

Exmo. Senhor
Dr. Filipe Neto Brandão
M.II. Presidente
Comissão de Orçamento e Finanças
Assembleia da República
Palácio de São Bento
1249-068 Lisboa

COM PROTOCOLO

Refª: 803/CA/2020

Lisboa, 22 de outubro de 2021

Assunto: Preocupações da ASF relativas à Lei de Orçamento de Estado de 2022 - Proposta de Lei n.º 116/XIV/3.ª.

Senhor Dr. Filipe Neto Brandão,

Tendo tomado conhecimento do teor da Proposta de Lei acima mencionada, a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF) vem, pela presente, dar conhecimento a V.Exa. da sua muita preocupação com o respetivo teor, que representa um aparente e inexplicável retrocesso em relação às relevantes alterações recentemente consagradas na Lei-Quadro das Entidades Reguladoras (aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto).

De facto, pela Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2021, foi alterado o artigo 33.º da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras, que passou a prever que *“não podem ser impostas às entidades reguladoras cativações de verbas sobre os montantes das respetivas receitas próprias ou sujeição a autorização dos membros do Governo para celebração de contratos ou realização de despesa”* (cfr. n.º 4).

À alteração indicada foi conferida *“natureza imperativa, prevalecendo sobre quaisquer outras normais legais ou convencionais, especiais ou excecionais, em contrário”* - cfr. n.º 2 do artigo 427.º da Lei que aprovou o Orçamento de Estado para 2021.

Concomitantemente, a Lei que aprovou o Orçamento de Estado de 2021 excluiu ainda as entidades reguladoras do âmbito de aplicação dos seus artigos 69.º e 71.º, que impõem restrições aos contratos de aquisição de serviços, estudos, pareceres, projetos e consultoria (cfr. o n.º 3 do artigo 2.º da Lei que aprovou o Orçamento de Estado de 2021).

Ora, considerando o disposto nos artigos 2.º, 54.º e 56.º da Proposta de Lei n.º 116/XIV/3.ª, para o Orçamento de Estado de 2022, poder-se-á concluir que esta se apresenta como um recuo em face das importantes e necessárias alterações legislativas feitas à Lei-Quadro acima mencionada, sujeitando novamente a ASF e demais entidades reguladoras a restrições orçamentais que dificultam e comprometem gravemente a eficácia da supervisão, mas também a modernização informática e de processos, a transição digital, a organização e racionalização organizacionais e, em geral, o cumprimento dos planos de atividades.

A imposição de novas restrições orçamentais à ASF impede o cabal cumprimento da sua missão de assegurar o bom funcionamento do mercado segurador e do mercado de fundos de pensões em Portugal e a proteção dos tomadores de seguro, pessoas seguras, participantes e beneficiários, antes dando lugar a um acumular de necessidades não satisfeitas que diminuem a nossa capacidade de intervenção, de adaptação às novas realidades e de resposta a novos desafios e responsabilidades.

Como consequência das inúmeras restrições que foram impostas à ASF durante sucessivos Orçamentos do Estado, particularmente nos últimos dez anos, esta entidade viu-se sujeita a graves dificuldades de gestão, executando apenas uma parte do seu orçamento de despesa, particularmente em aquisição de serviços, colocando-a em situações limite face às exigências a que está sujeita, inclusive no que se refere às suas obrigações europeias.

Com efeito, a ASF viu-se impedida de adquirir, de forma conforme às suas necessidades, serviços essenciais ao desenvolvimento da sua atividade, de que são exemplo serviços de segurança, transporte, serviços de desenvolvimento aplicacional, de segurança informática e de infraestruturas digitais, serviços de limpeza, serviços de publicidade à transferência de carteiras de seguros, serviços postais, serviços de assessoria e consultoria, incluindo jurídica, serviços de patrocínio judicial, serviços de impressão ou serviços de medicina no trabalho, sem os quais uma



ASF

Autoridade de Supervisão
de Seguros e Fundos de Pensões

PRESIDENTE

instituição não pode funcionar e cuja inviabilidade é motivo de relevantes riscos operacionais e reputacionais, com impacto sistémico.

Um retrocesso na situação alcançada em 2021 é, para além de tudo o mais, um fator de instabilidade que impede o desenvolvimento de projetos já iniciados e que desmobiliza e afeta gravemente a moral dos quadros desta instituição, aumentando assim o risco da sua saída da ASF.

