

PARECER

Sobre a Proposta de Lei n.º 334/XII/4.ª (GOV)

Regime Jurídico da Supervisão de Auditoria

I – Enquadramento

A Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública da Assembleia da República, através do seu Digníssimo Presidente, convidou a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF) a emitir parecer sobre a Proposta de Lei n.º 334/XII/4.ª (GOV), que *“Aprova o Regime Jurídico da Supervisão de Auditoria, transpondo a Diretiva n.º 2014/56/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, que altera a Diretiva n.º 2006/43/CE relativa à revisão legal das contas anuais e consolidadas, e assegura a execução, na ordem jurídica interna, do Regulamento (UE) n.º 537/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativo aos requisitos específicos para a revisão legal de contas das entidades de interesse público (doravante “Proposta de Lei”)”*.

Como decorre da Exposição de Motivos, a Proposta de Lei visa primordialmente proceder à revisão do sistema nacional de supervisão de auditoria, na sequência da revisão do quadro legal europeu sobre a matéria. Para o efeito, procede à transposição parcial da Diretiva n.º 2014/56/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, que altera a Diretiva n.º 2006/43/CE relativa à revisão legal das contas anuais e consolidadas, pretendendo ainda assegurar a execução parcial do Regulamento (UE) n.º 537/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativo aos requisitos específicos para a revisão legal de contas das entidades de interesse público.

O sistema vigente de supervisão pública dos revisores oficiais de contas (ROC) e das sociedades de revisores oficiais de contas (SROC) foi instituído em 2008, com a criação, através do Decreto-Lei n.º 225/2008, de 20 de novembro, do Conselho Nacional de Supervisão de Auditoria (CNSA), entidade sem personalidade jurídica sujeita à tutela do Ministro das Finanças.

O CNSA é composto por cinco membros permanentes, que correspondem a representantes do Banco de Portugal, da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM), da ASF, da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas (OROC) e da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), funcionando com recurso aos meios técnicos, materiais e humanos destas entidades.

A Proposta de Lei em apreço procede a uma alteração substancial do regime da supervisão de auditoria, atribuindo à CMVM a supervisão pública dos ROC e SROC. São, assim, concentradas numa autoridade de supervisão pré-existente novas atribuições em matéria de supervisão da atividade de

auditoria desenvolvida pelos ROC e SROC, independentemente da natureza que revistam as entidades por estes auditadas.

Refira-se que a ASF participou nos trabalhos desenvolvidos pelo Grupo de Trabalho constituído no seio do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros (CNSF) para a elaboração do anteprojeto legislativo que deu origem à presente Proposta de Lei. Todavia, na sequência de uma antecipação do calendário inicialmente previsto para o processo legislativo em apreço – e atentos outros processos legislativos em curso, bem como os pontos substanciais que, à data, permaneciam em aberto – veio a revelar-se impossível a obtenção de um acordo entre as três autoridades de supervisão do sistema financeiro e uma ultimação do referido anteprojeto no seio do CNSF.

Face ao prazo estabelecido para a transposição e aplicação da Diretiva e do Regulamento (17 de junho de 2016), afigurava-se possível e desejável uma reflexão e ponderação aprofundadas sobre as soluções legislativas a consagrar, procedendo-se a uma adequada avaliação do respetivo impacto e procurando a obtenção de consensos alargados relativamente aos aspetos centrais do regime.

Neste âmbito, não pode deixar de se assinalar a ausência de envolvimento de alguns dos principais interessados no processo legislativo em causa, desde logo da própria OROC. É de notar, igualmente, a ausência de envolvimento e consulta do CNSA, na qualidade de atual entidade de supervisão de auditoria.

II – Apreciação na generalidade

Conforme referido, a Proposta de Lei transpõe parcialmente a Diretiva n.º 2014/56/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, e assegura a execução parcial do Regulamento (UE) n.º 537/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014.

