-se a introdução no sistema angolano de um modelo que pudesse viabilizar a resolução de situações de crise no sistema financeiro, sem recurso ao chamado *bail-out* e ao erário público, procurando, pelo contrário, imputar aos accionista e aos credores as perdas verificadas em decorrência da falência de uma instituição financeira.

3. O ANTERIOR REGIME DE NACIONALIZAÇÃO E LIQUIDAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO ANGOLANO

Neste ponto, propomos-no a reflectir em torno dos mecanismos de intervenção que estavam ao dispor do regulador do sistema financeiro e bancário angolano perante instituições de crédito em insolvência ou em risco de insolvência.

Anteriormente ao desenvolvimento e consagração do novo regime intervencional, havia a possibilidade – e ainda há - de recurso, por parte do Estado, ao instituto da nacionalização das participações sociais de instituições de crédito em dificuldade, ou, alternativamente, lançar mão ao mecanismo de saneamento e, caso assim se justificasse, de liquidação da instituição de crédito em crise.

Nos sob pontos a seguir, faremos a caracterização, de forma mais detalhada, do regime regulamentar de saneamento e liquidação de instituições de crédito, na perspectiva das anteriores leis que regulavam o sistema financeiro em Angola, após a proclamação da independência.

Por agora cumpre, preliminarmente, destacar que, *grosso modo*, a indústria transformadora em Angola, bem como o capital português metropolitano e local, foram objecto, na sua esmagadora maioria, da política de nacionalização e confisco, realizada em Angola, imediatamente após a independência do país.

Esta situação foi, igualmente, verificada no sector bancário e financeiro angolano, com o confisco e nacionalização do Banco de Angola²⁰ e conseqüente criação do Banco Nacional de Angola, por via da Lei n.º 69/76, do Conselho da República²¹.

²⁰ Banco de Angola foi oficialmente criado a 14 de Agosto de 1926, através do Decreto com força de Lei n.º 12131, detendo a exclusividade no comércio bancário em Angola até 1957, momento em que emergiu no mercado o Banco Comercial de Angola, de direito angolano. Na verdade, o Banco de Angola, não obstante a sua designação, era uma sucursal, ligada a numa sociedade constituída e com sede em Portugal. Informação disponível em www.bna.ao.

²¹ Neste sentido, Camati, Manuel, Os Títulos do Banco Central de Angola, Mayamba, 2012, Pg. 67 a 70. Sugere-se, igualmente, a leitura do texto sobre a história do Banco Nacional de Angola, disponível in www.bna.com.

Os processos de nacionalizações surgiram no âmbito de uma conjuntura política e económica independentista, pelo que era inevitável a transferência dos interesses do Governo Português na banca para o Governo de Transição de Angola.

Na perspectiva de Mário Nelson, com o qual concordamos, apesar das dificuldades, o facto é que, com o processo de nacionalização, logrou-se evitar, na altura, a quebra acelerada dos depósitos bancários, a elevação do crédito malparado, transferências ilícitas de capitais via bancos, fuga de quadros do sector da banca e encerramento de agências²².

É evidente que, e tendo em atenção os comentários tecidos no ponto precedente, actualmente o regime jurídico da nacionalização de instituições de crédito em dificuldade não se revela capaz de garantir, em primeira instância, que não haja recurso ao capital estatal e, por conseguinte, ao erário público, daí a necessidade do seu abandono.

O processo de nacionalização implica que o encargo financeiro para a recuperação de uma instituição de crédito seja, em grande medida, suportado pelos cidadãos, razão pela qual chegou-se à conclusão da inviabilidade deste regime.

Após a independência, o exercício da actividade bancária era regulado pelos seguintes normativos jurídicos: Lei n.º 4/78, de 25 de Janeiro, Lei 2/80, de 12 de Fevereiro, bem como pelo Decreto-Lei n.º 30.689, 8 de Agosto de 1940.

A Lei n.º 4/78 de 25 de Fevereiro transferiu o exercício da actividade bancária para o Estado, com absoluta exclusividade, ou seja, eram os bancos estatais que exerciam a banca comercial, os quais eram coordenados e fiscalizados pelo governador do banco central.

Os responsáveis pelas instituições de créditos eram, ao mesmo tempo, vice-governadores do banco central.

No ano de 1980, foi aprovada a Lei n.º 2/80, de 12 de Fevereiro, que introduziu um sistema bancário harmonizado com o sistema económico socialista, vigente na época, estabelecendo um sistema de direcção centrada no Estado. Ficou plasmado no referido diploma princípios referentes às operações com moeda externa, taxas, as funções do

²² Neto, Cristóvão, Facto da Nacionalização da Banca Angolana, Artigo de Opinião, disponível *on-line*.

Banco Central foram caracterizadas, tendo sido dada ênfase à matéria sobre o sigilo bancário.

No que concerne à liquidação de instituição de crédito, a Lei n.º 2/80, de 12 de Fevereiro previa que a extinção de uma instituição de crédito seria sempre seguida de liquidação, sendo que competia ao Banco Central nomear uma Comissão Liquidatária, bem como controlar e orientar as acções desta.

O referido diploma legal previa, igualmente, o mecanismo de cisão ou fusão de instituições de crédito para a reorganização das suas actividades (art. 32.º). Parece-nos que neste artigo estava implícita a possibilidade de fusão e cisão de instituições de crédito, também em situações em que estas demonstrassem alguma dificuldade em prosseguir com as suas operações, pois só assim, em muitos casos, podia justificar-se a necessidade de fusão ou cisão.

3.1 - A Lei n.º 5/91 de 20 de Abril – Lei das Instituições Financeiras

A Lei das Instituições Financeiras, aprovada pela Lei 5/91, de 20 de Abril, revogou, expressamente, a Lei n.º 4/78, de 25 de Janeiro, a Lei 2/80, de 12 de Fevereiro, bem como o Decreto-Lei n.º 30.689, 8 de Agosto de 1940, que estabeleciam, tal como referido, um quadro de regulação associado à economia planificada.

Esta lei surge no seguimento do abandono, por parte do Estado, em 1988, do sistema de economia planificada, tendo sido implementado, por via da Lei n.º 10/88, de 10 de Julho, referente à Delimitação dos Sectores da Actividade Económica, um sistema de economia de mercado, por intermédio do qual o exercício da actividade bancária e financeira deixou de ser da exclusividade do Estado.

A Lei n.º 5/91, de 20 de Abril procedeu à implementação de um sistema bancário moderno de dois níveis, sendo que o primeiro conferia ao BNA o papel de supervisor e responsável pelo licenciamento da actividade bancária e o segundo nível correspondia à regulação das actividades dos bancos comerciais e de investimento²³.

²³ Manuel, Leonildo João Lourenço, O Governo dos Bancos Centrais, AALDL, 2022, Pg. 57 – 58.

No que concerne ao saneamento e liquidação de instituições de crédito em dificuldade, a referida lei estabelecia, no seu Capítulo VI, as ditas providências extraordinárias e falências, que podiam ser accionadas nas situações em que uma instituição ou sucursal de instituição estrangeira estivesse em desequilíbrio que pudesse afectar o regular funcionamento das mesmas ou perturbar as condições normais do mercado monetário, financeiro ou cambial.

As medidas passavam pela (I) nomeação de gestor ou uma comissão de gestão, suspendendo, simultaneamente, todos ou alguns administradores; (II) dispensa temporária da instituição ou sucursal estrangeira em causa, do cumprimento de determinadas obrigações; (III) concessão de adequado apoio monetário ou financeiro; e (IV) congelamento dos bens pessoais dos administradores da instituição ou sucursal, para garantia da eventual indemnização de terceiro.

O art. 38.º do referido diploma previa a situação de falência, a qual era accionada pelo BNA caso se verificasse, após análise, que a reorganização (intervenção) da instituição visada era mais onerosa do que a sua liquidação, sendo que, nestes casos, intervinha o Procurador-Geral da República, sob solicitação do BNA, para requerer a declaração de falência da instituição em dificuldade.

3.2 - A Lei n.º 1/99 de 23 de Abril – Lei das Instituições Financeiras

Com o pressuposto da transformação do sistema financeiro angolano, associado ao surgimento de novos serviços bancários e novas instituições financeiras, foi aprovada a Lei 1/99, de 23 de Abril, que visou estabelecer um novo quadro regulamentar do exercício da actividade bancária, de um novo mecanismo de supervisão e novos procedimentos de saneamento das instituições de crédito e das sociedades financeiras.

A nova lei estabeleceu três tipos de instituições de créditos, nomeadamente: os bancos, as sociedades de locação financeira e as cooperativas de crédito.

No plano intervencional, esta lei definiu um novo quadro jurídico, relativamente mais desenvolvido em comparação com a anterior lei, fruto das experiências granjeadas e do percurso que já havia sido traçado na altura.

A intervenção em instituições financeiras em dificuldade, para aplicação de uma eventual providência de saneamento, tinha como finalidade a proteção dos interesses dos depositantes, investidores e outros credores, bem como a salvaguarda das condições normais de funcionamento dos mercados financeiros.

O artigo 77.º do mencionado diploma ditava a necessidade de prestação de informação ao BNA, por parte de instituições que se encontrassem impossibilitadas de cumprir as suas obrigações ou em risco de ficar, sendo que tais informações deviam ser prestadas pelos órgãos de administração ou de fiscalização da instituição em dificuldade.

Neste sentido, as instituições financeiras em dificuldades podiam ser intimadas a apresentar um plano de recuperação e saneamento, ou a estas podiam vir a ser designados administradores provisórios ou uma comissão de fiscalização, sendo que, caso estas medidas fossem ineficientes, o BNA tinha a incumbência de accionar o processo de liquidação.

3.3 - A Lei n.º 13/05 de 30 de Setembro – Lei das Instituições Financeiras

Com o foco, igualmente, nas transformações que se verificavam na altura no sector financeiro em Angola, e tendo sido verificada a necessidade de se imprimir maior operacionalidade no sistema, como também maior diversidade de operações a serem desenvolvidas pelas instituições financeiras, numa altura em que o país havia alcançado a tão almejada paz, foi aprovada uma nova Lei das Instituições Financeiras, a Lei n.º 13/05, 30 de Setembro.

A nova lei instituiu um sistema de banca universal e pressagiava o surgimento, a curto ou médio prazo, do mercado de acções em Angola, tendo conferido às instituições financeiras bancárias a competência para o exercício de actividades de intermediação financeira no mercado de valores mobiliários, consagrando, pela primeira vez, o mercado de valores mobiliários em Angola, institucionalizando a Comissão de Mercado de Capitais, enquanto órgão regulador, com competências para autorizar a constituição e efectuar o registo das instituições financeiras não bancárias, sob sua alçada.

No plano da intervenção do BNA em instituições de crédito em dificuldade, não foram verificadas alterações relevantes, tendo o legislador mantido o quadro jurídico de intervenção que constava da anterior Lei 1/99 de 23 de Abril.

3.4 - A Lei n.º 12/15 de 17 de Junho – Lei de Base das Instituições Financeiras

Posteriormente, entrou em vigor uma nova Lei de Base das Instituições de Crédito, aprovada pela Lei 12/15 de 17 de Junho, com o objectivo na internacionalização do sistema financeiro angolano, sendo que implementou um regime mais atualizado, em consonância com as novas exigências internacionais para o exercício da actividade financeira.

Apesar de não ter sido mencionado no preâmbulo da referida lei, o facto é que a crise financeira de 2008 foi, igualmente, uma das razões que conduziu à aprovação da mesma, com vista à implementação de um novo paradigma de intervenção em instituições financeiras.

A nova lei manteve a atribuição ao BNA de autoridade de supervisão, a competência para a revogação da autorização para o exercício da actividade bancária, sendo que nas situações em que tal revogação ocorresse, o BNA solicitava ao Procurador-Geral da República a declaração de falência.

Relativamente ao modelo de intervenção em instituição financeira em dificuldade, cumpre identificar o Capítulo VIII da referida lei, na medida em que lá encontrava-se a regulação da nova disciplina legal de intervenção, caracterizada por três níveis de intervenção: intervenção correctiva, administração provisória e a medida de resolução.

A intervenção em instituições de crédito deveria ser justificada pelo asseguramento da continuidade da prestação dos serviços financeiros essenciais, acautelamento do risco sistémico, salvaguarda dos interesses dos contribuintes e do Estado, bem como a confiança dos contribuintes.

A lei condicionou a aplicação de quaisquer das medidas nela previstas aos princípios da adequação e da proporcionalidade, tendo em atenção o risco ou o grau de incumprimento

por parte de uma determinada instituição financeira, das regras legais e regulamentares que disciplinam a sua actividade, bem como a gravidade das respectivas consequências na solidez financeira da instituição em causa e nos interesses dos depositantes ou na estabilidade do sistema financeiro.

Pensamos que é de elementar importância fazer aqui um apontamento mais destacado da medida de resolução introduzida pela lei em apreço, tendo em conta que esta aparecia como sendo uma novidade no ordenamento jurídico angolano.

Neste sentido, a medida de resolução prevista pela então nova lei surge como uma alternativa à revogação da autorização para o exercício da actividade da instituição financeira em dificuldade, podendo ser conjugada, salvo melhor constatação, com a liquidação e a nacionalização, constituindo um regime especial de liquidação pré-judicial, por via da qual tenta-se garantir a prática de actos e operações urgentes fundamentais para a continuidade da prestação de serviço das instituições de crédito, com vista à salvaguarda da estabilidade do sistema financeiro.

Assim, nos termos da referida lei, tendo em atenção as finalidades previstas no art. 123.º, e estando uma instituição financeira em incumprimento, ou na eminência de estar, com os requisitos para a manutenção da autorização para o exercício da sua actividade, o BNA podia aplicar, nos termos do art. 134.º, alternativa ou cumulativamente, as medidas de resolução de alienação parcial ou total da actividade a outra instituição autorizada a desenvolver a actividade e a transferência, parcial ou total, da actividade a uma ou mais instituições financeiras.

O BNA tinha a obrigação de, antes de aplicar alguma medida de resolução, verificar a existência ou não de prejuízos ou fundadas razões para considerar que, a curto prazo, a instituição podia vir a ter prejuízos susceptíveis de consumir o seu capital social, devia ainda verificar a situação de insolvência da instituição ou a possibilidade de esta estar a breve trecho e, por fim, o BNA devia verificar se a instituição estava impossibilitada de cumprir com as suas obrigações, ou se estava na eminência de não as cumprir, a curto prazo.

O diploma, ora em análise, não fazia depender a aplicação das medidas de resolução à prévia aplicação de medidas de intervenção correctiva, sendo que esta podia ser aplicada numa fase posterior à aplicação de uma medida de resolução.

Importa assinalar que a competência para definir os termos e condições para aplicação das medidas de resolução previstas incumbia ao Titular do Poder Executivo (art. 134.º, n.º 6).

Será, assim, no quadro desta Lei de Base das Instituições Financeiras, que iremos, nos pontos a seguir, analisar a decisão do BNA que recaiu sobre a revogação da autorização para o exercício da actividade bancária dos bancos Mais, BANC e Postal, tendo em conta que era esta lei que estava em vigor na altura.

3.5 - A revogação da autorização e consequente liquidação do Banco Mais

Conforme referido acima, faremos, nas próximas linhas, uma descrição e avaliação da revogação, pelo BNA, da autorização e consequente liquidação do Banco Mais, tendo como pressuposto de análise a Lei 12/15 de 17 de Junho, dado que era esta que estava em vigor, à data da ocorrência dos factos.

Preliminarmente, cumpre referir que, e tal como já referido, a Lei 12/15, de 17 de Junho consagrou três níveis de intervenção em instituição de crédito em dificuldade, sendo que o seu processo de liquidação, em caso de revogação da autorização para o exercício da actividade bancária, vem disposto no Código de Processo Civil angolano (adiante designado apenas por CPC), nos artigos 1122.º a 1151.^{o24}, e segue, *mutatis mutandis*, o processo geral de falência das sociedades comerciais.

O BNA, enquanto entidade de supervisão do sistema financeiro, nos termos do n.º 1 do art. 135.º, verificando-se que, com determinadas providências adoptadas, não tenha sido possível recuperar determinada instituição financeira, pode revogar a autorização para o exercício da actividade e, conseqüentemente, solicita ao Procurador-Geral da República que requeira a declaração de falência, sendo que o administrador da massa falida é nomeado pelo juiz do tribunal de comarca territorialmente competente, sob proposta do organismo de supervisão.

²⁴ No ordenamento jurídico português a liquidação de instituições de crédito e sociedades financeiras é regulada pelo Decreto-Lei n.º 199/2006, de 25 de Abril, e pelo Código de Insolvência e Recuperação de Empresas, configurando um processo judicial através do qual o património do banco é liquidado para satisfazer os credores.

Contrariamente ao que existe no ordenamento jurídico português, em Angola não existe, até o momento, uma lei que disponha sobre a intervenção e liquidação extrajudicial das instituições financeiras.

O Procurador-Geral da República, enquanto representante do estado, e com o objectivo de defesa do interesse público, tem, então, a incumbência de instruir o processo, com os elementos disponibilizados pelo BNA, razão pela qual parece-nos que é de todo necessária a concertação destes dois órgãos, para que haja uma boa condução do processo, pelo Magistrado do Ministério Público, ao qual o processo é entregue.

O BNA tomou, assim, a decisão de revogar a autorização de exercício da actividade bancária do Banco Mais, por razões de incumprimento das orientações constantes do Aviso 2/18, de 2 de Março^{25 26}.