Nessa medida, sugere-se que seja introduzido, no artigo 54.º da Proposta de Lei n.º 116/XIV/3.ª, um novo n.º 3, com o seguinte teor:

«3 – Excluem-se igualmente do disposto no artigo 64.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março, na sua redação atual, as pessoas coletivas de direito público dotadas de independência decorrente da sua integração nas áreas de regulação, supervisão ou controlo do setor financeiro».

De igual forma, deverá ser aditado um novo número ao artigo 56.º da Proposta de Lei n.º 116/XIV/3.ª, passando o atual n.º 9 a n.º 10, com o seguinte teor:

«9 – Não são aplicáveis as restrições previstas no presente artigo às pessoas coletivas de direito público dotadas de independência decorrente da sua integração nas áreas de regulação, supervisão ou controlo do setor financeiro».

Tomamos ainda a liberdade de apresentar em anexo uma NOTA mais desenvolvida sobre esta matéria.

Ficamos, naturalmente, à disposição de V.Exa. para os esclarecimentos adicionais entendidos necessários.

Muito agradecemos que V. Exa. dê conhecimento desta carta aos diversos grupos parlamentares.

Com os meus melhores cumprimentos, *e pessoal*

Margarida Corrêa de Aguiar

Margarida Corrêa de Aguiar

NOTA

1. A Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2021, introduziu alterações muito relevantes à Lei-Quadro das Entidades Reguladoras (aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto), designadamente aos artigos 32.º e 33.º.

O n.º 4 do artigo 33.º passou a prever que *“não podem ser impostas às entidades reguladoras cativações de verbas sobre os montantes das respetivas receitas próprias ou sujeição a autorização dos membros do Governo para celebração de contratos ou realização de despesa”*.

Às alterações introduzidas conferiu-se uma natureza imperativa, prevalecendo sobre quaisquer outras normais legais ou convencionais, especiais ou excecionais, em contrário, conforme se estabeleceu no n.º 2 do artigo 427.º da Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro.

2. Todavia, a Proposta de Orçamento de Estado para 2022 estatui no artigo 2.º que *“Todas as entidades previstas no âmbito do artigo 2.º da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada em anexo à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual, independentemente da sua natureza e estatuto jurídico, ficam sujeitas ao cumprimento das disposições previstas na presente lei e no decreto-lei de execução orçamental”*, que *“(…) prevalece sobre normas legais, gerais e especiais, que disponham em sentido contrário”*.

Não está prevista, como sucedia no Orçamento de Estado para 2021, uma exceção nesse artigo para as Entidades Reguladoras.

3. Surge, pois, a dúvida de saber qual dos regimes prevalece, se o disposto no artigo 33.º da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras, se a Proposta de Orçamento do Estado para 2022, caso esta seja aprovada.

De acordo com o n.º 2 do artigo 112.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), as leis e os decretos-leis têm igual valor, sem prejuízo da subordinação às correspondentes



leis dos decretos-leis publicados no uso de autorização legislativa e dos que desenvolvam as bases gerais dos regimes jurídicos.

Têm valor reforçado, além das leis orgânicas, as leis que carecem de aprovação por maioria de dois terços, bem como aquelas que, por força da Constituição, sejam pressuposto normativo necessário de outras leis ou que por outras devam ser respeitadas (cfr. n.º 3 do artigo citado).

De igual modo, a Lei que aprova o Orçamento de Estado configura uma lei de valor reforçado, como decorre da análise dos artigos 105.º, 106.º, 161.º, alínea g), e 165.º, n.º 5 da CRP, na medida em que nenhuma lei, que não seja de alteração ao próprio orçamento, a pode alterar.

Considerando que as referidas alterações à Lei-Quadro das Entidades Reguladoras não foram aprovadas por uma Lei Orgânica, nem por maioria de dois terços, aquelas não se podem sobrepor à nova lei que aprovar o Orçamento de Estado para 2022.