Este processo legislativo terá, assim, de ser complementado com a apreciação das alterações, muito relevantes, a introduzir no Estatuto da OROC, como aliás se reconhece na própria Exposição de Motivos e é atestado pelas várias remissões para esse diploma que constam da Proposta de Lei.

A ASF desconhece, no entanto, a última versão da Proposta de alteração do mencionado diploma, pelo que se revela impossível conhecer os requisitos substanciais, organizacionais e procedimentais estabelecidos como decorrência do novo regime instituído a nível europeu, designadamente com vista ao reforço da independência dos ROC e SROC.

Estas alterações deverão incidir sobre aspetos muito relevantes do regime, incluindo as matérias atinentes à rotação obrigatória de auditores, honorários e independência. Faltarão, assim, nesta fase, uma visão global e integrada do regime aplicável à auditoria, que permita cotejar, de forma adequada, os requisitos de acesso e exercício da referida atividade com as regras estabelecidas para a respetiva supervisão.

Adicionalmente, na perspetiva da ASF, a Proposta de Lei carece, ainda, de aperfeiçoamentos destinados a colmatar insuficiências no que diz respeito à regulação dos conflitos de interesses que o modelo de supervisão adotado poderá suscitar, evitando-se, por um lado, remissões em bloco para o Código dos Valores Mobiliários e, por outro lado, impondo-se uma densificação acrescida do regime legal. Com efeito, embora se preveja genericamente que a supervisão de auditoria será exercida de forma a prevenir a existência de qualquer conflito de interesses com o desempenho das demais atribuições, nomeadamente em matéria de supervisão dos emitentes, dos produtos financeiros e do mercado financeiro, remete-se para regulamento interno da CMVM o estabelecimento dos mecanismos e instrumentos necessários em matéria de segregação e articulação entre órgãos e departamentos e no que diz respeito às restrições à partilha de informação entre departamentos. Tratando-se de uma matéria fundamental em termos de conceção do modelo e arquitetura do regime de supervisão da atividade de auditoria, afigura-se insuficiente e desadequada a mera remissão para regulamento interno da CMVM, sendo necessária uma densificação acrescida, que permita estabelecer, em sede legal, os mecanismos adequados a evitar eventuais conflitos entre os objetivos da supervisão de auditoria e os objetivos subjacentes às restantes áreas de supervisão cometidas à CMVM.

Importa, de igual modo, assegurar uma partilha adequada, equitativa e eficiente de informação com os restantes supervisores do setor financeiro (Banco de Portugal e ASF), atendendo ao acervo de informação de que a CMVM passará a dispor sobre as entidades que são objeto de supervisão setorial dos mesmos, por força das suas novas competências de supervisão.

Destaca-se, por último, a necessidade de salvaguardar que a transição de competências de supervisão de auditoria para a CMVM fará cessar de imediato a obrigação de as entidades que atualmente integram o CNSA disponibilizarem os seus recursos técnicos, materiais e humanos para o exercício da referida supervisão, o que deixará de ter fundamento com a extinção prevista do CNSA. Considera-se que o regime transitório estabelecido na Proposta de Lei é desequilibrado e desadequado, importando proceder à respetiva eliminação, conforme explicitado *infra*.

III – Comentários específicos e propostas de alteração

Sem prejuízo das observações gerais formuladas, apresentam-se, de seguida, alguns comentários e propostas de alteração referentes a artigos específicos da Proposta de Lei.

Solicita-se que, no elenco de entidades cuja audição é promovida, a designação da ASF seja corrigida para “Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões”, em vez de “Autoridade de Supervisão de Seguros e de Fundos de Pensões”.