Por via do referido aviso, o regulador procedeu a fixação em AKZ 7.500.000.000,00 (Sete Mil Milhões e Quinhentos Milhões de Kwanzas), do capital mínimo para as instituições financeiras, sendo que o mesmo montante foi fixado, igualmente, pelo mesmo Aviso, para os fundos próprios regulamentares das instituições financeiras²⁷.

O Aviso em apreço determinou a necessidade de as instituições cujo capital social, tal como os fundos próprios regulamentares, fossem inferiores aos então montantes estabelecidos, procedessem ao aumento até o dia 31 de Dezembro de 2018, com o envio prévio, ao BNA, de um plano de acção, no qual estivesse descritas e detalhadas as medidas que pretendessem implementar com vista ao cumprimento do Aviso.

Com base em informações que tivemos acesso, o Banco Mais, aquando da entrada em vigor do Aviso, tinha o seu capital social cifrado em AKZ 4.990.603.949,00 (Quatro Mil Milhões, Novecentos e Noventa Milhões, Seiscentos e Três Mil e Novecentos e Quarenta

²⁵ A doutrina portuguesa, que aqui seguimos, tem atribuído aos Avisos a natureza regulamentar, nomeadamente de regulamentos independentes. Neste sentido *vide* Guimarães, Maria Raquel /Redinha, MARIA REGINA, A força normativa dos Avisos do Banco de Portugal, in *20 Anos do Código das Sociedades Comerciais, homenagem aos Profs. Doutores A. Ferrer Correia, Orlando de Carvalho e Vasco Lobo Xavier*, vol. III, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, 2007, Pg. 707 e ss;

²⁶ O Aviso em causa encontra-se disponível *online*, in www.bna.ao.

²⁷ O Aviso 2/18, de 2 de Maio foi fundado no plano intercalar implementado pelo governo angolano, aprovado por via do Decreto Presidencial 258/17, de 27 Outubro, sendo que este plano intercalar continha as medidas de Política e Acções a empreender até à aprovação do Plano Nacional de Desenvolvimento 2018-2022.

e Nove Kwanzas), com o fundo regulamentar cifrado em AKZ 1.204.365.964,50 (Mil Milhões e Duzentos e Quatro Milhões, Trezentos e Sessenta e Cinco Mil e Novecentos e Sessenta e Quatro Kwanzas e Cinquenta Cêntimos de Kwanzas).

O facto é que o Banco Mais não cumpriu com as orientações prescritas no Aviso até à data estabelecida, *in casu*, o dia 31 de Dezembro de 2018, tendo, contudo, solicitado a prorrogação do prazo. Porém, ao que sabemos, tal pedido foi indeferido, conforme consta da Acta Deliberativa do BNA n.º 1/2019.

Perante as desconformidades verificadas, foi deliberada, na 1.ª Sessão Extraordinária do Concelho de Administração do BNA, ocorrida em 3 de Janeiro de 2019, a revogação da autorização para o exercício da actividade bancária do Banco Mais.

Após a revogação da aludida autorização, o Ministério Público, sob solicitação do BNA e em representação do estado, intentou a respectiva Acção Especial de Falência contra o Banco Mais, tendo este último, quando chamado a intervir nos autos, arguido a nulidade de todo o processo, alegando incompetência do BNA para a prática do acto de revogação da autorização, alegando, ainda, que o BNA inviabilizou a proposta apresentada para o aumento do capital social exigido, que passava pela venda de 76.000 das acções do banco (60,8% do capital social) à Arquijuris Investiments LDA..

Em face do desequilíbrio financeiro apurado, o BNA, com vista a manter a estabilidade social, disponibilizou o valor equivalente a AKZ 1.327.918.525,45 (Mil Milhões, Trezentos e Vinte Sete Milhões, Novecentos e Dezoitos Mil, Quinhentos e Vinte Cinco Kwanzas e Quarenta e Cinco Cêntimos de Kwanzas), para assegurar a devolução dos saldos dos depositantes, tendo em conta que o banco não tinha saldo positivo em caixa para a devolução dos depósitos.

No que diz respeito à primeira alegação do Banco Mais, sobre a possibilidade de o BNA não ter competência para proceder à revogação da autorização, importa anotar que, efectivamente, nos termos do art. 30.º, n.º 2, o qual se deve ler em conjugação com o art. 29.º, n.º 2, ambos da Lei 12/15, a revogação da autorização de instituição financeira bancária que implique a sua imediata liquidação e dissolução é da competência do Titular do Poder Executivo, ouvido o BNA, e tendo em conta que não foram verificadas evidências de que terá havido delegação expressa de poderes ao BNA para praticar tal acto, concluimos, salvo melhor constatação, que, neste ponto, a argumentação do Banco

Mais está alinhada com o que estava mencionado na lei em vigor à data da ocorrência dos factos.

Quanto à segunda questão, parece que o BNA tem competência, enquanto regulador, para syndicar a entrada de novos *players* no mercado financeiro, pelo que tinha toda legitimidade, dentro de um prazo razoável, de solicitar elementos necessários para avaliar a entidade à qual o Banco Mais pretendia vender parte das suas acções, com o intuito de angariar liquidez para o aumento do seu capital social e os seus fundos próprios regulamentares.

Tendo em atenção o escopo do presente trabalho, julgamos que é fundamental avaliar a decisão do BNA com base nos princípios que orientavam a intervenção do regulador em instituições financeiras, consagrados no art. 121.º, e olhar para as hipóteses de aplicação, ao Banco Mais, de outras sanções, que poderiam estar mais em consonância com solidificação do sistema financeiro angolano.

Conforme referido *supra*, os bancos, nas sociedades modernas, desempenham um papel essencial, pelo que é absolutamente fulcral garantir, por parte dos Estados, a continuidade, ininterrupta, da prestação de serviços financeiros e bancários.

Ora, conforme temos tido oportunidade de referir, ao longo do presente trabalho, no regime angolano, aquando da vigência da Lei 12/15, o regulador, perante uma instituição de crédito em dificuldade, tinha a prerrogativa de intervir correctivamente, nomear uma administração provisória ou aplicar uma das medidas de resolução.

A aplicação destas medidas visavam garantir os seguintes objectivos (art. 121.º, n.º 1): (I) assegurar a continuidade da prestação dos serviços financeiros essenciais; (II) acautelar o risco sistémico; (III) e salvaguardar os interesses dos contribuintes e do Estado.

O regulador, no caso concreto, na aplicação da medida, devia ainda observar os princípios da adequação e da proporcionalidade, tendo em conta o risco ou o grau de incumprimento da instituição visada, das regras legais e regulamentares que disciplina a sua actividade, bem como a gravidade das respectivas consequências na solidez financeira da instituição em causa, nos interesses dos depositantes ou na estabilidade do sistema financeiro.

Sucedde, porém, que, no âmbito do incumprimento do Aviso em apreço, o BNA entendeu não recorrer a uma das referidas medidas, lançado mão, imediatamente, à revogação da

autorização para o exercício da actividade bancária e, conseqüentemente, despoletou o processo judicial de falência.

Atendendo à dimensão do Banco Mais, podemos considerar que este não estava enquadrado, por ocasião da revogação da sua licença, nas chamadas instituições bancárias – em Angola – *too big to fail*, que quando estão em incumprimento, ou em risco de estar, potencializam o surgimento de um certo risco sistémico e com isto causam turbulência no sistema financeiro, de difícil reparação.

Notamos, contudo, que, com a revogação, salvo melhor opinião, poderá não ter sido dado cumprimento ao objectivo inerente à salvaguarda dos interesses dos contribuintes e do Estado, previsto na al. d), n.º 1, do art. 121.º da Lei 12/15, na medida em que, com a revogação e, conseqüentemente, a liquidação, o BNA, enquanto fiel depositário,²⁸ e com vista a manter a estabilidade social, disponibilizou o montante equivalente a Kz 1.327.918.525,45, para assegurar a devolução dos saldos dos depositantes, tendo em conta que não existia saldo positivo em caixa para a devolução dos depósitos.

Assim, não obstante a possibilidade deste valor poder vir a ser recuperado no final do processo de falência, o facto é que, em muitos casos, o regulador não recupera tais montantes, pelo que, neste caso em particular, houve recurso ao erário público para suprir a falta de liquidez do Banco Mais, para a devolução dos depósitos devidos.

Conforme já tivemos a oportunidade de deixar claro, o processo de liquidação não está apto, actualmente, a assegurar que sejam os accionistas e os credores a assumir prioriticamente os prejuízos da instituição em causa, de acordo com a respectiva hierarquia e em condições de igualdade dentro de cada classe de devedores.

Por conseguinte, somos de opinião que o não cumprimento, pelo Banco Mais, das orientações do Aviso n.º 2/2018, consubstanciava uma contravenção, prevista na Lei 12/15, no seu art. 151.º al. f), *o qual estabelecia que a inobservância de relações e limites prudenciais determinados por lei ou pelos organismos de supervisão competentes, no exercício das respectivas atribuições.*

²⁸ O BNA foi indicado como fiel depositário no âmbito dos autos de providência cautelar n.º 002/21-B, que correu termos da Sala Comércio e Propriedade Intelectual, do Tribunal de Comarca de Luanda.

Com base no princípio da proporcionalidade e da adequação, bem como no grau de incumprimento, o regulador podia cogitar a possibilidade de aplicar uma multa, ao invés da revogação da autorização.

3.6 - A revogação da autorização e consequente liquidação do Banco Postal, S.A

O BNA decidiu, igualmente, em Janeiro de 2019, revogar a autorização concedida a favor do Banco Postal, S.A (adiante designado apenas por Banco Postal), para o exercício de actividade bancária.

À semelhança do que havia sucedido com o Banco Mais, o Banco Postal, enquanto instituição bancária que estava sob alçada do BNA, este último enquanto supervisor do sistema financeiro, também devia cumprir com as orientações do Aviso 2/2018, de 2 de Março, por intermédio do qual o regulador determinou que as instituições bancárias deviam possuir o capital social mínimo de AKZ 7.500.000.000,00 (Sete Mil Milhões e Quinhentos Milhões de Kwanzas), fundos próprios regulamentares mínimos, igualmente, cifrados em AKZ 7.500.000.000,00 (Sete Mil Milhões e Quinhentos Milhões de Kwanzas), sendo que relativamente ao rácio de solvabilidade regulamentar, nos termos do mencionado Aviso, este não devia ser inferior a 10%.

As instituições bancárias que detinham capital social, fundos próprios regulamentares e a rácio de solvabilidade inferior em desconformidade com as determinações do Aviso, deviam apresentar ao regulador, em 120 dias, contados a partir da publicação do Aviso, um plano detalhado, nos termos do qual estariam descritas as medidas que pretendessem adoptar para o alcance da aludida conformidade.

O cumprimento das determinações constantes do aviso eram, e continuam até ao momento, sendo condições indispensáveis para o exercício da actividade bancária em Angola.

O Banco Postal, aquando da publicação do Aviso 2/2018, tinha o seu capital social cifrado em AKZ 13.611.803.533,00 (Treze Mil Milhões, Seiscentos e Onze Milhões, Oitocentos e Três Mil e Quinhentos e Trinta e Três Kwanzas), fundos próprios regulamentares de AKZ 4.251.177.148,00 (Quatro Mil Milhões, Duzentos e Cinquenta e Um Milhões, Cento

e Setenta e Sete Mil e Cento e Quarenta e Oito Kwanzas), sendo que o seu rácio de solvabilidade estava em 67,51%²⁹.

Em face destas informações, é possível perceber que, à data, o Banco Postal estava em conformidade com as orientações do regulador, relativamente ao capital social e ao rácio de solvabilidade, estado apenas em desconformidade em relação aos fundos próprios regulamentares, faltado por aumentar cerca de AKZ 3.248.822.852,00 (Três Mil Milhões, Duzentos e Quarenta e Oito Milhões, Oitocentos e Vinte Dois Mil e Oitocentos e Cinquenta e Dois Kwanzas), necessários para que atingisse o valor mínimo imposto pelo Aviso 2/2018.

Contudo, no dia 4 de Janeiro de 2019, o BNA procedeu à revogação da autorização do Banco Postal para o exercício de actividade bancária, por este não dispor do valor mínimo referente aos fundos próprios regulamentares, no prazo estabelecido no referido Aviso, *in casu*, o dia 31 de Dezembro de 2018.

Após a revogação da autorização, o BNA solicitou, assim, ao Procurador-Geral da República, nos termos do n.º 1 do art. 135.º da Lei 12/15, que requeresse a declaração de falência da referida instituição de crédito.

Em face do exposto, impõe-se reflectir, tendo em conta os princípios que norteiam a intervenção do supervisor em instituições de crédito em dificuldade (Cfr. arts. 121.º e 134.º da Lei 12/15), se, efectivamente, a medida tomada foi a mais acertada.

Ora, já acima expusemos ideias que nos ajudaram a clarificar a essencialidade do sector bancário nas sociedades actuais, pelo que os Estados devem intervir em instituições de créditos em dificuldade, com o fito de assegurar a protecção do sistema financeiro, a salvaguarda do interesse dos contribuintes e do Estado e para reduzir a verificação do chamado risco moral.

Na situação do Banco Postal o regulador entendeu, também, não fazer uso das medidas de intervenção e saneamento próprias do sector bancário, que estavam consagradas no art. 121.º e ss da Lei 12/15, tendo optado por revogar imediatamente a autorização para o exercício da actividade bancária.

²⁹ Informações obtidas mediante consulta do processo referente à Acção Especial de Falência, que correu termos na ...Secção da Sala do Cível de Comércio e Propriedade Intelectual, sob o n.º ...

Conforme vertido acima, o banco em causa, de entre as três orientações constantes do Aviso, apenas não logrou conformar uma, que é a inerente aos fundos próprios regulamentares, pelo que, à luz do art. 121.º, n.º 2, entendemos que foi manifestamente desproporcional e inadequada a medida de revogação da autorização para exercício da actividade bancária, aplicada pelo BNA.

Podemos, igualmente, suscitar aqui a questão da incompetência do BNA para a revogação da autorização, dado que, nos termos do art. 30.º, n.º 2, o qual se deve ler em conjugação com o art. 29.º, n.º 2, ambos da Lei 12/15, a revogação da autorização de instituição financeira bancária que implique a sua imediata liquidação e dissolução é da competência do Titular do Poder Executivo, sob parecer do BNA.

Seguindo de perto o posicionamento da Prof. Sofia Vale, a propósito do caso em apreço, notamos que a revogação da autorização de uma instituição de crédito deve ser uma medida de última *ratio*, entendimento sustentado pelas disposições da Lei 12/15, que, de acordo com uma interpretação sistemática, exigem que a violação de leis ou regulamentos que pautam a condução da actividade bancária seja, em primeira linha, sancionada com multas (graduação em consonância com a gravidade da infracção e, relativamente à insuficiência de fundos próprios regulamentares, nos termos dos arts. 151.º, al. f), e 152.º, al. g), sendo que apenas em segunda linha pode avançar-se com a revogação da autorização, nos termos do art. 29.º, n.º 1, al. f), da Lei 12/15³⁰.

Defende ainda a insigne Professora que se impunha, no caso em análise, uma ponderação entre dois interesses: o interesse do Estado (no caso, representado pelo BNA), relativamente ao asseguramento das condições de legalidade e segurança da actividade bancária privada (o interesse público, consubstanciado nos interesses dos depositantes ou nas condições normais do mercado monetário, financeiro ou cambial) e o interesse do Banco Postal. A decisão de revogar a autorização por não verificação oportuna de uma das três determinações é, só por si, demonstrativa de que a mesma não foi precedida da necessária ponderação.

A falta do Banco Postal, sobre a não conformação ao Aviso dos fundos próprios regulamentares, constituía, no âmbito da lei em vigor à data, uma infracção (art. 151.º, al.

³⁰ Vale, Sofia, A Falência das Instituições Financeiras: Banco Postal, S.A – Estudo do Caso, Pg. 10.

f), qualificada como uma contravenção a qual daria possibilidade de aplicação de uma multa, a luz do art. 152.º.

Na nossa perspectiva, o BNA tinha todas as condições para aplicar uma medida menos gravosa, a fim de inserir de volta no mercado a instituição financeira visada, concedendo a esta prazo adicional para o cumprimento dos requisitos estabelecido no Aviso.

Não obstante o facto de que a retirada do mercado do Banco Postal não tenha ocasionado danos no sistema financeiro e nem potencializado o surgimento de risco sistémico, tendo em conta a sua dimensão, o facto é que poderá ter transmitido a ideia aos outros *players* do sistema financeiro de uma certa falta de rigor, por parte do regulador, quando o assunto é a aplicação dos princípios da proporcionalidade e adequação, nos casos em que uma determinada instituição de crédito esteja a ser sindicada pelo regulador.

No caso em concreto, a aplicação de providências de intervenção correctivas, com a necessidade de apresentação de um plano de recuperação, por parte da instituição de crédito em dificuldade, provavelmente se adequaria mais aos objectivos consagrados no art. 121.º, n.º 1 da Lei 12/15, bem como garantiria uma intervenção por parte do regulador mais ponderada e adequada à situação.

3.7 - A revogação da autorização e consequente liquidação do Banco Angolano de Negócios e Comércio, S.A

Caso do Banco Angolano de Negócios e Comércio, S.A (adiante designado apenas por BANC), contempla algumas particularidades, dado que, preliminarmente à liquidação judicial do banco, o BNA accionou o processo de saneamento previsto na Lei 12/15, com vista ao resgate do banco.