Assim, e em relação à aquisição de serviços, prevê o artigo 54.º da Proposta de Orçamento de Estado para 2022, o seguinte:

1. *O artigo 64.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março⁽¹⁾, na sua redação atual, mantém-se em vigor no ano de 2022, com as seguintes adaptações:*

⁽¹⁾ O artigo 64.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março, estatui:

1. Os encargos globais pagos com contratos de aquisição de serviços, com exceção dos contratos cofinanciados por fundos europeus ou internacionais e pelo MFEEE, ou financiados por transferências de outras entidades da Administração Pública com origem em fundos europeus, não podem ultrapassar os encargos globais pagos em 2019.
2. Os valores pagos por contratos de aquisição de serviços e os compromissos assumidos que, em 2020, venham a renovar-se ou a celebrar -se com idêntico objeto de contrato vigente em 2019 não podem ultrapassar, na sua globalidade, o montante pago em 2019.
3. A celebração de um novo contrato de aquisição de serviços com objeto diferente de contrato vigente em 2019 carece de autorização prévia do membro do Governo responsável pela respetiva área setorial, com possibilidade de delegação, devendo o pedido ser acompanhado de indicação, por parte do dirigente máximo do serviço com competência para contratar, da compensação a efetuar para efeitos do cumprimento do disposto no n.º 1.
4. Em situações excecionais, prévia e devidamente fundamentadas pelo dirigente máximo do serviço com competência para contratar, e após aprovação do membro do Governo responsável pela respetiva área setorial, o membro do Governo responsável pela área das finanças pode autorizar a dispensa do disposto nos números anteriores.
[...]
15. Os atos praticados em violação do disposto no presente artigo são nulos.



- a) *Onde se lê «2019» deve ler-se «2021» e onde se lê «2020» deve ler-se «2022»;*
 - b) *Na alínea b) do n.º 7, inclui-se a referência ao MFEEE 2021-2027 e ao Portugal 2030;*
 - c) *No n.º 12, inclui-se a referência a projetos de investimento no âmbito da Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020, de 6 de junho, que aprova o Programa de Estabilização Económica e Social, quando financiados através do REACT-EU.*
2. *Excluem-se do disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 64.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março, na sua redação atual, os encargos globais tidos com contratos de aquisição de serviços financiados pela lei de programação militar, aprovada pela Lei Orgânica n.º 2/2019, de 17 de junho, ou pela lei das infraestruturas militares, aprovada pela Lei Orgânica n.º 3/2019, de 3 de setembro.*

Quando estejam em causa ESTUDOS, PARECERES, PROJETOS E CONSULTORIA dispõe o artigo 56.º da Proposta de Orçamento de Estado para 2022:

1. *Os estudos, pareceres, projetos e serviços de consultoria, bem como quaisquer trabalhos especializados e a representação judiciária e mandato forense, devem ser realizados por via dos recursos próprios das entidades contratantes.*
2. *A decisão de contratar a aquisição de serviços cujo objeto sejam estudos, pareceres, projetos e serviços de consultoria ou outros trabalhos especializados, incluindo a renovação de eventuais contratos em vigor, ao setor privado, apenas pode ser tomada, em situações excecionais devidamente fundamentadas, desde que demonstrada a impossibilidade de satisfação das necessidades por via de recursos próprios da entidade contratante e após autorização do membro do Governo da área setorial, podendo esta competência ser delegada no dirigente máximo do serviço.*
3. *Sem prejuízo de outras consultas obrigatórias previstas na lei, a aquisição de serviços em matéria de certificação eletrónica, de modernização e simplificação administrativa e administração eletrónica e de serviços jurídicos, destes últimos se excluindo os que revestem a forma de contratos de avença, deve ser precedida de consulta ao Centro de Gestão da Rede Informática do Governo, à Agência para a Modernização Administrativa, I. P (AMA, I. P.), e ao Centro de Competências Jurídicas do Estado (JurisAPP), respetivamente.*
4. *No que se refere à contratação de serviços jurídicos, o disposto no número anterior é cumprido através do pedido de parecer prévio obrigatório e vinculativo ao JurisAPP, previsto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 149/2017, de 6 de dezembro, na sua redação atual, ou, nos casos previstos no n.º 4 do mesmo artigo, através da comunicação da contratação.*
5. *[...]*



6. [...]
7. *A elaboração de estudos, pareceres, projetos e serviços de consultoria, bem como de quaisquer trabalhos especializados no âmbito dos sistemas de informação, não se encontra sujeita ao disposto no presente artigo, quando diga diretamente respeito à missão e atribuições da entidade.*
8. [...]
9. *Os atos praticados em violação do disposto no presente artigo são nulos.*

Em suma, parece haver um retrocesso relativamente ao que sucedeu com o Orçamento de Estado para 2021, ficando novamente a ASF sujeita às limitações em matéria de contratação de serviços, como aconteceu nos últimos anos (à exceção do ano de 2021).

Este retrocesso constitui uma incoerência com o regime aprovado há menos de um ano, sendo fonte de instabilidade e impedindo os reguladores de exercerem a sua missão e de incumprirem os respetivos planos.