Artigo 3.º (Fiscalização das entidades de interesse público)

O presente artigo regula a fiscalização das entidades de interesse público, matéria atualmente prevista no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 225/2008, de 20 de novembro. Sucede que, neste último diploma, o artigo é imediatamente precedido da disposição que prevê o elenco das entidades de

interesse público. Diferentemente, na Proposta de Lei o elenco das entidades que são qualificadas como entidades de interesse público apenas surge no artigo 3.º do Anexo (Regime jurídico da supervisão de auditoria), especificando-se que tal qualificação é efetuada “*para efeitos do presente regime jurídico e do Regulamento (UE) n.º 537/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014.*”

Atenta a relevância do elenco, sugere-se que o mesmo seja inserido antes do artigo ora em apreço. Em alternativa, poderá este preceito fazer referência ao artigo 3.º do regime jurídico da supervisão de auditoria em anexo, designadamente nos seguintes termos:

“1 - As entidades de interesse público, na aceção do artigo 3.º do regime jurídico, adotam um dos modelos de administração e fiscalização previstos no n.º 1 do artigo 278.º do Código das Sociedades Comerciais, sendo aplicável, no caso do modelo previsto na alínea a) do referido artigo, o disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 413.º do mesmo Código.”

Artigo 4.º, n.º 2 (Dever de segredo da OROC)

O dever de segredo em apreço deveria ser regulado no âmbito do Estatuto da OROC, afigurando-se igualmente desadequada a remissão, nesta matéria, para o Código dos Valores Mobiliários.

Artigo 5.º (Alteração aos Estatutos da CMVM)

Artigo 10.º, n.º 3 dos Estatutos

O atual n.º 2 deste artigo estatui que “*Os membros do Conselho de Administração são escolhidos de entre indivíduos com reconhecida idoneidade, competência técnica, aptidão, experiência profissional e formação adequadas ao exercício das respetivas funções, competindo a sua indicação ao membro do Governo responsável pela área das finanças.*”.

O novo n.º 3, tal como consta da Proposta de Lei, especifica que os membros do Conselho de Administração da CMVM deverão ter, no seu conjunto, conhecimentos adequados nas matérias relevantes para efeitos da supervisão da atividade de auditoria.

Pese embora este preceito tenha em vista proceder à transposição do n.º 2 do artigo 32.º da Diretiva, poderá resultar desequilibrado que se confira esta ênfase à supervisão da atividade de auditoria, omitindo-se as demais áreas sujeitas à supervisão da CMVM.

Artigo 6.º (Alteração ao Código dos Valores Mobiliários)

Artigo 9.º-A do CVM

Julga-se que a expressão “... ou em regulamento da CMVM” deverá ser substituída por “e em regulamento da CMVM”.

Artigo 9.º (Disposições transitórias)

O n.º 3 do preceito em causa prevê que *“os meios humanos que integram as equipas de supervisão e de inspeção deliberadas pelo CNSA em curso à data de entrada em vigor da presente lei são temporariamente cedidos, pelo período máximo de um ano, pelas instituições que os indicaram, nos termos em que se encontravam cedidos ao CNSA.”*

Considera-se que esta disposição carece de total fundamento, importando proceder à respetiva eliminação. Com efeito, na perspetiva da ASF não se afigura aceitável que, após a entrada em vigor do novo regime jurídico da supervisão de auditoria, e conseqüente transferência de competências para a CMVM, possam as demais entidades que integram o CNSA (i.e., Banco de Portugal, ASF, IGF, OROC) ver-se obrigadas a manter os seus recursos afetos ao exercício de funções de supervisão que deixaram de lhes estar cometidas, sobretudo tendo em conta o prazo concretamente estabelecido (um ano), que em qualquer caso se afiguraria excessivo. Para o efeito, deverá a CMVM ser dotada dos recursos humanos, materiais e financeiros necessários, sem prejuízo de, naturalmente, se assegurar uma adequada e eficiente transição de processos e procedimentos.

Artigo 12.º (Norma Revogatória)

Afigura-se necessário proceder, pelo menos, também à revogação da alínea *h)* do n.º 1 do artigo 7.º dos Estatutos da ASF, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 1/2015, de 6 de janeiro, no que diz respeito à participação da ASF no Conselho Nacional de Supervisão de Auditoria.

Adicionalmente, o n.º 3 desta disposição remete para o *“n.º 3 do artigo anterior”*, preceito que não existe. Presume-se que o artigo pretenda, antes, remeter para o n.º 3 do artigo 9.º, impondo-se, em tal caso, proceder à respetiva eliminação, à semelhança do exposto em relação a este último preceito.