O BANC, enquanto instituição de crédito que opera em Angola está, igualmente, obrigado a observar as orientações do já mencionado Aviso n.º 2/18, de 2 de Março, por via do qual o regulador determinou que as instituições bancárias deviam possuir o capital social mínimo de AKZ 7.500.000.000,00 (Sete Mil Milhões e Quinhentos Milhões de Kwanzas), fundos próprios regulamentares mínimos, igualmente, cifrados em AKZ 7.500.000.000,00 (Sete Mil Milhões e Quinhentos Milhões de Kwanzas), sendo que,

relativamente ao rácio de solvabilidade regulamentar, nos termos do mencionado Aviso, este não devia ser inferior a 10%.

O BANC não dispunha do capital necessário para cumprir com as determinações do Aviso, tendo por isso implementado procedimentos para atingir a conformidade prescrita no Aviso.

A referida instituição financeira não logrou obter o financiamento necessário para poder cumprir com as orientações do Aviso, tendo, devido a esta realidade, os seus accionistas demonstrado incapacidade para atingirem as cifras do capital social dos fundos próprios regulamentares, determinados pelo aviso.

Contrariamente ao que foi verificado com o Banco Mais e o Banco Postal, relativamente ao BANC, o BNA decidiu, em 26 de Junho de 2018, intervir no saneamento do BANC, com o objectivo de assegurar a continuidade da prestação dos serviços financeiros essenciais, no acautelamento do risco sistémico, na salvaguarda dos interesses dos contribuintes e do Estado, tal como na salvaguarda da confiança dos depositantes.

A referida intervenção consistiu na suspensão do Conselho de Administração do BANC e nos direitos dos seus accionistas, sendo que, por conseguinte, nomeou-se três administradores provisórios, para intervirem no banco, por um período de três meses, com o intuito de apurarem a situação patrimonial, com vista ao alcance de uma solução de saneamento.

No seguimento da nomeação da Administração Provisória, foram elaborados relatórios de avaliação periódicos, bem como ocorreu uma auditoria independente por parte da *PriceWaterhouseCoopers* (PWC), com o objectivo de avaliar a proposta de recuperação e saneamento que seria apresentada pela Administração Provisória.

Os administradores provisórios constataram que há muito que o BANC se encontrava em falência técnica, tendo sido apurado um manifesto desequilíbrio a nível os seus fundos próprios regulamentares, sendo que o passivo da instituição era, em larga medida, superior aos seus activos.

Tal situação ocorreu por causa de adopção de inadequadas políticas de gestão, por parte da administração do BANC, que concorreram para a degradação da instituição, com o falseamento de contas e alteração de relatórios de contas.

O BANC há muito que já tinha sido proibido, pelo regulador, de conceder crédito, isto no ano de 2015, tendo em conta os desequilíbrios que denotava, porém, os seus responsáveis persistiram com a concessão de crédito

Não obstante a situação de desconformidade, foi ainda solicitada aos accionistas a apresentação de um plano de capitalização e a sua imediata execução, mesmo sendo evidente, na nossa opinião, que tal plano não seria cumprido.

O BNA procedeu ainda a injeção de somas avultadas para o resgate da instituição de crédito em causa, pelo que é provável tais somas não tenham sido recuperadas no âmbito da Acção Especial de Falência.

Assim, ficou evidente que o BANC não dispunha de condição para cumprir com as exigências constantes do Aviso n.º 2/18, de 2 de Março, pelo que o BNA revogou a sua licença e, conseqüentemente, solicitou ao Procurador Geral da República a dissolução e liquidação do BANC, nos termos dos arts. 29.º, n.º 2, e 135, n.º 1, ambos da lei 12/15, de 17 de Junho.

Como acima ficou expresso, o BNA adoptou, em relação ao BANC, um posicionamento diferente daqueles que havia adoptado em relação ao Banco Mais e ao Banco Postal.

Na situação do BANC, o BNA observou os princípios constantes do art. 121.º, n.º 1, da Lei 12/15, para balizar a sua intervenção, tendo, por via disto, designado administradores provisórios, nos termos do artigo 125.º da Lei 12/15, em conjugação com apresentação de um plano de recapitalização – recuperação - (art.124.º).

A nomeação de administradores provisórios para que intervissem no BANC, estava em consonância com a lei, dado que esta instituição de crédito se encontrava numa situação de desequilíbrio financeiro que, pela sua dimensão e duração, constituía uma ameaça grave à sua solvabilidade, havia grandes irregularidades contabilísticas, a administração não oferecia garantias de actividade prudente e havia violação grave de normas regulamentares.

Contudo, não ficaram claros os critérios do BNA para intervir em instituições financeiras em dificuldade, tendo em conta que, dentre as instituições analisadas no presente trabalho, a que oferecia mais garantias de que pudesse vir a ser recuperada, sem custos avultados, era o Banco Postal, dado que estava em desconformidade com o Aviso 2/18 apenas a

nível dos fundos regulamentares próprios. Contudo, o regulador entendeu não intervir nesta instituição, tendo revogado a sua autorização e conduzindo-a à liquidação.

Assim, dada a situação crítica em que o BANC se encontrava, somos de opinião que a tentativa de resgate da instituição, mediante a nomeação de administradores provisórios, não foi prudente, dado que a instituição se encontrava já em estado de falência técnica desde o ano de 2015.

O BNA, diante de tal realidade, ainda assim, sugeriu à instituição em crise medidas de recapitalização, as quais foram aceites pelos accionistas. Todavia, não foram verificadas, até o dia 22 de Janeiro de 2019, quaisquer entradas de capital por parte dos accionistas ou de eventuais investidores.

Concluimos, assim, que, a situação do BANC justificava a revogação da sua autorização para o exercício da actividade bancária, sem que fosse necessária a designação de administradores provisórios.

A intervenção no BANC demonstrou alguma falta rigor por parte do regulador, basta atender ao facto de que, em situações em que podiam ser resgatadas instituições com dificuldades razoáveis, o regulador optou por aplicar uma medida de intervenção à instituição que estava em estado financeiro mais lastimável.

4. O REGIME JURÍDICO ANGOLANO DA RESOLUÇÃO BANCÁRIA

Chegados aqui, iremos fazer, nos pontos subsequentes, uma abordagem, mais generalizada, das medidas de resolução, tal como estão consagradas no ordenamento jurídico angolano, sempre com o olhar no ordenamento jurídico português – europeu –, dado que, tal como já tivemos oportunidade de referir, em sede de introdução, este, em face da proximidade dos dois ordenamentos jurídicos, inspirou a forma como as medidas de resolução bancária foram acolhidas e implementadas no ordenamento jurídico angolano.

Antes de mais, é prioritário fazer uma contextualização da expressão resolução, nos moldes em que actualmente é empregue na linguagem jurídico-bancária. Neste sentido, o Professor Menezes Cordeiro ensina que o termo resolução é derivado do inglês *resolution*, o qual tem o alcance de solução, saída ou desenlace, aproximando-se, juridicamente falando, a uma nacionalização ou expropriação³¹.

A resolução traduz-se, assim, na remodelação de um banco por uma autoridade de resolução, por intermédio de mecanismo de resolução que visa a protecção dos interesses públicos, incluindo a continuidade da prestação dos serviços bancários, assegurar a estabilidade financeira e prevenir o recurso aos fundos públicos para o resgate de instituições financeiras em dificuldades³².

A resolução bancária insere-se no quadro dos mecanismos de intervenção pública em instituições financeiras consagrados no ordenamento jurídico angolano, a par da Intervenção Correctiva e a Administração Provisória, que constituem medidas de *early intervention*³³, ou seja, que permitem traçar um plano de intervenção em primeira linha, de alguma forma mais brando.

³¹ Cordeiro, António Menezes, *Direito Bancário*, Almedina, 6 Ed, Pag. 1166.

³² *A fisionomia essencial do regime é, pois, claramente a de evitar que o erário público seja atingido através de medidas de bail-out quando seja possível evitar os riscos sistémicos através de mecanismos alternativos que façam recair os custos sobre quem os deve assumir. Estes afetam as perdas aos acionistas e credores subordinados, impedindo a externalização dos custos para os contribuintes, com uma finalidade dupla: protecção dos interesses fiscais e restauração da disciplina do mercado.* Vide Ferreira, Eduardo Paz / Oliveira, Ana Perestrelo de, *Fundamento da Resolução Bancária: a Propósito do caso BES e da Legitimidade de Deliberação de Resolução*, in *Book Revista de Direito das Sociedades*, Pg. 271.

³³ Hupkes, Eva, *Insolvency, Why a Special Regime for Banks, Current Development in Monetary and Financial Law*, Vol. 3, International Monetary Fundo, Washington DC, 2003, Pg. 7.

Todavia, nos termos do art. 241.º da LRGIF, o BNA não está vinculado a observar qualquer relação de precedência, no âmbito da aplicação das referidas medidas, estando habilitado, de acordo com as exigências de cada situação e os princípios da adequação, da proporcionalidade e da necessidade, a combinar medidas de natureza diferente, sem prejuízo, em qualquer caso, da verificação dos respectivos pressupostos de aplicação.

Não obstante a não obrigatoriedade de precedência na aplicação das aludidas medidas de intervenção em instituições públicas pelo BNA, o facto é que teremos sempre que olhar para as medidas de resolução como sendo medidas de *last resort* ou de *última ratio*, tendo em conta as suas finalidades e o impacto causado pela sua aplicação, ou seja, a medida de resolução só deverá, em princípio, ser adoptada em caso de ineficiência, num caso concreto, das outras medidas³⁴. Porém, pode ser adoptada uma das medidas de resolução em primeira instância, sem recurso às outras, caso o regulador entenda que todos os requisitos estão reunidos para aplicação de uma delas, mediante o critério de que a adopção eventual dos outros mecanismos de intervenção pública em instituições financeiras em dificuldade não concorrerão para o alcance da estabilidade financeira, para evitar o risco sistémico, bem como para impedir o recurso ao erário público.

Destarte, assevera o Professor Menezes Cordeiro que a aplicação da medida de resolução aponta para um sistema móvel. A autoridade de supervisão não está vinculada a uma relação de precedência, podendo combinar medidas de natureza diferentes. Deve, todavia, respeitar os princípios gerais e verificar os pressupostos e aplicação das medidas que escolha³⁵.

No que concerne, propriamente, a medida de Intervenção Correctiva, previstas nos art. 242.º a 245.º da LRGIF, pensamos que esta tem como escopo fundamental a recuperação de instituição financeira em crise, centrando-se num nível de intervenção menos intenso, tendo sempre em atenção os princípios consagrados no art. 240.º da LRGIF.

A intervenção correctiva pressupõe, de entre outras medidas, a apresentação de um plano de recuperação pela instituição intervencionada, o qual é aprovado, previamente, pelo BNA, sendo que o referido plano de recuperação poderá consistir no aumento do capital

³⁴ Silva, Mariana Duarte, Os Novos Regimes de Intervenção e Liquidação aplicáveis às Instituições de Crédito, in *O Novo Direito Bancário* (Coord. Paulo Câmara), Almedina, Coimbra, 20012, Pg. 390.

³⁵ Cordeiro, António Menezes, *Direito Bancário*, Almedina, 6.ª Edição, Pág. 1160.

social ou na sua redução, na alienação de participações sociais ou de outros activos da instituição visada.

Ainda no âmbito da intervenção correctiva, o BNA poderá indicar uma comissão de fiscalização ou fiscal único, de acordo com o disposto no art. 244.º da LRGIF.

No que diz respeito à medida de nomeação de Administração Provisória, consagrada nos arts. 246.º e 247.º, ambos do LRGIF, esta situa-se no nível de intervenção mais intermédio entre a já referida medida de intervenção correctiva e a medida de resolução, tendo em conta que os critérios para a sua aplicação determinam a verificação de uma situação mais deteriorada da instituição de crédito em crise.

Sob verificação de irregularidades, o BNA pode suspender ou destituir membros do órgão da administração da instituição financeira em dificuldade (art. 246.º do LRGIF) e, caso assim entenda, designar administradores provisórios (art. 247.º do LRGIF), aos quais são, *grosso modo*, atribuídos poderes de coordenação da instituição intervencionada, cumprir as orientações do BNA, tal como manter o BNA informado dos assuntos relacionados com a sua actividade e com a instituição financeira intervencionada.

4.1 - Pressupostos e Princípios orientadores

A luz do n.º 1 do art. 251.º da LRGIF quando uma instituição financeira bancária não cumpra, ou esteja em risco iminente e sério de não cumprir os requisitos para a manutenção da autorização para o exercício da sua actividade e que este facto resulte o risco de contágio para outras instituições financeiras a operar no mercado e, se para tal for indispensável a intervenção da autoridade de resolução, para a prossecução de qualquer finalidades previstas no art. 249.º, do presente regime jurídico, o Banco Nacional de Angola pode aplicar uma das medidas de resolução.

Os requisitos para manutenção da autorização para o exercício da sua actividade, têm a ver com a possibilidade de a instituição de crédito tiver tido prejuízo ou haja fundadas razões para considerar que a curto prazo possa vir a tê-lo, com a possibilidade de consumir o respectivo capital social; os ativos da instituição financeira bancária se tornem inferiores ou haja fundadas razões para considerar que a curto prazo se tornem inferiores à respectivas obrigações; a instituição de crédito estiver impossibilitada de cumprir as suas

obrigações, ou haja fundadas razões para considerar que a curto prazo o possa ficar; se na aplicação de um plano de reestruturação não se consiga recuperar a instituição; e caso seja necessária a concessão de apoio financeiros extraordinários pelo estado, salvo algumas exceções.

No que tange aos princípios orientadores, notamos que estes vêm previstos do n.º 1 do no art. 250.º, sobre os quais nos debruçaremos nos seguintes moldes:

- a) *Os accionistas da Instituição Financeira Bancária assumem prioritariamente os prejuízos da instituição em causa;*
- b) *Sem prejuízo do disposto no n.º 8 do artigo 273.º, no n.º 8 do art. 274.º e no n.º 9 do art. 279.º, todos do presente Regime Jurídico, os credores da Instituição Financeira Bancária assumem de seguida, e em condições equitativas, os restantes prejuízos da instituição em causa, de acordo com a hierarquia de prioridade das várias classes de credores;*
- c) *Tendo em consideração o disposto no n.º 16 do art. 254.º do presente Regime Jurídico, nenhum credor da Instituição Financeira Bancária pode assumir um prejuízo maior do que aquele que assumiria caso essa instituição tivesse entrado em liquidação;*
- d) *Os depositantes não suportam prejuízos relativamente a depósitos garantidos pelo Fundo de Garantia de Depósitos, nos termos do Decreto Presidencial n.º 195/18, de 22 de Agosto.*

Os princípios acima identificados norteiam o *modus operandis* da aplicação das medidas de resolução previstas na LRGIF, sendo que podem ser considerados como normas meramente programáticas, tendo a importância e impacto decisivo na escolha da medida de resolução a aplicar, mas de forma mais relevante na concreta aplicação de cada medida³⁶.

Conforme claramente podemos constatar na al. c), do mencionado artigo, os accionistas assumem, em primeira linha, os prejuízos da instituição financeira alvo da medida de resolução, sendo que esta orientação se coaduna com algumas das finalidades previstas no n.º 1 do art. 249.º da LRGIF, designadamente: a salvaguarda dos interesses dos

³⁶ Xavier, Pedro Lobo, “Das medidas de resolução de instituição de crédito”, in *Revista da Concorrência e Regulação*, Ano V, Coimbra, Almedina, Pg. 166.

contribuintes e do erário público, o acautelamento do risco sistémico, bem como a confiança dos depositantes no sistema financeiro.

Com o referido princípio fica, em nossa opinião, garantido, igualmente, que os accionistas não procedam de forma dolosa no sentido de causarem dificuldades à instituição financeira para daí tirarem proveitos, permitindo que estes evitem uma exposição excessiva ao risco.

Em um outro plano, encontramos os credores a assumirem, em condições equitativas, os restantes prejuízos da instituição em dificuldade, tendo em atenção a hierarquia das várias classes de credores.

Numa outra perspectiva, verificamos a consagração, como princípio orientador, da limitação que nenhum credor da instituição financeira bancária pode assumir um prejuízo maior do que aquele que assumiria caso essa instituição tivesse entrado em liquidação, ou seja, estamos aqui perante o chamando princípio *no creditor worse off*.

A ideia subjacente ao referido princípio tem a ver com a imposição de que os credores não podem suportar um prejuízo superior ao que suportariam em caso de liquidação da instituição.

De um modo geral, *a liquidação efectuada no âmbito dos processos de insolvência apresenta taxas muito baixas de recuperação de valor dos activos alienados no âmbito desses processos. Assim sendo, o património final disponível para o pagamento dos créditos sobre a massa insolvente é normalmente insuficiente, nomeadamente pela dificuldade em liquidar o património existente e pela necessidade de aliená-la com grandes descontos*³⁷.

O aspecto positivo da medida de resolução, em comparação com os processos normais de insolvência, é que a medida de resolução permite a redução dos prejuízos a serem assumidos pelos accionistas e credores da instituição em dificuldade, dado que com a medida de resolução será, em princípio, possível maximizar o valor da instituição em processo de resolução, tendo em conta, igualmente, que a actividade do banco é preservada.

³⁷ Xavier, Pedro Lobo, "Das medidas de resolução de instituição de crédito", in *Revista da Concorrência e Regulação*, Ano V, Coimbra, Almedina, Pg. 171.

Nestes termos, deverá ser feito um juízo de prognose para que seja, então, possível apurar-se quais seriam os prejuízos que os accionistas e credores teriam caso fossem para o regime da liquidação ou para a resolução.

Podemos, assim, concluir que o limite dos prejuízos está relacionado com aquele que os accionistas e os credores teriam caso a instituição fosse para o processo de liquidação.

Neste sentido, caso este limite venha a ser desrespeitado pela autoridade de resolução, acreditamos que os accionistas e credores terão o direito de receber a diferença, nos termos do n.º 17 do art. 254.º da LRGIF.

Por fim, cumpre fazer aqui referência a um outro princípio orientador da aplicação da medida de resolução que é, igualmente, de elementar importância, dado que tem relação com a imposição estabelecida na LRGIF e concretizado no Regulamento do Fundo de Garantia e Depósito de que os depositantes são garantidos no que diz respeito ao reembolso dos saldos dos seus depósitos até ao limite de KZ 12.500.000,00 (Doze milhões e quinhentos mil Kwanzas), por depositante.

Com a observação deste princípio, a autoridade de resolução garante o cumprimento das seguintes finalidades: salvaguarda da confiança dos depositantes, protegendo os depósitos garantidos que estejam garantidos pelo FGD até ao limite acima referido, bem como o acautelamento de ocorrência de risco sistémico sem consequências graves para a estabilidade financeira, mantendo a disciplina no mercado.

4.2 - Finalidades

O art. 249.º da LRGIF estabelece as seguintes finalidades para aplicação das medidas de resolução:

- a) Assegurar a continuidade da prestação dos serviços financeiros relevantes para a economia.*

Conforme já tivemos oportunidade de referir, as instituições de crédito são deveras essenciais para o funcionamento da economia em geral, na medida em que os bancos concedem a esta créditos e financiamento.

A maioria das pessoas, nos dias que correm, precisam dos serviços bancários para realização de pagamentos, recebimento e entrega de valores, muito dos quais apenas podem ser realizados pelos bancos, pelo que é absolutamente necessário que a prestação de serviços bancários seja ininterrupta. Razão pela qual a medida de resolução tem como uma das suas finalidades o asseguramento da *continuidade da prestação dos serviços financeiros relevantes para a economia*.

Todavia, a autoridade de resolução deve auferir, mediante critérios de dimensão e de número de clientes, se a interrupção dos serviços de uma determinada instituição bancária poderá ou não causar alguma agitação no sistema financeiro, que justifique a aplicação de uma das medidas de resolução.

b) *Acautelar o risco sistémico prevenindo a ocorrência de consequências graves para a estabilidade financeira e mantendo a disciplina do mercado.*

A LRGIF não define o que é, concretamente, o risco sistémico, porém indica a noção de Reserva para Risco Sistémico, a qual é instituída para prevenir ou reduzir os riscos sistémicos ou macro prudenciais não cíclicos de longo prazo não cobertos, que constituem um risco de perturbação do sistema financeiro, suscetível de ter consequências negativas graves para o sistema financeiro e a economia nacional (art. 3.º, n.º 46, da LRGIF)³⁸.

Desta indicação, podemos extrair a ideia de que o risco sistémico que se visa acautelar, com a aplicação das medidas de resolução, tem a ver com a possibilidade da crise de uma determinada instituição financeira gerar perturbação no sistema financeiro, capaz de causar a sua instabilidade e desordem, capaz de afectar o mercado interno e a economia real, sendo que este sistema que se pretende conservar abrange, igualmente, o mercado de intermediação financeira e o mercado de capitais.

A estabilidade financeira é essencial para o regular funcionamento do sistema financeiro, por isto esta é indicada como uma das finalidades das medidas de resolução.

³⁸ A al. c) do art.º do Regulamento n.º 1092/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Novembro de 2010; referente à Supervisão Macroprudencial do Sistema Financeiro da Unia Europeia, que cria o Comité Europeu do Risco Sistémico, define risco sistémico como sendo *um risco de perturbação do sistema financeiro susceptível de ter consequências negativas graves no mercado interno e na economia real*.

Nem todas as instituições financeiras que estejam em dificuldade têm a capacidade de causar o tal risco sistémico ou a instabilidade do sistema financeiro. A dimensão da instituição de crédito, tanto ao nível do volume de depósito e números de depositantes como quanto ao tipo de serviços prestados e à sua presença territorial, são fundamentais para aferir se a liquidação desordenada de determinada instituição poderá provocar um risco sistémico ou a instabilidade no sistema financeiro.

c) Salvar os interesses dos contribuintes e do erário público minimizando o recurso a apoio financeiro público extraordinário.

Conforme demonstrado *supra*, um dos grandes objectivos que norteou a alteração do paradigma de intervenção em instituição financeira, estava relacionado com o facto de os Estados usarem os recursos públicos para o resgate de instituições financeiras.

O regime da nacionalização e saneamento dos bancos, com injeção de dinheiro público, revelou-se ineficaz e de alguma forma injusto, na medida em que não se justificava que fossem os contribuintes a suportar as despesas para a recuperação das instituições de crédito em dificuldade.

Assim, entendeu-se que deverá ser o próprio sistema financeiro, em primeira instância, a ser chamado para acudir as crises do próprio sistema financeiro, mediante recurso ao Fundo de Resolução e ao Fundo de Garantia e Depósitos.

Em situações em que intervenção do Estado for absolutamente necessária para o resgate de determinadas instituições, atendendo à sua dimensão e o seu nível de importância no sistema financeiro pensamos que, nestas situações, se objectivo for acautelar riscos sistémicos e garantir a estabilidade financeira, o Estado poderá oferecer a estas instituições garantias soberanas ou empréstimos, com garantia de reembolso, a curto, médio e longo prazo.

Neste sentido, podemos concluir que a nacionalização ou o processo de saneamento de uma instituição de crédito em dificuldade, não se encontram aptos para garantir os interesses dos contribuintes e do erário público.

d) Salvar a confiança dos depositantes, protegendo os depósitos que estejam garantidos pelo FGD.

A confiança constitui um dos substratos para o funcionamento regular e coerente do sistema financeiro, sendo que esta confiança é recíproca, quer em relação aos clientes ou depositantes face às instituições financeiras e quer em relação a estas e os seus clientes.

É notório que a quebra de confiança no sistema financeiro pode potenciar o seu colapso, na medida que poderá dar azos a uma corrida desenfreada e generalizada aos depósitos.

A aplicação da medida de resolução deve, efectivamente, garantir que esta confiança no sistema não se perca e que os depositantes de uma instituição de crédito em dificuldade confiem na possibilidade do resgate dos depósitos que estejam garantidos pelo FGD.

Neste sentido, é fundamental, para a aplicação de uma medida de resolução a uma instituição financeira em dificuldade, que se avalie o percentual dos depósitos e de clientes a nível de todo sistema financeiro no sentido de se chegar à conclusão sobre os eventuais prejuízos que a suspensão de pagamentos e a liquidação imediata de uma destas instituições poderá causar em todo o sistema financeiro.

e) Proteger os fundos e os activos detidos pelas instituições bancárias em nome e por conta dos seus clientes e a prestação dos serviços de investimento relacionados.

Por fim, a medida de resolução terá de ser aplicada com o escopo, igualmente, na protecção dos fundos e dos activos detidos por clientes na instituição em dificuldade, bem como para garantir o reembolso, ou a transferência para outra instituição dos créditos dos clientes referentes à prestação de serviço de investimento, nos casos em que as instituições de créditos actuem como intermediários financeiros.

4.3 - Requisitos

Os Requisitos constituem as condições necessárias e básicas para a aplicação das medidas de resolução e estes vêm previstos no n.º 2 do art. 251.º do LRGIF, o qual estabelece que as medidas de resolução são aplicadas caso o BNA tenha declarado que uma instituição de crédito está em risco ou em situação de insolvência e que não seja possível a sua recuperação num prazo razoável, mediante a aplicação de medidas de intervenção correctiva ou mesmo mediante medidas sugeridas pela própria instituição em dificuldade.

O referido artigo estabelece, igualmente, que as medidas de resolução devem ser aplicadas para o prosseguimento das finalidades previstas no n. 1 do art. 255.º da LRGIF, e que se entenda que a liquidação, em consequência da revogação da autorização para o exercício da actividade da instituição de crédito em dificuldade, não permita atingir as finalidades prescritas no mencionado artigo.

4.4 - Os poderes de resolução do Banco Nacional de Angola

Como já tivemos oportunidade de referir em vários pontos do presente trabalho, o BNA desempenha as funções de autoridade de resolução nacional, sendo que esta qualidade pressupõe a atribuição de um conjunto de competência, com vista a permitir que a sua actuação, enquanto autoridade de resolução nacional, alcance as finalidades das medidas de resolução, previstas no n.º 1 do art. 249.º da LRGIF.

O desempenho das funções de autoridade de resolução pelo BNA, devem ser desenvolvidas de forma independente das funções de supervisão e das demais funções desempenhadas pelo BNA.

Numa perspectiva mais concreta, o BNA, enquanto autoridade de resolução nacional, elabora o plano de resolução, aplica medidas de resolução e determina a eliminação de potenciais obstáculos à aplicação das medidas de resolução, garantido também que a aplicação destas medidas produzam os efeitos necessários para permitir o cumprimento das finalidades previstas na LRGIF.

De um modo geral, podemos destacar os seguintes poderes de resolução ao dispor do BNA, enquanto autoridade de resolução:

- Dispensar temporariamente a instituição de crédito alvo de medida de resolução da observância de normas prudenciais pelo prazo máximo;
- Restringir, tendo em conta o respetivo impacto no funcionamento dos mercados financeiros, a possibilidade de os credores beneficiários de garantias reais da instituição de crédito objeto de resolução executarem as suas garantias;
- Suspender, tendo em conta o respetivo impacto no funcionamento dos mercados financeiros, os direitos de vencimento antecipado, resolução, denúncia, oposição à renovação ou alteração de condições de uma parte nos contratos celebrados com a instituição de crédito objeto de resolução;

- Suspender, tendo em conta o respetivo impacto no funcionamento dos mercados financeiros, os direitos de vencimento antecipado, resolução, denúncia, oposição à renovação ou alteração de condições de uma parte nos contratos celebrados com uma filial da instituição de crédito objeto de resolução;
- Encerrar temporariamente balcões e outras instalações da instituição de crédito objeto de resolução em que tenham lugar transações com o público;
- Determinar, a qualquer momento, que quaisquer pessoas e entidades prestem, no prazo razoável que este fixar, todos os esclarecimentos, informações e documentos, independentemente da natureza do seu suporte, e realizar inspeções aos estabelecimentos de uma instituição de crédito objeto de resolução, proceder ao exame da escrita no local e extrair cópias e traslados de toda a documentação pertinente;
- Extinguir os direitos a subscrever ou a adquirir novas ações ou outros títulos representativos do capital social;
- Determinar que as autoridades relevantes suspendam ou excluam da cotação ou da admissão à negociação num mercado regulamentado ou num sistema de negociação multilateral instrumentos financeiros;
- Afastar a aplicação ou modificar os termos e condições de um contrato no qual a instituição de crédito objeto de resolução seja parte ou transmitir a um terceiro a posição contratual do transmissário, para o qual foram transferidos direitos, obrigações, ações ou outros títulos representativos do capital social da instituição de crédito objeto de resolução, sem necessidade de obter o consentimento do outro contraente;
- Exigir que o transmissário para o qual foram transferidos direitos, obrigações, ações ou outros instrumentos representativos do capital social da instituição de crédito, objeto de resolução, preste a esta toda a assistência, esclarecimentos, informações e documentos, independentemente da natureza do seu suporte, relacionados com a actividade transferida.

4.5 - Efeitos da aplicação de medidas de resolução

Com aplicação da medida de resolução pelo BNA, cessam funções os membros do órgão de administração e de fiscalização, tal como o perito contabilista ou a sociedade de peritos

contabilistas a quem compete emitir a certificação legal de contas e que não integre o respectivo órgão de fiscalização, salvo nos casos em que seja necessária a sua colaboração (n.º 1 do art. 252.º da LRGIF).

A cessão de funções dos mencionados membros não implica o direito a indemnização estipulado eventualmente em contrato de trabalho ou de prestação de serviços, que tenha servido de base para o estabelecimento de vínculo profissional com a instituição financeira objecto da medida de resolução³⁹.

Verificada a cessão de funções das entidades referidas, o BNA nomeia novos membros do órgão da administração, uma comissão de fiscalização ou fiscal único e um perito contabilista ou sociedade de peritos contabilistas, os quais serão apenas responsáveis perante os accionistas e credores da instituição bancária objecto de resolução pelos danos que resultem de acções ou omissões ilícitas por eles cometidos no exercício das suas funções com dolo ou culpa grave⁴⁰.

Notamos que os órgãos nomeados para condução da instituição financeira em dificuldade, pela autoridade de resolução, no âmbito da aplicação da medida de resolução, são remunerados pela instituição financeira alvo da medida de resolução, sendo que tal remuneração é fixada pela autoridade de resolução, no caso o BNA.

Estas acções justificam-se pela necessidade de alteração de todo padrão de actuação da administração da instituição de crédito visada pela medida de resolução, tendo em conta que o que conduziu à aplicação da medida de resolução foram as suas opções de gestão, que concorreram para a degradação da instituição financeira.

Contudo, este afastamento da administração anterior não deverá pressupor falta de colaboração desta com a nova administração nomeada pela autoridade de resolução, ou seja, os membros afastados deverão fornecer todas as informações e prestar colaboração que lhes seja exigida pela autoridade de resolução ou pela instituição financeira objecto de resolução, por intermédio dos novos órgãos de gestão então nomeados⁴¹.

³⁹ Cfr. n.º 6 do art. 252.º da LRGIF.

⁴⁰ Cfr. n.º 6, *in fine*, do art. 252.º da LRGIF.

⁴¹ Cfr. n.º 5 do art. 252.º da LRGIF.

Tendo em vista as finalidades preconizadas pelas medidas de resolução, parece-nos razoável que, no quadro da sua aplicação, o BNA tenha a faculdade de dispensar, temporariamente, a instituição de crédito visada do cumprimento de normas prudenciais ou de obrigações contraídas, bem como determinar a redução de serviços a prestar no mercado, pela instituição de crédito intervencionada.

4.6 - Alienação parcial ou total da actividade

O BNA pode orientar a alienação parcial ou total de direitos e obrigações de uma instituição financeira bancária que constituam ativos, passivos, elementos extrapatrimoniais e activos sob gestão da instituição visada com a medida de resolução em apreço, bem como da titularidade das acções ou outros títulos representativos do capital social, ao abrigo do art. 264.º, n.º 1 da LRGIF.

No processo de alienação dos direitos, obrigações e da titularidade das acções ou outros títulos representativos do capital social da instituição financeira bancária, alvo da medida de resolução, o BNA deve assegurar a transparência e coerência das informações prestadas, tendo em conta as circunstâncias do caso e a necessidade de assegurar a estabilidade financeira, promovendo a ausência de conflitos de interesses e a celeridade, não discriminando indevidamente os possíveis adquirentes e maximizando o preço de alienação dos direitos e obrigações ou das acções ou outros títulos representativos do capital social da instituição de crédito visada pela medida de resolução, nos termos do n.º 2 do *supra* mencionado artigo.

A autoridade de resolução pode, ainda, nos termos do n.º 3 do art. 264.º da LRGIF, convidar determinados potenciais adquirentes a apresentarem propostas de aquisição, sendo que tais propostas apenas podem ser apresentadas por instituições de crédito que já estejam autorizadas a desenvolver a actividade bancária ou, não estando, que tenham já solicitado ao regulador autorização para o exercício de actividade bancária, ficando, por isto, a decisão de alienação condicionada à decisão relativa à referida solicitação.

No âmbito do processo de escrutínio do adquirente, o BNA deve ter como pressupostos de análise as finalidades da medida de resolução, previstas no art. 249.º da LRGIF, na medida em que estas são transversais a todas as medidas de resolução previstas no regime.

No termos do disposto no art. 264, n.º 4, da LRGIF, não podem ser alienados quaisquer direitos de crédito sobre a instituição financeira bancária objecto de resolução detidos por pessoas e entidades que, nos dois anos anteriores à data da aplicação da medida de resolução, tenha tido participação, directa ou indirecta, igual ou superior a 2% do capital social da instituição de crédito ou tenham sido membros do órgão de administração da instituição de crédito, salvo se ficar demonstrado que não tiveram, por acção ou omissão, na origem das dificuldades financeiras da instituição de crédito e que não contribuíram para o agravamento das referidas dificuldades.

A transmissão dos direitos e obrigações pressupõe a transferência, para o adquirente, dos direitos e obrigações da instituição de crédito, objecto da medida de resolução, sendo certo que este passa a ser considerado, para todos os efeitos legais e contratuais, como o sucessor nos direitos e obrigações alienados.