Em concreto, o n.º 3 do artigo 12.º prevê que *“No período a que se refere o n.º 3 do artigo anterior, permanecem transitariamente em vigor os artigos 14.º e 15.º dos Estatutos do Conselho Nacional de Supervisão de Auditoria, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 225/2008, de 20 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 71/2010, de 18 de junho.”*

Por seu turno, o n.º 1 do artigo 14.º dos Estatutos do CNSA dispõe, genericamente, que *“[...] o CNSA funciona com recurso aos meios técnicos, materiais e humanos das entidades que o integram [...]”*, estatuidando depois o citado artigo 15.º a sujeição ao dever de segredo dos membros e de todos os que colaborem com o CNSA.

Deste modo, verifica-se que a Proposta de Lei, ao manter *“transitoriamente em vigor”* os referidos artigos dos Estatutos do CNSA, comete às restantes entidades que integram o CNSA uma obrigação geral de facultarem à CMVM recursos técnicos, materiais e humanos durante o período a que se refere o n.º 3 do artigo 9.º, ou seja, durante um ano, em termos que até poderão extravasar as meras equipas de inspeção e supervisão, englobando todo o apoio técnico, face ao modo como o preceito se encontra redigido (a remissão é feita para o *“período”*, e não para os *“meios humanos”* aí previstos).

Uma vez mais, e por maioria de razão, não poderá esta disposição merecer acolhimento na presente Proposta de Lei, tendo em conta a transferência imediata de atribuições e competências para a CMVM e a total ausência de fundamento para que continue a impender sobre as demais entidades que integram o CNSA a referida obrigação de disponibilização de recursos (no caso da ASF, manifestamente escassos, na atual conjuntura).

Aditamento de nova disposição

Coloca-se à consideração o eventual aditamento de uma norma que preveja especificamente a extinção do CNSA.

ANEXO - Regime jurídico da supervisão de auditoria

Artigo 2.º (Definições)

Constata-se que algumas das definições não são utilizadas no presente regime jurídico, pelo que se questiona a sua necessidade. Sem prejuízo disso:

Na alínea *k*) propõe-se a manutenção da designação oficial em língua inglesa desta entidade (*International Federation of Accountants*), à semelhança da opção adotada em relação aos restantes organismos internacionais mencionados nesta e na alínea seguinte.

Na alínea *l*) deverá clarificar-se se se pretenda fazer menção às IAS/IFRS na sua totalidade ou apenas às normas adotadas pela UE.

Na alínea *o*) desconhece-se que tipo de entidade se pretende abranger com a expressão “... numa SROC ou equivalente”, não se encontrando tal abrangência prevista na Diretiva (vd. artigo 1.º, n.º 2, alínea *g*)).

Artigo 3.º (Entidades de interesse público)

Na alínea *d*) deve corrigir-se a expressão “*sociedades gestoras de participação de seguros mistas*” para “*sociedades gestoras de participações de seguros mistas*”.

Remete-se, ainda, para o comentário anteriormente formulado a propósito do artigo 3.º da Proposta de Lei.

Artigo 4.º (Atribuições da Comissão do mercado de Valores Mobiliários)

Entende-se que devem ficar ressalvadas as competências da ASF – situação que poderá colocar-se relativamente a outras autoridades – no que diz respeito às funções de auditoria exercidas ao abrigo da legislação de seguros e fundos de pensões (cf., designadamente, o n.º 4 do artigo 56.º do Decreto-Lei n.º 12/2006, de 20 de janeiro).

Sugere-se, assim, o aditamento, a seguir ao n.º 3, de uma disposição correspondente ou equivalente ao atual n.º 2 do artigo 3.º dos Estatutos do CNSA, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 225/2008, de 20 de novembro:

“4 – A atribuição prevista no n.º 1 não prejudica as atribuições e competências legalmente reconhecidas ao Banco de Portugal, à Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, à OROC e à Inspeção-Geral de Finanças.”