Ainda a propósito dos efeitos da alienação dos direitos e obrigações, importa assinalar que o adquirente passa a exercer os direitos relativos à participação e tem acesso aos sistemas de pagamentos, de compensação e liquidação, aos mercados de valores mobiliários, aos sistemas de indemnização dos investidores e aos sistemas de garantia e depósitos, tal como a participação e adesão a outros sistemas ou associações de natureza pública ou privada, necessários ao desenvolvimento da actividade transferida, não podendo o exercício desses direitos ser negado com fundamento na ausência ou insuficiência de notação de risco do adquirente por uma agência de notação de risco.

4.7 - Segregação e transferência parcial ou total da actividade para veículo de gestão de activos

O BNA pode determinar a transmissão de direitos e obrigações de uma instituição financeira bancária, objecto de resolução, ou de uma instituição de transição, que constituam activos, passivos, elementos extrapatrimoniais e activos sob gestão da instituição, para veículos de gestão de activos, para o efeito constituídos, com o objectivo de maximizar o seu valor com vista a uma posterior alienação ou liquidação (art. 270.º, n.º 1, da LRGIF).

O veículo de gestão de activos é uma pessoa colectiva, com a natureza de Instituição Financeira não Bancária, que cumpre as suas funções de forma independente, sob orientação e controlo do BNA, sendo que é criado para receber e administrar parte ou totalidade dos direitos obrigações de instituições bancárias objecto de resolução ou de uma instituição de transição.

Nos termos do n.º 2 do art. 271.º da LRGIF, os direitos e obrigações da instituição de crédito objecto de resolução ou da instituição de transição apenas podem ser transferidos para veículo de gestão de activos sob verificação dos seguintes critérios: a sua alienação no âmbito de um processo de liquidação tenha efeitos adversos nos mercados financeiros; a sua transferência seja necessária para assegurar o bom funcionamento de instituição de crédito objecto de resolução ou da instituição de transição; e a sua transferência seja necessária para maximizar as receitas resultantes da sua alienação.

É importante anotar que o veículo de gestão de activos pode iniciar a sua actividade sem o prévio cumprimento dos requisitos legais relacionados com o registo comercial e demais procedimentos formais previsto por lei, pode cumprir posteriormente. A constituição do veículo de gestão não deve ser superior a 5 anos, podendo ser prorrogável, sempre que o regulador assim entenda, pelo prazo de 2 anos.

4.8 - Recapitalização interna (*bail-in*)

Ao abrigo do art. 272.º da LRGIF, o BNA pode determinar a aplicação de uma medida de recapitalização interna - designada, igualmente, por *bail-in* – a fim de reforçar os fundos próprios de uma instituição financeira bancária na medida suficiente para lhe permitir voltar a cumprir os requisitos para a manutenção da autorização para o exercício da sua actividade e obter financiamento de forma autónoma e em condições sustentáveis junto dos mercados financeiros, nos casos em que exista uma perspectiva razoável de a aplicação da medida, juntamente com outras medidas relevantes, permitirá alcançar as finalidades previstas no n.º 1 do art. 249.º da LRGIF e restabelecer a solidez financeira e a viabilidade a longo prazo da instituição bancária, através, de entre outros mecanismos alternativos, dos seguintes poderes: a) redução do valor nominal dos créditos que constituem passivos da instituição bancária visada pela medida de resolução que não sejam instrumentos de fundos próprios e que sejam créditos elegíveis; b) aumento do

capital social por conversão dos créditos elegíveis, mediante a emissão de acções ordinárias ou título representativos do capital social da instituição bancária visada pela resolução.

É de elementar importância referir que, tal como indicado no dispositivo legal acima indicado, a aplicação da medida de resolução de recapitalização interna, com objetivo de recapitalizar uma instituição financeira bancária em dificuldade, pressupõe que esta medida seja suficiente para restabelecer a capacidade de funcionamento da instituição bancária em dificuldade e reintroduzi-la ao cumprimento das condições que conduzirão à atribuição da autorização para o exercício da sua actividade.

O *bail-in*, no plano da sua aplicação, revela-se uma verdadeira ferramenta de *governance* ao dispor das autoridades de resolução, conferindo-lhes o poder de reestruturar por completo a instituição bancária visada pela medida de resolução, redesenhando o seu balanço e determinando quem são os seus credores e acionistas, dentro dos limites legais, com o objetivo da recuperação financeira da instituição de crédito e do seu retorno à actividade, através do cumprimento dos requisitos de capital ou fundos próprios⁴².

Os benefícios da utilização da medida de resolução de recapitalização interna decorrem do facto da possibilidade da redução dos créditos ou pela sua conversão em *equity*, sendo certo que, por via dela, consegue-se obter o nível de liquidez desejado em momentos de dificuldades da instituição financeira bancária.

A aplicação da medida de resolução de recapitalização interna pressupõe, igualmente, a elaboração e a apresentação, pelo órgão de administração da instituição financeira bancária visada pela medida de resolução, ao BNA, enquanto autoridade de resolução, de um plano de reorganização e de negócio (art. 274.º da LRGIF).

O aludido plano de reorganização e negócio deverá ser apresentado no prazo de 30 dias contados a partir da aplicação da medida, sendo que o mesmo deverá contemplar os seguintes elementos: a) o diagnóstico pormenorizado dos factores, circunstâncias e problemas que conduziram a instituição de crédito visada pela resolução ao risco ou a situação de insolvência; b) a descrição das medidas destinadas a repor a viabilidade a longo prazo da instituição bancária ou a reposição de parte da sua actividade num prazo

⁴² Figueiredo, André e Sequeira, Manuel, Medidas de resolução bancária – bail-in e governance da instituição de crédito sujeita a resolução, in *Revista de Direito das Sociedades*, Pg. 531.

adequado, que deve incluir a reorganização das suas actividades, alteração aos seus sistemas operacionais e às sua infra-estruturas internas, a cessação das actividades que gerem prejuízos, a reestruturação das actividades existentes e possam ser tornadas competitivas, a alienação de activos ou de linhas de negócios e o calendário de execução destas medidas.

O plano de reorganização e negócio apresentado pela instituição de crédito em dificuldade pode, ainda, ser alvo de pedido de reformulação pelo BNA, caso este entenda que as medidas previstas no mesmo não permitem repor a viabilidade a longo prazo da instituição intervencionada com a medida de resolução.

Parece-nos que, salvo melhor entendimento, o legislador privilegiou o exercício do *bail-in* sobre a instituição financeira bancária visada pela medida de resolução face às medidas que impliquem a transmissão parcial ou total da actividade da instituição financeira objeto de resolução, as quais devem ser aplicadas apenas quando não se encontrarem observados os requisitos referidos no n.º 1 do art. 272.º da RGIF⁴³.

4.9 - O Fundo de Resolução

O RGIF criou a figura do Fundo de Resolução, como pessoa colectiva de Direito Público, cujo regime jurídico está estabelecido no Capítulo XI da LRGIF, concretamente nos arts. 298.º a 316.º, sendo que o seu regulamento foi aprovado pela Decreto-Presidencial 111/22 de 13 de Maio (adiante designado abreviadamente apenas por Regulamento do Fundo).

O Fundo de Resolução, na nossa perspectiva, foi um dos mecanismos criados para que fosse possível afastar, no âmbito da aplicação de uma medida de resolução, a possibilidade de recurso ao erário público para o financiamento da aplicação da medida de resolução, dado que este fundo, tal como teremos oportunidade de ver mais adiante, é financiado pelo próprio sistema financeiro.

⁴³ Relativamente a esta abordagem *vide*, igualmente, *Figueiredo*, André e *Sequeira*, Manuel, Medidas de resolução bancária – bail-in e governance da instituição de crédito sujeita a resolução, *in Revista de Direito das Sociedades*, referindo-se sobre a mesma questão no contexto do ordenamento jurídico português, Pg. 535.

Assim, o Fundo de Resolução possibilita o cumprimento das finalidades das medidas de resolução, previstas no n.º 1 do art. 249.º do LRGIF, mais concretamente a finalidade referente à *salvaguarda dos interesses dos contribuintes e do erário público, minimizando o recurso a apoio financeiro público extraordinário*.

O Fundo de Resolução, para além de ser uma pessoa colectiva de direito público, tal como já tivemos oportunidade de mencionar, é dotado, nos termos do n.º 1 do art. 298.º da LRGIF, de autonomia administrativa e financeira e os seus períodos de exercícios correspondem ao ano civil⁴⁴.

O Fundo de Resolução tem como objecto prestar apoio financeiro à aplicação de medidas de resolução adoptadas pelo BNA, enquanto autoridade de resolução, sendo que poderá desempenhar outras funções⁴⁵.

Participam, obrigatoriamente, no Fundo de Resolução: as instituições financeiras bancárias com sede em Angola; as filiais e sucursais das instituições financeiras bancárias com sede no estrangeiro; e as sociedades relevantes para o sistema de pagamentos, sujeitas à supervisão do BNA.

No que concerne aos recursos financeiros do Fundo de Resolução, cumpre, antes de mais, fazer aqui um apontamento das contribuições iniciais e periódicas, que são da incumbência das instituições financeiras integrantes do sistema financeiro, nos seguintes moldes:

- **Contribuições iniciais:** Após o início do registo da actividade, as instituições participantes dispõem do prazo de 30 dias para entregarem ao Fundo de Resolução uma contribuição inicial cujo valor é fixado por aviso pelo BNA, sob proposta da comissão directiva do Fundo de Resolução, sendo que tal contribuição inicial incide sobre o montante dos capitais próprios contabilístico existentes no momento da constituição da instituição de crédito (art. 303.º do RGIF)
- **Contribuições periódicas:** constituem montantes que devem ser entregues pelas instituições financeiras participantes ao Fundo, que são fixados pelo BNA por Aviso. O referido montante é proporcional ao passivo da instituição de crédito participante, com exclusão dos fundos próprios, deduzidos dos depósitos

⁴⁴ Cfr. art. 312.º da LRGIF.

⁴⁵ Cfr. art. 299.º da LRGIF.

garantidos pelo fundo, dentro do limite previsto no art. 13.º do Decreto Presidencial n.º 195/18, de 22 de Agosto⁴⁶. O valor da contribuição periódica é ajustado em proporção do perfil de risco da instituição bancária participante e tem em conta a fase do ciclo económico e o potencial impacto de contribuições procíclicas na situação financeira da instituição (art. 304.º do RGIF).

- **Contribuições extraordinárias:** Estas têm a ver com a possibilidade do BNA poder determinar, por aviso, em caso de insuficiência dos recursos do Fundo para o cumprimento das suas obrigações, ouvida a comissão directiva do Fundo de Resolução, que as instituições financeiras bancárias participantes efectuem contribuições especiais e definir os montantes, prestações, prazos e demais termos dessas contribuições (art. 306.º do RGIF).

É transversal a todas modalidades de contribuições a possibilidade do regulador, atendendo critérios de solvabilidade das instituições financeiras bancárias participantes do Fundo de Resolução, suspender ou prorrogar o prazo para pagamento das referidas contribuições, o que traduz ser uma medida razoável, tendo em conta que acautela o risco de determinadas instituições de crédito entrarem em incumprimento em decorrência da necessidade de contribuir para o fundo.

Não obstante ao facto de o Fundo de Resolução constituir um entrave ao recurso ao apoio do Estado para o financiamento das medidas de resolução, a LRGIF consagrou, no seu art. 306.º, a possibilidade de apoio excepcional do Estado ao Fundo de Resolução, sob a forma de empréstimo ou a prestação de garantia, de acordo com a Lei n.º 1/14, de 6 de Fevereiro, Lei que aprova o Regime Jurídico de Emissão e Gestão da Dívida Pública Directa e Indirecta.

Importa sublinhar que o apoio excepcional do Estado para o fundo de resolução, por via de empréstimo ou prestação de garantia, tem natureza excepcional, subsidiária e temporária.

Na nossa opinião, o Estado, em caso de insuficiência dos recursos do Fundo de Resolução para o financiamento de uma medida de resolução, deve, sempre que possível, fazer um escrutínio coerente e determinado de uma situação concreta, e se o que estiver em causa

⁴⁶ O Decreto-Presidencial n.º 195/18, de 22 de Agosto, aprova o Regulamento do Fundo de Garantia de Depósito, e a remissão feita ao artigo 13.º deste diploma tem a ver com o facto de (...)

for o acautelamento de risco sistémico e a garantia da estabilidade financeira, proceder com vista ao financiamento do Fundo de Resolução.

Adicionalmente aos mecanismos *supra* referidos ao dispor do Fundo de Resolução para a obtenção dos seus recursos, podemos ainda verificar que esta entidade poderá recorrer, para o seu financiamento, a rendimentos da aplicação de recursos, liberalidades e quaisquer outras receitas, rendimentos ou valores que provenham da sua actividade ou que por lei ou contrato lhe sejam atribuídos.

Importa anotar que o Fundo de Resolução é gerido por uma comissão directiva composta por três membros, sendo um membro do Conselho de Administração do BNA, designado por este, que a preside, por outro membro designado pelo membro do executivo responsável pela área das finanças e um terceiro membro designado, por acordo, entre o BNA e o membro do Executivo responsável pela área das finanças (n.º 1 do art. 301.º da LRGIF).

Relativamente as deliberações da Comissão Directiva do Fundo de Resolução, estas são tomadas por maioria dos votos dos membros presentes, tendo o presidente o voto de qualidade.

Com vista a permitir a sua operacionalidade do Fundo de resolução, o BNA assegura os serviços técnicos desta e administrativos para o seu bom funcionamento, sendo que, para tal, o BNA e Fundo de resolução terão de celebrar um protocolo⁴⁷, com vista a garantir, na minha perspectiva, eventual reembolso.

Por fim, importa ainda anotar que o Fundo de Resolução tem a incumbência de apresentar ao Ministro das Finanças o relatório de contas referente a um determinado exercício, acompanhado do parecer do órgão de auditoria do BNA, na medida em que é esta entidade (BNA) que fiscaliza e acompanha a actividade do Fundo de Resolução para o cumprimento das leis e regulamentos.

4.10 - O Fundo de Garantia e Depósitos

⁴⁷ Cfr. art. 311.º da LRGIF.

O Fundo de Garantia e Depósito (adiante designado abreviadamente apenas por FGD) é uma pessoa colectiva de direito público, com autonomia financeira e administrativa, que tem a sua sede em Luanda, funcionando junto do BNA, o qual assegura os serviços técnicos e administrativos indispensáveis ao funcionamento do FGD, ao abrigo do Decreto Presidencial n.º 195/18 de 22 de Agosto (adiante designado abreviadamente apenas por Regulamento do FGD), o qual aprova o regulamento do FGD⁴⁸.

Nos termos do n.º 2 do art. 2.º do Regulamento do FGD, o FGD tem o objectivo principal de garantir o reembolso de depósitos⁴⁹ constituídos nas instituições financeiras bancárias domiciliadas em Angola e que nele participem.

Nos termos do n.º 2 do referido artigo e diploma, pode ainda o FGD exercer as seguintes atribuições:

- a) *Promover ou realizar as acções que contribuam para o desenvolvimento e consolidação da garantia de depósitos e para o reforço da estabilidade do sistema financeiro em geral, nomeadamente estudos e iniciativas de divulgação e esclarecimentos;*
- b) *Intervir no âmbito da execução de medidas de resolução, quando solicitado pelo BNA e nos termos previstos na lei aplicável.*

Com a possibilidade de reembolso o FGD assegura que o depositantes mantenham a confiança no sistema financeiro, tal como evita o risco sistémico, tendo em conta que irá ser assegurado que os depositantes de outras instituições financeira bancária não corram desenfreadamente ao levantamento dos seus depósitos, pois sabem que ainda que a

⁴⁸ Contrariamente ao que se verifica em Portugal, em que a figura do FGD vem consagrada do RGICSF, em Angola a figura vinha mencionada na 12/15 de 17 de Junho (anterior Lei de Bases das Instituições Financeiras), no seu art. 69.º, o qual atribuía a competência ao Titular do Poder Executivo de criar o FGD. O actual RGIF apesar de fazer menção à figura em diversos artigos, não dedicou um Capítulo, ou uma Secção, especificamente sobre a matéria, sendo certo que tinha oportunidade para inserir a matéria no seu quadro normativo. Porém, o legislador optou por manter a regulação sobre o FGD em legislação avulsa.

⁴⁹ A noção de depósito está consagrada na al. a) do n.º 1 do art. 3.º do Regulamento do Fundo, nos termos do qual depósito é compreendido como sendo o saldo credor que, nas condições legais e contratuais aplicáveis, deve ser restituído pela instituição participante e consiste em disponibilidade monetária existente numa conta, estando abrangidos o FGD representados por certificados de depósitos nominativos emitidos pelas instituições participantes, mas não os representados por outros títulos de dívidas por ela emitidos, nem os débitos emergentes de aceites próprios ou de promissórias em circulação.

instituição financeira bancária visada por uma medida de resolução não os consiga eventualmente reembolsar, o FGD o fará, obviamente dentro do limite estabelecido no seu Regulamento.

Assim, o mecanismo de reembolso pelo FGD, deve ser considerado, na nossa opinião, como uma das formas criadas para o alcance das finalidades das medidas de resolução previstas nas als. b), c) e d) do n.º 1 do art. 249.º do LRGIF.

A participação das instituições financeiras bancárias autorizadas a captar depósitos e sujeitas à supervisão prudencial do BNA no FGD é obrigatória, por determinação do art. 4.º do Regulamento do FGD.

O FGD é regulado pela LRGIF, pelo seu Regulamento, já acima identificado, e pelo Aviso do BNA n.º 1/19, sendo que este último estabelece a forma de cálculo das contribuições das instituições financeiras participantes ao FGD⁵⁰.

Nos termos do n.º 1 do art. 15.º do Regulamento do FGD, este é gerido por uma Comissão Directiva composta por três membros, sendo o presidente um elemento do conselho de administração do BNA, designado por este, outro nomeado pelo ministro responsável pela área das finanças – *in casu* o Ministro das Finanças –, em sua representação, e um terceiro designado pela associação que represente das instituições de crédito participantes, *in casu*, a Associação Angolana de Bancos (ABANC)⁵¹.

Nos termos do art. 16.º do Regulamento do Fundo, a Comissão Directiva, deve adoptar as acções e medidas que se mostrem adequadas ao bom funcionamento e à realização do objecto do FGD, nomeadamente:

- Representar o F.G.D., em juízo e fora dele;
- Estabelecer a organização interna do F.G.D. e elaborar as instruções que julgar convenientes;

⁵⁰Parece-nos razoável que o Decreto Legislativo Presidencial n.º 2/20 de 19 de Fevereiro, o qual aplica-se a todas espécies de institutos públicos, nomeadamente serviços personalizados, estabelecimentos públicos, fundações públicas e fundos públicos que integram a administração indirecta do Estado, deverá, em determinadas situações, reger o FGD.

⁵¹ A Associação Angolana de Bancos (ABANC), constituída em 1998, tem a finalidade de representar os seus associados junto das entidades responsáveis pela definição do quadro regulamentar em que se desenvolve a atividade bancária e pela elaboração da política económica, contribuindo, desse modo, para melhorar a qualidade de serviço da banca e procurar, também, desempenhar uma acção formativa e informativa, que conduza a um melhor relacionamento entre a banca e os seus clientes. O seu quadro orgânico pode está disponível online, *in* www.abanc.ao.

- Obter das instituições participantes os documentos e toda a informação que considere necessários à actividade do F.G.D., com obrigação para os agentes do F.G.D. de observar as normas do segredo bancário previstas na Lei n.º 12/15, de 17 de Junho;
- Promover, de forma adequada, a publicação da relação inicial das instituições participantes, bem como das respectivas alterações;
- Prestar parecer ao Banco Nacional de Angola para a fixação dos escalões da contribuição anual, e dos respectivos limites máximos, de cada instituição participante;
- Propor ao Titular do Departamento Ministerial responsável pelo Sector das Finanças a determinação de montantes, prestações, prazos e demais termos das contribuições especiais a efectuar pelas instituições participantes, quando aos recursos do F.G.D. se mostrem insuficientes para o cumprimento das suas obrigações;
- Solicitar ao Banco Nacional de Angola informações sobre a situação económico-financeira das instituições participantes;
- Comunicar ao Banco Nacional de Angola as condutas das instituições participantes, no âmbito do objecto do F.G.D, que entenda constituírem ilícitos contravencionais;
- Decidir do recurso à contracção de empréstimos pelo F.G.D
- Aplicar os recursos disponíveis do F.GD em operações financeiras, segundo critérios de gestão e plano de aplicações acordados com o Banco Nacional de Angola;
- Em caso de indisponibilidade de depósitos, assegurar a realização de todos os procedimentos necessários à efectivação do reembolso dos mesmos, ou à sua recusa, no prazo estabelecido;
- Estabelecer o plano de contas do F.G.D;
- Apresentar o Relatório Anual e Contas do F.G.D., até 31 de Março de cada ano, à aprovação do Titular do Departamento Ministerial responsável pelo Sector das Finanças, devendo juntar o parecer do Conselho de Auditoria do Banco Nacional de Angola e o Relatório do Auditor Externo
- Adquirir e alienar quaisquer bens e direitos, no âmbito da sua actividade.

O presidente da comissão directiva, nos termos do art. 17.º do Regulamento do Fundo, tem as seguintes competências:

- Representar o FGD em Juízo e fora dele;
- Coordenar a actividade da Comissão Directiva;
- Convocar e dirigir as respectivas reuniões;
- Zelar pela correcta execução das deliberações da Comissão Directiva.

Incube ao Ministro das Finanças estabelecer, por despacho, a composição da Comissão Directiva do FGD, sendo que os seus membros exercem as suas funções por mandatos de três anos, renováveis uma única vez, mantendo-se no exercício de funções, findo o período do seu mandato, até a tomada de posse de quem vier a ser nomeado para a respectiva substituição.

É elementar manter a independência operacional do fundo, o que, muitas das vezes, não é possível, dada a origem profissional dos membros que compõem a Comissão directiva. A propósito disto, Bruno Miguel salienta que *“para assegurar a independência dos fundos de garantia de depósitos, entendemos que os membros das respetivas comissões diretivas devem ser nomeados por um período de tempo longo (idealmente de quatro a seis anos), devendo, apenas, ser exonerados por razões ponderosas especificamente previstas na lei, com vista a ser reduzida a influência política sobre eles, o que seria especialmente apetecível por altura da mudança da cor política do Governo. Os membros das comissões diretivas devem ser pessoas idóneas, com uma grande experiência no setor financeiro, mas que consigam manter a independência quer em relação à indústria financeira, quer em relação ao Governo”*⁵²

Relativamente aos recursos financeiros, com o fundamento no art. 6.º do Regulamento do FGD, estes podem advir de contribuições iniciais e periódicas das instituições bancárias participantes, rendimentos da aplicação de recursos, liberalidades e outras receitas, rendimentos ou valores que provêm da sua actividade ou que por lei ou contrato lhe sejam atribuídos.

⁵² Fernandes, Bruno Miguel, A Garantia de Depósitos Bancários, Pg. 140.

É importante sublinhar que a contribuição inicial de capitalização do FGD deve ser entregue no prazo máximo de 60 (sessenta) dias a contar do registo do início da sua actividade (n.º 5 do art. 4.º do Aviso n.º 1/19)

O Regulamento do FGD atribui ao BNA a competência para estabelecer os níveis mínimos dos recursos financeiros do FGD, tal como definir as acções necessárias se, após atingido o mínimo estabelecido, os recursos financeiros se tornarem inferiores a este mínimo.

Actualmente, com base no Aviso n.º 1/19, a contribuição inicial de capitalização de uma instituição participante na constituição do Fundo resulta da aplicação de um ponderador de 0,23% sobre os depósitos elegíveis do ano anterior, devendo ser excluídos os depósitos previstos nos termos do art. 12.º do Regulamento do FGD, no qual encontram-se previstos os depósitos excluídos da garantia de reembolso.

Estão abrangidos pela garantia do FGD os depósitos elencados no n.º 1 do art. 11.º do Regulamento do Fundo, sendo que o limite do reembolso corresponde a totalidade do valor global dos saldos em dinheiro de cada depositante cifrado em AKZ 12.500.000,00 (Doze Milhões e Quinhentos Mil Kwanzas)

O valor correspondente ao limite de reembolso, mantem-se inalterado desde a data da aprovação e entrada em vigor do Regulamento do Fundo (no ano de 2018), pelo que, dada a dinâmica do sector financeiro, provavelmente já se podia cogitar a possibilidade do seu aumento. Sobretudo, para garantir um reembolso razoável aos titulares de conta bancária em moeda estrangeira (Dólares ou Euros), na medida em que, tendo em conta a variação cambial, estes depositantes, em casos de reembolso, poderão ser reembolsados justamente.

Importa salientar que o reembolso dos depósitos deve ter lugar no prazo de 3 (três) meses a contar da data em que o BNA confirmar e comunicar ao FGD a indisponibilidade de depósitos numa determinada instituição financeira bancária objecto de medida de resolução.

No que diz respeito à possibilidade de saída de instituições participantes do FGD, por razões de mudança de objecto social, notamos que não há qualquer possibilidade de reembolso das contribuições já entregues ao FGD.

5. A MEDIDA DE RESOLUÇÃO DE TRANSFERÊNCIA TOTAL OU PARCIAL DA ACTIVIDADE PARA INSTITUIÇÃO DE TRANSIÇÃO

Nas páginas subsequentes, iremos fazer uma abordagem mais profunda sobre a medida de resolução de transferência, parcial ou total, da actividade para instituições de transição, que constitui, com precisão, o tema central da presente dissertação.

A medida de resolução de transferência, parcial ou total, da actividade para uma ou mais instituições financeiras, tal como já tivemos oportunidade de assinalar, foi introduzida no ordenamento jurídico angolano com a aprovação da Lei de Base das Instituições Financeiras de 2015 ⁵³(Lei n.º 12/15 de 17 de Junho).

Na aludida lei, a medida estava prevista na al. b), n.º 1, do art. 134.º, ao lado da medida de resolução de alienação, parcial ou total, da actividade a outra instituição financeira autorizada a desenvolver a actividade em causa.

A aludida lei de base limitou-se a regular a medida em um único artigo, tendo deferido a competência para a definição dos termos e condições de implementação das medidas de resolução ao Titular do Poder Executivo.

Aparece-nos, assim, que todas as questões relacionadas com a constituição, financiamento e cessação da actividade da instituição financeira de transição seriam reguladas em diploma próprio e autónomo, no quadro das competências do Titular do Poder Executivo.

No antigo regime, a designação da medida alvo do presente estudo não era clara e conclusiva, dado que não se indicava, com precisão, que a transferência seria feita a uma instituição financeira de transição, mas sim à instituição financeira.

Assim sendo, não é possível depreender, na primeira leitura, com o rigor necessário, que o legislador pretendia dizer, com a menção “**instituição financeira**”, “**instituição de transição**” ou “**instituição financeira de transição**”.

⁵³ Na verdade, a Lei de Base das Instituições Financeiras de 2015 previa apenas duas medidas de resolução: a alienação, parcial ou total, da actividade a outra instituição financeira e a medida de transferência, parcial ou total, da actividade para instituição financeira.

Na nossa perspectiva, e fazendo recurso à doutrina da resolução bancária, a instituição financeira que o legislador menciona (na anterior Lei de Bases) está relacionada com uma instituição de transição, para receber e tratar da actividade de uma instituição financeira em dificuldade, com vista à sua posterior alienação.

O actual regime, introduzido pela Lei n.º 14/21 de 19 de Maio, adoptou uma nomenclatura para designar a medida de resolução em causa mais clara e rigorosa, para o que efectivamente se pretende alcançar com medida de resolução de transferência, parcial ou total, da actividade para instituições de transição.

Na nova LRGIF encontramos a referida medida de resolução com uma forma de consagração mais alargada, porquanto já há, neste diploma, uma regulação sistemática da constituição da instituição de transição, do património financeiro da instituição de transição, bem como da cessação da actividade da instituição de transição, contrariamente ao que se verificava na antiga Lei de Base das Instituições Financeiras.

Esta medida está prevista na LRGIF no Capítulo X (Intervenção Pública e em Instituição Publicas, Secção IV (Resolução), concretamente entre os arts. 266.º a 269.º, ou seja, estamos diante de um total de quatro artigos.

Importa assinalar que, desde que a medida de resolução de transferência, parcial ou total, da actividade para instituições de transição foi consagrada no ordenamento jurídico angolano (primeiramente com a aprovação da anterior Lei de Base de 2015), esta nunca foi, na prática, aplicada com vista ao resgate de uma instituição financeira em dificuldade, embora tivéssemos tido oportunidade para tal, na medida em que, já na vigência da Lei de Base de 2015, houve a revogação de licenças e consequente liquidação de cerca de quatro bancos, designadamente: o Banco Mais, o BANC, o Banco Postal e, mais recentemente, o Banco Prestígio, este último já na vigência da actual LRGIF.

A transferência da actividade a que a lei alude engloba os activos, passivos, elementos extrapatrimoniais e activos sob gestão, transferência da titularidade das acções ou de outros títulos representativos do seu capital social, com o escopo de possibilitar a sua posterior alienação.

A decisão de aplicação da aludida medida é da incumbência, como veremos, do BNA⁵⁴, enquanto autoridade de resolução, sendo que a transferência da actividade para uma instituição de crédito constituída para este fim implica a transmissão, em pleno direito, da titularidade dos direitos e obrigações da instituição de crédito visada pela medida de resolução em causa, ou seja, verifica-se, por via do processo de transferência da actividade, uma cessão da posição contratual com todas as consequências dogmáticas que daí possam surgir.

5.1 - Natureza e Objectivos

A transferência parcial ou total da actividade é efectuada a uma pessoa colectiva autorizada a exercer as actividades relacionadas com os direitos e obrigações objectos da transferência, que em princípio seria um Banco.

Na nossa perspectiva, esta medida é aplicada com vista a permitir que se expurguem os activos maus da instituição em dificuldade, no sentido de, posteriormente, tal como mencionado na última parte do n.º 1 do art. 266.º da LRGIF, permitir a sua alienação.

Tal como facilmente se poderá constatar pela locução “**transição**”, a instituição criada tem limitação em termos da sua existência e visa a prossecução de um objectivo previamente definido.

Concordamos com o Prof. Pedro Lobo Xavier na sua constatação, segundo a qual “*a medida de resolução de transferência parcial ou total da actividade é utilizada como medida de 2.ª linha, quando não existem adquirentes interessados no património da instituição em resolução, ou quando a complexidade da instituição em causa é tão elevada que não se torna possível finalizar a operação de alienação em tempo útil*”⁵⁵.

⁵⁴ Dispõe o artigo 248.º da LRGIF o seguinte: *Compete ao Banco Nacional de Angola desempenhar as funções de autoridade de resolução nacional, incluindo, as de elaborar planos de resolução, aplicar medidas de resolução e determinar a eliminação de potenciais obstáculos à aplicação de tais medidas, nos termos e com os limites previstos no presente Regime Jurídico, legislação complementar ou regulamentar aplicável.*

O desempenho das funções previstas no número anterior deve ser exercido de forma operacionalmente independente das funções de supervisão e das demais funções desempenhadas pelo Banco Nacional de Angola, nos termos do presente Regime Jurídico e da Lei do Banco Nacional de Angola.

⁵⁵ Xavier, Pedro Lobo, Das Medidas de Resolução de Instituição de Créditos em Portugal – Análise do Regime dos Bancos de Transição, Artigo, Pg. 178.

Com a transferência da actividade para um banco de transição, o que se pretende é que, de acordo com o n.º 4 do art. 266.º da LRGIF, seja assegurada a **continuidade da prestação de serviços financeiros referente à actividade transferida, a administração da actividade transferida**, com o escopo da valorização do negócio e, posteriormente, proceder-se-á à alienação dos activos ou do banco, assim que as circunstâncias de mercado se revelarem favorável.

Neste sentido, podemos concluir que o objectivo final da medida de resolução de transferência da actividade para instituições de transição é a venda da actividade com um nível de valorização satisfatório, sendo que para tal a instituição de transição deverá pautar a sua actividade por critérios de gestão que assegurem a manutenção de baixos níveis de risco⁵⁶, conforme orienta o n.º 11 do art. 266.º da LRGIF.

A decisão tomada pela autoridade de resolução, no caso pelo BNA, de transferência da actividade para a instituição de transição, é suficiente para se assegurar a transmissão da titularidade dos direitos e obrigações da instituição financeira visada pela medida de resolução, pelo que o banco de transição será considerado como sucessor dos direitos e obrigações então transferidos.

A referida decisão constituirá, ainda, título bastante para o cumprimento de qualquer formalidade legal relacionada com a transferência.⁵⁷

O banco de transição, constituído em resultado da aplicação de uma medida de resolução, é introduzido no sistema financeiro nacional, com o intuito de gerir melhor a actividade (parcial ou total) da instituição financeira bancária alvo da medida de resolução, razão pela qual esta última é sucedida no exercício dos seus direitos relativos à participação e acesso aos sistemas de pagamentos, compensação e liquidação, ao mercado de valores mobiliários⁵⁸, aos sistemas de indemnização dos investidores e aos sistemas de garantia de depósitos, bem como à participação e adesão a outros sistemas ou associações de natureza pública ou privada, necessários ao desenvolvimento da actividade transferida,

⁵⁶ A propósito da questão de gestão de risco *Vide* Rego, Paulo Henriques Félix, *in A Gestão do Risco em Instituições Financeira: Uma Análise com Recurso a Medida de Avaliação da Performance Ajustada ao Risco*, Dissertação de Mestrado, Porto – 2014.

⁵⁷ Cfr. os ns.º 5 e 7 do artigo 266.º da LRGIF.

⁵⁸ Sendo um banco a instituição alvo da medida de resolução, a menção de que a instituição de transição sucede também a instituição alvo da medida em apreço na actividade relacionada com o mercado de valores mobiliários é, actualmente, desajustada, dado que as instituições financeiras bancárias em Angola já não exercem actividades de investimento em valores mobiliários e instrumentos derivados.

não podendo o exercício desses direitos ser negado com fundamento na ausência ou insuficiência de notação de risco da instituição de transição por uma agência de notação de risco⁵⁹.

Ora, o legislador consagrou um regime completamente favorável e facilitador ao exercício da actividade da instituição de transição, afastando-a daquilo que são as regras em que, numa situação normal, uma instituição bancária deveria observar para operar ou funcionar no mercado.

A LRGIF vai mais longe, ao permitir que a instituição de transição exerça os seus direitos e actividades por um período fixado pelo BNA, não superior a 24 meses, caso não tenha algum requisito para ser admitida em qualquer dos um dos mencionados sistemas criados no mercado financeiro.