Artigo 6.º (Registo para o exercício de funções de interesse público)

Verifica-se que, paralelamente ao registo de ROC e SROC junto da OROC, este regime jurídico vem estabelecer a obrigatoriedade de registo junto da CMVM.

Embora se reconheça que os mecanismos previstos na Proposta de Lei procuram minimizar os impactos decorrentes de uma “duplicação de registos” (cf., nomeadamente, o previsto no artigo 10.º), não deixa de ser exigida a apresentação de um novo requerimento de registo (*vide* artigo 9.º deste regime jurídico), o que pode revelar-se um ónus excessivo para os interessados e contrário aos princípios de simplificação e desburocratização.

Conforme referido *supra*, julga-se que esta matéria mereceria uma ponderação alargada, envolvendo todas as partes interessadas, com relevo para a própria OROC.

Saliente-se que, nesta matéria, o direito europeu confere margem aos Estados-Membros para uma delegação das funções que incumbem à autoridade de supervisão competente. Poderia, assim, ponderar-se uma eventual manutenção do regime vigente, nos termos do qual a entidade de supervisão apenas é responsável pela “supervisão do registo” da OROC.

Artigo 25.º (Exercício da supervisão)

Afigura-se que a remissão para vários artigos, em bloco, do Código dos Valores Mobiliários como forma de prever os poderes e prerrogativas da CMVM no “*contexto das suas competências de supervisão de auditoria*” diminui a completude, consistência e transparência do presente regime jurídico, considerando-se preferível a respetiva inserção direta no diploma em apreço, com a devida ponderação sobre as especificidades da supervisão de auditoria face às demais competências de supervisão da CMVM. Pela sua relevância, e por, *a final*, se tratar do diploma que irá regular a supervisão da atividade de auditoria, não se afigura adequado que as disposições centrais de tal supervisão sejam previstas por mera remissão para outro diploma.

Artigo 32.º (Organização e funcionamento – Disposição geral)

No que diz respeito ao n.º 1 do presente artigo, *vide* comentário imediatamente anterior.

Em relação ao estabelecido no n.º 2, remetemos para o exposto *supra* sobre a necessidade de regular adequadamente a matéria da prevenção de conflitos de interesses. Julga-se que, nesta matéria, que se revela essencial, a mera remissão para regulamento interno da CMVM se afigura insuficiente, sendo necessária uma densificação legal acrescida.

Artigo 35.º (Conselho geral de supervisão de auditoria)

Poderá ponderar-se uma densificação dos critérios de elegibilidade para o cargo de presidente do Conselho geral de supervisão de auditoria, incluindo, entre outros, a independência face às entidades supervisionadas, bem como o não exercício de funções de interesse público.

No que diz respeito às competências previstas no n.º 2, poderá questionar-se a natureza da intervenção deste conselho geral e o grau de vinculatividade dos respetivos pareceres ou pronúncias.

Artigo 36.º (Departamento de supervisão de auditoria)

Em relação à definição das funções gerais do departamento de supervisão de auditoria remete-se para o comentário *supra* formulado a propósito do n.º 2 do artigo 32.º, propondo-se também, nesta sede, uma densificação legal acrescida.

Artigo 38.º (Partilha de informação)

Poderão igualmente prever-se os termos da partilha de informação a realizar com a IGF, uma vez que o elenco de entidades de interesse público continua a integrar empresas públicas.

Artigo 41.º (Controlo de qualidade e inspeções)

A redação da alínea *g)* do n.º 1 desta disposição não é clara, sugerindo-se a sua revisão, nos seguintes termos:

“g) Periodicidade, sendo as ações de controlo de qualidade efetuadas com base numa análise dos riscos e, pelo menos, de seis em seis anos, sem prejuízo da periodicidade fixada no caso de ROC e de SROC que realizem revisões legais de contas de entidades de interesse público;”

Sugere-se, no âmbito da alínea *h)* do n.º 1 e do n.º 3, a substituição do termo “*escala*” por “*dimensão*”, que melhor traduz uma das vertentes específicas do princípio da proporcionalidade, também em linha com o termo que é utilizado no Código dos Valores Mobiliários.