Esta perspectiva adoptada pelo legislador, de permitir o funcionamento da instituição de transição sem a observância de formalismos rígidos, é justificável se olharmos para as finalidades da medida de resolução, previstas no art. 249.º da LRGIF, que são, *grosso modo*, o asseguramento da continuidade da prestação dos serviços financeiros relevantes para a economia; acautelar o risco sistémico prevenindo a ocorrência de consequências graves para a estabilidade financeira, e mantendo a disciplina no mercado; salvaguardar os interesses dos contribuintes e do erário público minimizando o recurso ao apoio financeiro público extraordinário; salvaguardar a confiança dos depositantes, protegendo os depósitos que estejam garantidos pelo FGD; e proteger os fundos e os activos detidos pelas instituições financeiras bancárias em nome e por conta dos seus clientes e a prestação dos serviços de investimento relacionados.

Aqui também é importante assinalar que no quadro da aplicação da medida de resolução, serão os accionistas da instituição financeira bancária, alvo da medida de resolução, a assumir prioritariamente os prejuízos da instituição financeira em dificuldade.

Em princípio, nos termos da al. c) do n.º 1 do art. 250.º da LRGIF, nenhum credor da instituição de crédito em dificuldade pode assumir um prejuízo maior do que aquele que assumiria caso a instituição tivesse entrado em liquidação. Estamos diante do princípio *no creditor worse off*, o qual deve ser observado e respeitado no âmbito da aplicação da

⁵⁹ Crf. n.º 12 do artigo 266.º da LRGIF.

medida de resolução de transferência, parcial ou total, da actividade para instituições de transição.

5.2 - Constituição da Instituição de Transição e o seu Financiamento

Conforme já tivemos oportunidade de referir, a instituição financeira de transição tem a natureza de um banco, que é constituída por decisão do BNA, o qual aprova, igualmente, os seus estatutos, sendo que esta pode começar a operar sem o cumprimento dos formalismos legais relacionados com o registo comercial e outros, porém, deverá cumprir tais requisitos *a posteriori*.

A constituição da instituição de transição é crucial e constitui um ponto fundamental para a boa execução da medida de resolução de transferência da actividade para um *bridge bank* ou banco de transição.

A nível do processo de constituição da instituição de transição não se aplicam, em princípio, as disposições referentes ao processo de pedido de autorização para a constituição e funcionamento de uma instituição financeira bancária, previstos nos artigos 50.º a 58.º da LRGIF.

No que concerne ao capital social da instituição de transição, notamos que, nos termos do n.º 2 do artigo 267.º, este é parcial ou totalmente subscrito e realizado com recurso de fundos próprios do Fundo de Resolução ou, alternativamente, por intermédio do mecanismo de recapitalização interna (*bail-in*)⁶⁰.

Como sabemos, os bancos, de um modo geral, devem cumprir requisitos prudenciais com escopo na gestão de riscos e para o cumprimento dos requisitos mínimos do capital exigível para fazer face aos riscos próprios da actividade que exercem. Contudo, o BNA pode dispensar, obviamente se necessário, temporariamente, a instituição de transição do

⁶⁰ A recapitalização interna (*bail in*), tal como já tivemos oportunidade de referir, é uma medida de resolução que visa a recapitalização interna para reforçar os fundos próprios de uma instituição financeira bancária na medida suficiente que lhe permita voltar a cumprir os requisitos para a manutenção da autorização para o exercício da sua atividade e obter financiamento de forma autónoma e em condições sustentáveis junto do mercado financeiro. Entendemos que a realização do capital social de uma instituição de crédito por intermédio da recapitalização interna (*bail-in*), poderá ser considerada como sendo uma aplicação dupla de medidas de resolução, o que não está vetado pela lei se estiverem acautelados o cumprimento das finalidades da medida de resolução previstas no artigo 249.º LRGIF.

cumprimento dos referidos requisitos prudenciais, até um determinado período. Aqui podemos, mais uma vez, verificar a consagração de mecanismos facilitadores, sempre com o desígnio de permitir o imediato funcionamento da instituição de transição sem grandes inconvenientes e entraves.

Relativamente aos órgãos de administração e de fiscalização, estes são nomeados pelo BNA sob proposta da Assembleia Geral da instituição de transição, sendo que a remuneração dos referidos órgãos de administração e de fiscalização é fixada com base nos mesmos procedimentos.

Tanto os órgãos de administração e de fiscalização, operam sob obediência das orientações e recomendações transmitidas pelo BNA, designadamente relativas às decisões de gestão, bem como à estratégia e ao perfil de risco da instituição de transição.

A propósito da independência ou não dos órgãos da administração e de fiscalização da instituição de transição, em relação à autoridade de resolução, Pedro Lobo Xavier defende a ideia segundo a qual apesar da necessidade dos referidos órgãos terem de obedecer as orientações e recomendações da autoridade de resolução isto não pressupõe que os órgãos de administração e de fiscalização não tenham independência na sua actuação, enquanto gestores do banco de transição⁶¹.

Por sua vez, Máximo dos Santos Luís entende que o dever de obediência retira qualquer margem de autonomia à administração do banco de transição face à autoridade de resolução⁶².

Quanto a nós, entendemos que, apesar do dever de obediência das orientações e recomendações transmitidas pelo BNA, situação que se justifica pelo facto de se estar perante uma situação em que foi aplicada uma medida de resolução, os órgãos de administração e de fiscalização deverão ter alguma autonomia no âmbito do exercício das suas funções.

⁶¹ Xavier, Pedro Lobo, In *Das Medidas de Resolução de Instituição de Créditos em Portugal – Análise do Regime dos Bancos de Transição*, Artigo, Pg. 181.

⁶² Luís, Máximo dos Santos, *O Novo Regime Jurídico de Recuperação de Instituição de Crédito: Aspectos Fundamentais*, In Revista da Concorrência e Regulação, III, número 9.

Assim sendo, não nos parece que seria ideal para o cumprimento das finalidades da medida de resolução que os órgãos do conselho de administração e de fiscalização do banco de transição fossem meros executores das directrizes e recomendações do BNA.

Pensamos que será prudente que estes órgãos tenham abertura para apresentar planos de actividades ao BNA e ao Fundo de Resolução, executar a sua actividade no sentido de maximizar o valor dos activos recebidos, operar com o objectivo de preservar e aumentar o valor do negócio, na medida em que aqueles administradores têm conhecimento da dinâmica do mercado e, em princípio, estarão em contacto directo com as reais necessidades operacionais do banco de transição.

Por outro lado, parece-nos razoável que, tendo em conta os objectivos da medida de resolução ora em análise, e ainda no âmbito da nomeação dos órgãos da administração e do conselho fiscal, sejam considerados os preceitos referentes à adequação necessária para o exercício da referida actividade (de administração de uma instituição financeira bancária), à idoneidade, à qualificação profissional e à independência, consagrados na LRGIF, na Secção III do Capítulo II.

Os membros dos órgãos de administração e de fiscalização ou os titulares de cargos de direcção de topo da instituição de transição apenas são responsáveis perante os accionistas e credores da instituição objecto da medida de resolução, pelos danos causados que resultem de acções e omissões ilícitas por eles cometidas no exercício das sus funções com dolo ou culpa grave.

Importa mencionar que a instituição de transição tem um período de validade de dois anos, prorrogáveis por um período de um ano.

Nos termos do n.º do artigo 267.º da LRGIF, o período de duração da instituição de transição começa a contar a partir da data em que tenha sido realizada a última transferência para a instituição de transição de direitos, obrigações, acções ou de título representativos do capital social da instituição financeira bancária objecto de resolução.

Quanto à possibilidade de prorrogação do referido prazo, o BNA deve observar, de acordo com os ns.º 10 e 11 da *supra* referida norma legal, os seguintes critérios:

1. Fundadas razões de interesse público, nomeadamente a verificação de riscos para a estabilidade;

2. Verificação de necessidade de assegurar a continuidade de serviço essenciais;
3. Caso a prorrogação seja necessária para permitir ou facilitar a fusão da instituição de transição com outra entidade ou a alienação dos direitos obrigacionais;
4. A decisão de prorrogação deve ser acompanhada, sempre que possível, de uma avaliação das condições e perspectivas de mercado que justificam a referida prorrogação.

Os conteúdos destes requisitos estão, de alguma forma, aproximados às finalidades legais que norteiam a aplicação de uma medida de resolução, pelo facto de que, na nossa perspectiva, a prorrogação do prazo de duração da instituição de transição deverá, idealmente, observar as finalidades estabelecida na LRGIF, que constituem o substrato para aplicação de uma medida de resolução.

As regras aplicáveis às instituições de transição são desenvolvidas por aviso pelo BNA, como por exemplo, sobre o que deverá constar dos estatutos, em princípio, deverá ser definido no tal aviso⁶³ e as obrigações e funções dos órgãos da administração e de fiscalização⁶⁴.

5.3 - Selecção da Actividade a Transferir

No momento da constituição da instituição de transição, o BNA, nas vestes de autoridade de resolução, selecciona os activos da instituição em dificuldade que são constituídos por direitos, obrigações, acções e outros títulos representativos do capital social, a fim de os transferir para a instituição de transição.

⁶³ Até o momento o BNA não aprovou um aviso, por intermédio do qual se propusesse a desenvolver as regras mais específicas sobre a criação e funcionamento das instituições de transição. Em Portugal, que é o ordenamento jurídico no qual juridicamente nos expiramos para dar soluções a diversas matérias, o Banco de Portugal aprovou o aviso n.º 13/2012, de 18 de Outubro, para regular as regras aplicáveis à criação e ao funcionamento dos bancos de transição.

⁶⁴ Pensamos que o aviso deverá constatar os seguintes elementos da instituição de transição, *grosso modo*, o seguinte: A designação social, a sede social, o objecto social, o valor do capital social e a forma de representação das participações sociais, as competências e os deveres dos órgãos da administração e de fiscalização, o modo de nomeação e exoneração dos membros dos órgãos sociais, a obrigatoriedade de reporte periódico ao BNA, a vinculação dos membros do conselho de administração às orientações e recomendações transmitidas pela autoridade de resolução, as operações vedadas à instituição de transição, tendo em conta o exercício das suas funções, o modo de aprovação do relatório e contas anuais e o modo de alteração dos estatutos.

O BNA pode, após a concretização da transferência, transferir direitos e obrigações da instituição de transição para um veículo de gestão de activos, devendo observar, para o efeito, as regras previstas nos arts. 270.º e 271 da LRGIF⁶⁵

Nos termos da al. c) do n.º 4 do art. 268.º, o BNA pode decidir devolver à instituição, alvo da medida de resolução, actividades que já havia transferido para a instituição de transição, sendo que a instituição, alvo da medida de resolução ou seus titulares e representantes, não poderão opor-se a essa devolução.

Conforme já mencionado *supra*, a decisão de transferência da actividade para a instituição de transição, pela autoridade de resolução, não depende da anuência ou autorização dos accionistas ou titulares de outros títulos representativos do capital social da instituição em dificuldade, nem das partes em contrato relacionadas com direitos e obrigações a transferir ou terceiros, pelo que a decisão do BNA constitui título bastante para a transferência da actividade.

5.4 - Os Créditos não Incluídos na Transferência para a Instituição de Transição.

Conforme estabelecido no n.º 3 do art. 268.º do LRGIF, não podem ser transferidos para a instituição de transição os seguintes créditos da instituição financeira bancária objecto da medida de resolução:

- Créditos detidos por pessoas ou entidades que, nos dois anos anteriores à data da aplicação da medida de resolução, tenham tido participação, directa ou indirecta, igual ou superior a 2% do capital social da instituição de crédito em dificuldade;
- Ou que tenham sido membros dos órgãos de administração da instituição financeira bancária alvo da medida de resolução⁶⁶.

⁶⁵ Cfr: n.º 4 do artigo 268.º da LRGIF.

⁶⁶ Acreditamos que se justificava, também, a menção na lei da exclusão da transferência de obrigações contraídas pela instituição em dificuldade perante pessoas com vínculos familiares com pessoas ou entidades que, nos últimos dois anos anteriores à data da aplicação da medida de resolução, tivessem tido participação, directa ou indirecta, igual ou superior a 2% do capital social da instituição financeira em dificuldade ou que tenham sido membros dos órgãos da administração.

Contudo, podemos verificar, na parte final da referida norma, a consagração de uma presunção ilidível, por intermédio da qual é concedida a possibilidade de transferência para a instituição de transição dos mencionados créditos caso os visados consigam demonstrar que não estiveram, por acção ou omissão, na origem das dificuldades financeiras da instituição financeira bancária e que não contribuíram, por acção ou omissão, para o agravamento de tal situação.

O ónus da prova, na nossa perspectiva, impende sobre o detentor de tais créditos, ou seja, deverão ser estes a desencadear todas as diligências necessária para, com precisão, demonstrar que não tiveram qualquer intervenção negativa que concorresse para conduzir a instituição financeira a uma situação de dificuldade.

A norma ora em análise estabelece uma perspectiva sancionatória, com vista a inibir que pessoas ou entidades possam deliberadamente conduzir instituições de crédito a situações de dificuldade para daí tirarem proveitos financeiros.

Parece-nos, igualmente, que está subjacente, na referida norma, uma ideia de repartição de risco, sem prejuízo da presunção ilidível prevista, na medida em que se subentende que estas pessoas e entidades devem em primeira linha assumir os danos causados pela gestão e direcção da instituição financeira em dificuldade.

Devemos, ainda, enfatizar que as pessoas e entidades acima referidas ficam, igualmente, fora da garantia de reembolso a ser concedido pelo Fundo de Garantia de Depósitos.

Em síntese, podemos referir que com a não transferência dos créditos das personalidades e entidade em causa, em decorrência da relação que mantinham com a instituição em dificuldade, os créditos detidos por estas ficam desprotegidos, dado que permanecerão na instituição financeira alvo da medida de resolução.

5.5 - Alienação da Actividade da Instituição de Transição

Preliminarmente, cumpre referir que o banco de transição no exercício da sua actividade deverá, essencialmente, assegurar a continuidade da prestação de serviços financeiros referente à actividade transferida, a administração da actividade transferida, com o propósito da valorização do negócio.

Assim, para a valorização do negócio, salvo outras perspectivas e visões, a instituição de transição terá que, necessariamente, adoptar critérios de gestão que assegurem a manutenção de baixos níveis de risco.

Os gestores da instituição de transição devem canalizar todos os esforços no sentido de encontrarem mecanismos que possibilitem a valorização do negócio ou da actividade transferida.

Neste sentido, podemos inferir que a alienação da actividade irá depender de dois factores principais, a saber:

1. Valorização do negócio; e
2. Circunstâncias de mercado favorável, em termos que maximizem o valor do património em causa.

Tendo em conta que banco de transição tem a duração limitada de dois anos, com a possibilidade de prorrogação de mais um ano (sempre sob a observância de determinados critérios), as diligências tendentes à valorização do negócio deverão ser realizadas sempre tendo em conta o referido prazo.

Não nos parece, salvo melhor raciocínio, que o cumprimento do prazo de dois anos seja uma *conditio sine qua non* para a alienação da actividade, podendo a actividade ser alienada antes do decurso do prazo de dois anos, caso se verifique que a actividade se encontra valorizada e as circunstâncias de mercado se revelem favorável e oportunas.

Não havendo uma norma expressa na LRGIT sobre a quem é deferida a legitimidade para a alienação da actividade, parece-nos que tal legitimidade é do BNA, nas vestes de autoridade de resolução, ou a instituição de transição devidamente autorizada pelo BNA.

Não havendo, igualmente, na LRGIF normas direccionadas aos procedimentos a observar para a alienação do negócio desenvolvido pela instituição de transição, somos de opinião que a autoridade de resolução, bem como a instituição de transição, podem socorrer-se das regras aplicáveis à medida de resolução de alienação total ou parcial da actividade.

Neste sentido, o BNA ou a instituição de transição deverão garantir, no processo de alienação da actividade, *transparência e a exatidão da informação prestada, tendo em*

*conta as circunstâncias do caso, promovendo a ausência de conflitos de interesse e a celeridade, não discriminando indevidamente potenciais adquirentes*⁶⁷.

5.6 - Cessação da Actividade da Instituição de Transição

Já tivemos oportunidade de referir que a instituição de transição tem limitação em termos da sua existência, sendo que, após a alienação da actividade, a referida instituição deverá cessar a sua actividade, dado que se extingue a razão pela qual ela foi constituída.

O BNA deverá determinar a cessação da actividade da instituição de transição quando entender que está assegurado o cumprimento das finalidades previstas no n.º 1 do artigo 269.º da LRGIF.

Para além da verificação do cumprimento das finalidades que norteiam a aplicação de uma medida de resolução, a LRGIF estabelece outras situações as quais o BNA pode fazer recurso para determinar a cessação da actividade da instituição de transição, designadamente:

1. Com a alienação a terceiros da totalidade dos direitos, obrigações, acções ou outros títulos representativos do capital social da Instituição Financeira Bancária objecto de resolução que tiverem sido transferidos para a instituição de transição;
2. Com a alienação a terceiro da totalidade das acções ou outros títulos representativos do capital social da instituição de transição;
3. Com a fusão da instituição de transição com outra entidade;
4. Quando a instituição de transição deixe de cumprir os requisitos previstos nos n.os 3 e 4 do artigo 266.º e no n.º 3 do artigo 267.º, ambos da LRGIF;
5. Pelo decurso do prazo previsto no n.º 10 do artigo 267.º do presente Regime Jurídico, entrando a instituição de transição, em tal caso, em liquidação.
6. Quando entenda que, tendo sido alienada a maior parte dos direitos e obrigações transferidos para a instituição de transição, se não justifique a sua manutenção, determinando em tal caso que a mesma entre em liquidação⁶⁸.

⁶⁷ Cfr. n.º 2 do artigo 264.º da LRGIF.

⁶⁸ Cfr. o n.º 1 do artigo 269.º da LRGIF.

5.7 - Aplicação do Produto da Alienação da Actividade da Instituição de Transição

A título prévio, impõe-se referir que todas as receitas geradas pela cessação da actividade da instituição de transição revertem para os seus accionistas⁶⁹.

Contudo, nos termos do n.º 4 do art. 263.º da LRGIF, o BNA e o Fundo de Resolução podem recuperar, com recurso às receitas geradas pela cessação da actividade da instituição de transição, despesas razoáveis incorridas por força da aplicação das medidas de resolução.

O Fundo de Resolução tem a prerrogativa da referida recuperação tendo em conta que, no plano da constituição da instituição de transição, concede empréstimo a esta e actua como um dos subscritores principal (parcial ou total) do capital social da instituição de transição e, sendo accionista da instituição de transição, o valor da venda deverá reverter para o Fundo de Resolução enquanto tal⁷⁰.

⁶⁹ Cfr. o n.º 5 do artigo 269.º da LRGIF.

⁷⁰ Cfr. n.º 5 do art. 269.º da LRGIF.

6. O PROBLEMA EM VOLTA DA CONSTITUCIONALIDADE DA APLICAÇÃO DA MEDIDA DE RESOLUÇÃO DE TRANSFERÊNCIA PARCIAL OU TOTAL DA ACTIVIDADE PARA A INSTITUIÇÃO DE TRANSIÇÃO

Nas páginas subsequentes iremos fazer uma abordagem direccionada aos problemas constitucionais que a aplicação da medida de resolução de transferência total ou parcial da actividade para instituição de transição pode, eventualmente, suscitar a nível do ordenamento jurídico angolano.

Como já referimos, a medida de resolução, ora em análise, nunca foi alvo de aplicação em Angola.

No regime jurídico português, verificamos que a aludida medida já foi aplicada pelo Banco de Portugal ao Banco Espírito Santo⁷¹, sendo que foram, posteriormente, suscitadas questões de inconstitucionalidade material.

O problema da constitucionalidade ou não da aplicação da medida de resolução, ora em análise, incide mais precisamente na desprotecção do accionista na qualidade de proprietário de acções da instituição alvo da medida de resolução, dado que o facto de se ser dono de uma acção configura um direito de propriedade privada.

Dispõe o n.º 3 do artigo 268.º da LRGIF que não podem ser transferidos para a instituição de transição quaisquer direitos de crédito sobre a instituição financeira em dificuldade alvo da medida de resolução detidos por pessoas e entidades que, nos dois anos anteriores à data da aplicação da medida de resolução tenham tido participação, directa e indirecta, igual ou superior a 2% do capital social da instituição financeira bancária.

O resultado da não transferência dos direitos e créditos acima aludidos, implicará, em princípio, o não ressarcimento dos seus titulares, o que poderá consubstanciar uma violação do n.º 1 do artigo 37.º da CRA, tendo em conta que os titulares daqueles direitos são atingidos na sua esfera patrimonial⁷².

⁷¹ Conforme Deliberação emitida pelo Banco de Portugal, em 3 de Agosto de 2014, por intermédio da qual foi determinada a transferência da atividade do Banco Espírito Santo para o Novo Banco.

⁷² Sobre esta questão *Vide* Ferreira, Eduardo Paz e Oliveira, Ana Perestrelo de, Fundamentos da resolução Bancária: a propósito do caso BES, *in Revista de Direito das Sociedades*, IX, 2017, Almedina, Pgs. 254 – 321.

O que ocorre com aplicação da medida de resolução, no caso da transferência, parcial ou total, da actividade para instituição de transição é um completo afastamento dos accionistas relativamente à titularidade das suas acções, para que seja possível aplicar a medida de resolução, sendo que tal afastamento é justificado, em minha opinião, com base na ideia de que entes não conseguiram aplicar princípios de gestão que pudessem evitar as dificuldades financeiras da instituição financeira bancaria.

Diante deste afastamento, podemos sugerir que estamos perante uma expropriação por utilidade pública e que, nos termos do n.º 2 do artigo 38.º da CRA, esta só pode ocorrer mediante justa e pronta indemnização.

Todavia, já sabemos que no âmbito da aplicação de uma medida de resolução a possibilidade de os accionistas virem a ser indemnizados é muito remota, tendo em conta que, em princípio, os accionistas e os credores da instituição alvo da medida de resolução suportam em primeira linha os prejuízos da instituição em dificuldade.

Chegados aqui é de todo oportuno fazermos uma reflexão em torno da forma como o Direito de Propriedade Privada está consagrado na CRA, no sentido de, posteriormente, concluirmos sobre a existência de inconstitucionalidade ou não na aplicação da medida de resolução de transferência, parcial ou total, da actividade para instituições de transição.

Refere o n.º 1 do artigo 37.º da CRA que a todos é garantido o direito à propriedade privada e à sua transmissão, nos termos da constituição e da lei, por sua vez, o n.º 2 do mesmo artigo, prevê a limitação de tais direitos mediante requisição civil e a expropriação pública, sempre com justa indemnização.

O Direito de Propriedade é, assim, garantido pela Constituição, sendo que é na própria lei fundamental que encontramos, igualmente, os limites que se aplicam ao Direito de Propriedade, com a referência constante da última parte do n.º 2 do artigo 37.º da CRA.

Neste sentido, podemos inferir que o Direito de Propriedade consagrado constitucionalmente não é garantido de forma absoluta, dado que, como já referimos, a própria Constituição estabeleceu situações e as condições pelas quais o tal direito pode ser limitado.

Mesmo tratando-se de um direito previsto no Capítulo II da CRA, referentes aos Direitos, Liberdades e Garantias Fundamentais, os quais, no plano da força jurídica, aplicam-se

directamente e vinculam todas as entidades públicas e privadas, não se pode defender qualquer inconstitucionalidade se a limitação do Direito de Propriedade observar a condição estabelecida no n.º 2 do artigo 37.º da CRA.

O accionista enquanto titular de uma participação social deve ser tido como proprietário, portanto abrangido pela protecção do artigo 37.º da CRA.

Importa referir que existe um risco próprio inerente ao investimento em sociedades anónimas, e não sendo a participação social uma propriedade absoluta, será razoável concluir pelo afastamento da possibilidade verificação de inconstitucionalidade no âmbito da aplicação da medida de resolução de transferência da actividade para instituições de transição com o pressuposto na violação do Direito de Propriedade.

Se considerarmos a possibilidade de a transferência da actividade para instituições de transição configurar uma expropriação, ainda assim estaria preenchido o requisito para verificação da mesma, falamos da indemnização, tendo em conta que a al. a) do 2 do artigo 268.º da LRGIF prevê o pagamento aos accionistas, se houver pagamento, de qualquer contrapartida por parte da instituição de transição em virtude da transferência.

A existência de indemnização verifica-se também com a consagração do princípio *no creditor worse off*, no termos do qual os accionistas e os credores não poderão ficar numa situação mais desfavorável do que aquela que ficariam caso o banco fosse para a liquidação.

Em face do exposto, podemos inferir que os accionistas são titulares de Direito de Propriedade, enquanto detentores de participação social sobre a instituição alvo da medida de resolução, contudo este direito é limitado pela possibilidade de limitação deste direito e pelas finalidades que a medida de resolução se propõe cumprir.

7. CONCLUSÃO

Na presente dissertação de mestrado abordámos o regime da medida de resolução bancária de transferência da actividade, parcial ou total, para instituições de transição, que constitui uma das medidas de resolução ao dispor do BNA, enquanto autoridade de resolução, para lidar com instituições financeiras em dificuldades.

Devemos, antes de mais, referir que o grande desafio da presente dissertação foi, quase sempre, tentar elaborá-la abstraindo-se do regime da resolução bancário vigente no ordenamento jurídico português, sendo que isto foi possível em muitos momentos, porém difícil em alguns momentos, tendo em conta que o regime angolano foi inspirado no regime português.

A consagração da medida de resolução bancária, mais concretamente a de transferência da actividade para um *bridge bank*, no ordenamento jurídico angolano, é oportuna e transmite, claramente, a ideia de que Angola dispõe de mecanismos de resgate de instituições financeiras ou de liquidação ordenada destas que estão em consonância com o paradigma internacional, no que diz respeito à intervenção pública em instituições financeiras.

A nível do processo de análise da medida de resolução em apreço, foi possível concluir que esta encontra-se consagrada na LRGIF de forma completa e adequada para a realidade angolana. Sem prejuízo disto, será ainda necessário regular e definir, por aviso do BNA, as regras aplicáveis à gestão, criação e funcionamento das instituições de transição.

A medida de resolução de transferência da actividade para um *bridge bank* é aplicada sob observância, pela autoridade de resolução, de determinados pressupostos, princípios, finalidades e requisitos, bem como tendo em conta as finalidades previstas na LRGIF.

As instituições de transição são constituídas por determinação do BNA, com a duração máxima de três anos, sendo que o seu capital social é subscrito parcial ou totalmente pelo Fundo de Resolução com recurso aos seus fundos.

As referidas instituições não carecem de qualquer processo de autorização para operar enquanto tal e têm como objecto central a gestão dos direitos e obrigações transferidos, no sentido de, posteriormente, permitir a alienação de tais direito e obrigações, os mais valorizados possíveis, sendo que para tal a instituição de transição deverá pautar o

desenvolvimento da sua actividade por critérios de gestão que assegurem a manutenção de baixos níveis de riscos.

Após o cumprimento dos objectivos para os quais as instituições de transição são constituídas, o BNA determina a cessão da actividade das instituições de transição.

Assim, concluimos referindo que o quadro jurídico-regulamentar para a aplicação, quando for necessário, da medida de resolução de transferência, parcial ou total, da actividade para um *bridge bank*, está criado, sendo que a recomendação que podemos transmitir à autoridade de resolução é de que quando for, efectivamente, necessária a aplicação da referida medida de resolução, que seja sob o cumprimento escrupuloso das regras estabelecidas na LRGIF, pois só assim poderemos garantir a eficiência da medida de resolução em causa.

8. BIBLIOGRAFIA

Araújo, Raúl Carlos Vasques / Nunes, Elisa Rangel, Constituição da República de Angola: anotada: Tomo I.

Araújo, Raúl Carlos Vasques / Nunes, Elisa Rangel / Lopes, Marcy, Constituição da República de Angola : anotada: Tomo II.

Athayde, de Augusto, Curso de Direito Bancário, Volume I, Coimbra, 1990.

Buta, Orlando, O novo regime angolano de intervenção pública em instituições financeira, Artigo de opinião, disponível *online*.

Barbosa, Ana Mafalda, *Direito Civil e Sistema Financeiro*, Cascais, Principia, 2016.

Barbora, Ana Mafalda, “*Os limites da medida de resolução*”, in Boletim de Ciências Económicas da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, FDUC, Setembro 2016.

Camati, Sabonete Camati, As Falhas de Mercado uma Abordagem Dialéctica - Regresso da Depressão ou Decadência da Ecómia de Mercado?, Almedina, Teses, 2023.

Camati, Manuel, Os Títulos do Banco Central de Angola, Mayamba, 2012.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes e MOREIRA, Vital, Constituição da República Portuguesa Anotada, vol. 1, Almedina, 2014.

Cordeiro, António Menezes, Da Nacionalização do BPN, *in* Revista de Direito das Sociedades, Almedina, Coimbra, 2009.

Cordeiro, António Menezes, A Crise Planetária de 2007 / 2010 e o Governo das Sociedades, Revista de Direito das Sociedades, n.º 2, Almedina, Coimbra.

Cordeiro, António Menezes, *in* Direito Bancário, 5 Edição, Almedina, 2014.

Cordeiro, António Menezes, *in* Direito Bancário, 6 Edição, Almedina, 2016.

Correia, Francisco Mendes, Moeda Bancária e Cumprimento, O Cumprimento das Obrigações Pecuniárias Através de Serviços de Pagamento, Tese de Doutoramento, Lisboa, 2014.

Correia, Francisco Mendes, O Governo do mecanismo único de supervisão, *in A Governação de Bancos nos Sistemas Jurídicos Lusófonos*, Almedina, 2016.

Costa, Tiago Manuel de Sousa Freitas, Da Nova Arquitectura de Supervisão Bancária – Considerações a Propósito da Medida de Resolução, Tese, Coimbra, 2015.

Christos V. Gortsos, The Single Resolution Mechanism (SRM) and the Single Resolution Fund (SRF): Legal Aspects of the Second main pillar of the (European) Banking Union, 2019.

Eilis Ferran, European Banking Union: Imperfect, But It Can Work, *in Legal Studies Research Paper Series*, University of Cambridge, Faculty of Law, 2014.

Fernandes, Bruno Miguel, A Garantia de Depósitos Bancários.

FERREIRA, Eduardo Paz e OLIVEIRA, Ana Perestrelo de, “Fundamentos da resolução bancária: a propósito do caso BES”, *in Revista de Direito das Sociedades*, Ano IX (2017), n.º 2, Almedina, (pp. 254-321).

Figueiredo, André e Sequeira, Manuel, Medidas de resolução bancária – *bail-in e governance* da instituição de crédito sujeita a resolução, *in Revista de Direito das Sociedades*.

Guimarães, Maria Raquel /Redinha, MARIA REGINA, A força normativa dos Avisos do Banco de Portugal, *in 20 Anos do Código das Sociedades Comerciais, homenagem aos Profs. Doutores A. Ferrer Correia, Orlando de Carvalho e Vasco Lobo Xavier*, vol. III, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra Editora.

Hupkes, Eva, Insolvency, Why a Special Regime for Banks, *Current Development in Monetary and Financial Law*, Vol. 3, International Monetary Fund, Washington DC, 2003.

Instituições de Crédito”, *in III Congresso do Direito da Insolvência*, Almedina, 2015.

Jeffrey N. Gordon & Wolf-Georg Ringe, Bank Resolution in the European Banking Union: A Transatlantic Perspective on What It Would Take, *in Legal Research Paper Series*, University of Oxford, 2014.

Luís, Máximo dos Santos, O Novo Regime Jurídico de Recuperação de Instituição de Crédito: Aspectos Fundamentais, *In Revista da Concorrência e Regulação*, III, número 9.

- Machado, Bárbara Gomes, *A Resolução Bancária*, Tese de Mestrado, Lisboa, 2018.
- Manuel, Leonildo João Lourenço, *O Governo dos Bancos Centrais*, AALDL, 2022.
- Manso, Marisa Oliveira, *A resposta europeia às recentes crises que abalaram o sector bancário*, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Manuel Pita*.
- Marques, Pedro Gil, *Auxílio de Estado e Sector Bancário em Tempos de Crise*, Almedina, 2020.
- Miranda, Jorge e MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra Editora, 2005.
- Neto, Cristóvão, *Facto da Nacionalização da Banca Angolana*, Artigo de Opinião, disponível *on-line*.
- Oliveira, Joaquim Dias Marques de Oliveira, *Manual de Direito Comercial Angolano Vol. II - Lições de Direito Comercial e Legislação Comercial*, Almedina.
- Quelhas, José Manuel, *Nótulas sobre a reforma do sector bancário da União Europeia após a crise financeira de 2007*, *Boletim de Ciências Económicas*, Vol. LVI, 2013, Pg. 477.
- Rego, Paulo Henriques Félix, in *A Gestão do Risco em Instituições Financeira: Uma Análise com Recurso a Medida de Avaliação da Performance Ajustada ao Risco*, Dissertação de Mestrado, Porto – 2014.
- Rodrigues, Nuno Cunha, in *A União Bancária Resolve?*, *Análise Europeia – Revista da Associação Portuguesa de Estudos Europeus*, 2016.
- Silva, Mariana Duarte, *Os Novos Regimes de Intervenção e Liquidação aplicáveis às Instituições de Crédito*, in *O Novo Direito Bancário* (Coord. Paulo Câmara), Almedina, Coimbra, 20012.
- SOVERAL MARTINS, Alexandre, “Medidas de resolução das instituições de crédito: a transferência de actividade para um banco de transição”, in *II Congresso de Direito Bancário*, Almedina, 2017, (pp.35-73).
- Vale, Sofia, *As Empresas no Direito Angolano*, *Lições de Direito Comercial*, Luanda, 2015.
- Vale, Sofia, *A Falência das Instituições Financeiras: Banco Postal, S.A – Estudo do Caso*.

Vale, Sofia, As empresas no Direito Comercial angolano: o que há de novo em 2017?, in *Revista de Direito Comercial*.

Xavier, Pedro Lobo, “Das medidas de resolução de instituição de crédito”, in *Revista da Concorrência e Regulação*, Ano V, Coimbra, Almedina.

*- Sites consultados

<https://www.jornaldenegocios.pt/economia/mundo/africa/angola/detalhe/banco-central-angolano-diz-que-falencia-do-ex-besa-foi-absolutamente-transparente>).

www.bna.ao

www.abanc.ao

www.bportugal.pt

www.srb.europa.eu

www.minfin.gov.ao

www.expansao.co.ao

www.fgd.ao

www.fundoderesolucao.ao