Artigos 45.º e ss. (Regime sancionatório)

Em relação a este capítulo remete-se para o acima exposto quanto à necessidade de assegurar consistência entre o regime material aplicável ao acesso e exercício da atividade de ROC e SROC (designadamente previsto no Estatuto da OROC) e os respetivos regimes de supervisão e sancionatório. No que se refere, em particular, à delimitação dos tipos contraordenacionais, importa, desde logo, assegurar uma correspondência adequada e rigorosa entre os deveres e requisitos previstos e as contraordenações estabelecidas em caso de violação dos mesmos.

Adicionalmente, constata-se que o novo regime jurídico não contém uma disposição normativa semelhante à do artigo 23.º dos Estatutos do CNSA (referência à imputação subjetiva), no qual se estabelece o seguinte:

“1 – As contraordenações previstas no presente decreto-lei são imputáveis a título de dolo e a título de negligência.

2 – Verificando-se a imputação a título de negligência, a coima prevista no artigo anterior é reduzida para metade no seu limite máximo”.

A eliminação desta disposição pode ser relevante, na medida em que o artigo 8.º, n.º 1, do Regime Geral das Contraordenações, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, com as últimas alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 109/2001, de 24 de dezembro, dispõe que só é punível o facto praticado com dolo ou, nos casos especialmente previstos na lei, com negligência.

Em face do exposto, a não introdução de uma referência expressa à punibilidade da negligência pode vir a suscitar divergências interpretativas, questionando-se se é suficiente a remissão genérica do novo artigo 46.º para o regime processual e substantivo do Código dos Valores Mobiliários, em que se salvaguarda a imputação a título de negligência no artigo 402.º desse diploma. É de notar que esta remissão já estava consagrada anteriormente no artigo 24.º dos Estatutos do CNSA.

Para evitar uma eventual futura discussão doutrinária sobre este assunto, poderá ser ponderada a introdução de uma disposição normativa que clarifique a imputação a título de negligência.

No que diz respeito à divulgação da decisão (artigo 50.º), que atualmente já se encontra prevista no artigo 25.º dos Estatutos do CNSA, verifica-se que são introduzidas algumas alterações à redação anterior. É nosso entendimento que a nova redação se afigura pouco clara, podendo ser melhorada, pelos seguintes aspetos:

- Não resulta claro da nova redação qual o momento em que deve ser divulgada a decisão. Com efeito, anteriormente o artigo 25.º dos Estatutos do CNSA referia expressamente que a divulgação deveria ser feita decorrido o prazo de impugnação judicial. Esta menção foi, no entanto, eliminada, podendo questionar-se se a divulgação deve ocorrer logo após a prolação da decisão ou aguardar o prazo de impugnação judicial. Por uma questão de consonância também com o disposto no artigo 422.º do Código dos Valores Mobiliários seria preferível clarificar que a divulgação será após o decurso do prazo de impugnação judicial e, caso tenha sido interposto recurso, que é obrigatório mencionar expressamente esse facto;
- No que respeita ao prazo de duração da divulgação, introduz-se a menção de que tal prazo apenas começa a contar *“da data em que se esgotarem as vias de recurso ou da prescrição do direito ao recurso”* (cfr. artigo 50.º, n.º 1). Na nossa opinião, pretende-se com esta referência que a contagem do prazo seja apenas após a definitividade da decisão ou do trânsito em julgado mesma, pelo que sugerimos que se afirme isso expressamente, substituindo-se essa menção por *“a contar da data da definitividade da decisão ou do trânsito em julgado”*. Parece também duvidosa a referência à *“prescrição do direito do recurso”*, porquanto este prazo é, em princípio, de caducidade, em conformidade com o disposto no artigo 298.º, n.º 2, do Código Civil.

Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões

8 de julho de 2015