



DOCUMENTO DE CONSULTA PÚBLICA DA CMVM N.º 8/2018

Anteprojeto de revisão do regime jurídico de auditoria

ÍNDICE

I.	INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO.....	1
II.	PROCESSO DE CONSULTA.....	3
III.	APRESENTAÇÃO DO ANTEPROJETO	3
	III.1. Elenco de entidades de interesse público (EIP)	3
	III.2. Conceito de “auditoria às contas”	13
	III.3. Clarificação das atribuições da CMVM sobre os órgãos de fiscalização de EIP	15
	III.4. Questões relacionadas com definições legais.....	18
	III.5. Outros temas	22

I. INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO

O presente documento procede à apresentação e justificação do anteprojeto de revisão do regime jurídico de auditoria.

Volvidos quase três anos sobre a entrada em vigor da legislação sobre auditoria de 2015, a experiência prática da CMVM durante este período e os contributos que nos foram sendo transmitidos ao longo do tempo por agentes económicos permitiram, por um lado, uma reflexão mais aprofundada sobre o regime jurídico de auditoria e, por outro lado, a deteção de um conjunto de aspetos que importa clarificar e/ou aperfeiçoar.

Em particular, entende-se relevante refletir sobre a possibilidade de rever o elenco de entidades de interesse público e algumas definições estruturantes do sistema da supervisão de auditoria, como seja a de “funções de interesse público” (conceito-chave para efeitos, entre outros, do registo dos auditores na CMVM) e de “normas de auditoria” (termo referido ao longo da legislação, apesar de não definido).

Temas carecendo de clarificação e/ou aperfeiçoamento são, por exemplo, o registo dos auditores na CMVM, o regime sancionatório, as atribuições da CMVM sobre os órgãos de fiscalização de entidades de interesse público e a necessidade de assegurar a conformidade da lei nacional face à lei europeia.

Ainda no contexto de *better regulation*, importa simplificar as regras, facilitando a sua apreensão pelos respetivos destinatários, pelo que se propõe, designadamente, simplificar o regime de rotação dos auditores e eliminar repetições desnecessárias face à legislação europeia quando esta seja diretamente aplicável.

Adicionalmente, verifica-se que é a própria lei — no art. 8.º da Lei n.º 148/2015, de 9 de setembro — a definir um prazo de três anos para a avaliação dos resultados da sua aplicação, que pode ditar a necessidade e/ou oportunidade da sua revisão.

Assim, com vista a tal ponderação, a CMVM decidiu submeter a consulta pública um anteprojeto abrangendo alterações:

- Ao Estatuto da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas (EOROC), aprovado pela Lei n.º 140/2015 de 7 de setembro;
- À Lei n.º 148/2015, de 9 de setembro (na sua redação atual);
- Ao Regime Jurídico da Supervisão de Auditoria (RJSA), aprovado pela Lei n.º 148/2015, de 9 de setembro (na sua redação atual).

O anteprojeto foi preparado pela CMVM, cabendo ao Governo e à Assembleia da República a responsabilidade última pelas decisões legislativas neste domínio. Sem prejuízo, a CMVM reconhece a importância de este tema contar com uma discussão alargada e participada, razão pela qual promove a presente consulta pública, ao abrigo do disposto nos arts. 11.º e 12.º do Código do Procedimento Administrativo.

II. PROCESSO DE CONSULTA

A CMVM submete o anteprojeto a escrutínio público para que todos os agentes do mercado possam sobre ele pronunciar-se, dirigindo comentários, sugestões e contributos em relação às soluções apresentadas.

As respostas ao presente documento de consulta devem ser submetidas à CMVM até ao dia 3 de novembro de 2018.

Os contributos devem ser remetidos, preferencialmente, para o endereço de correio eletrónico cmvm@cmvm.pt. As respostas à consulta pública podem igualmente ser remetidas, por correio postal, para a morada da CMVM (Rua Laura Alves, 4, Apartado 14258, 1064-003 Lisboa) ou por fax n.º 21 353 70 77/78.

Por razões de transparência, a CMVM propõe-se publicar os contributos recebidos ao abrigo desta consulta. Caso o respondente se oponha à referida publicação deve comunicá-lo expressamente no contributo a enviar.

Qualquer esclarecimento adicional sobre a presente consulta pública pode ser elucidado pela Dra. Laura Leal, do Departamento Internacional e de Política Regulatória, ou pela Dra. Marisa Larginho, do Departamento de Supervisão de Auditoria.

III. APRESENTAÇÃO DO ANTEPROJETO

Na elaboração do anteprojeto foi tida a preocupação de, a cada alteração proposta, incluir a respetiva justificação, permitindo assim uma leitura acompanhada do anteprojeto. Nestes termos, remete-se para a fundamentação inscrita abaixo de cada proposta de alteração; sem prejuízo do enquadramento adicional que abaixo se fará acerca de alguns temas em particular.

III.1. Elenco de entidades de interesse público (EIP)

O n.º 13 do art. 2.º da Diretiva 2006/43/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de maio de 2006 (conforme alterada), identifica como EIP as entidades com valores mobiliários admitidos à negociação, as instituições de crédito e as empresas de seguros, dando autonomia aos Estados Membros para designar outras entidades como sendo de interesse público, nomeadamente devido à sua relevância pública significativa.

Em 2008, o legislador nacional¹ entendeu alargar a definição europeia de EIP, nomeadamente, aos fundos de investimento mobiliário e imobiliário, às sociedades e fundos de capital de risco, aos fundos de pensões e às empresas públicas que excedessem um determinado montante de volume de negócios ou de ativo líquido.

Em 2015, o legislador nacional² entendeu alargar ainda mais o elenco de EIP, desta vez às empresas de investimento. Em 2018, esta categoria foi alvo de revisão, tendo o legislador³ dela excluído as sociedades de consultoria para investimento (cf. atual redação do art. 3.º do RJSA).

De acordo com informação da CMVM, em 31 de dezembro de 2017 o número total de EIP em Portugal ascendia a 1.091, decompondo-se conforme segue:

	Categoria de EIP	Total a 31/12/2017 ⁴	Peso
Diretiva 2006/43/CE	Emitentes de valores mobiliários admitidos à negociação em mercado regulamentado	72	7%
	Instituições de crédito (IC)	125	11%
	Empresas seguros e resseguros	41	4%
Decisão nacional	Organismos investimento coletivo	384	35%
	Fundos de pensões	224	21%
	Fundos de capital de risco	93	9%
	Empresas públicas	58	5%
	Sociedades de capital de risco	44	4%
	Empresas de investimento	15	1%
	Fundos de titularização de créditos	15	1%
	SGPS no sector dos seguros	9	1%
	SGPS com maioria direitos voto em IC	8	1%
	Sociedades de titularização de créditos	2	0%
	Fundos investimento alternativo especializado	1	0%

As implicações mais relevantes decorrentes do facto de se qualificar uma entidade como EIP são, designadamente, as seguintes:

¹ Através do Decreto-Lei n.º 225/2008 de 20 de novembro.

² Através do RJSA.

³ Através da Lei n.º 35/2018, de 20 de julho.

⁴ Caso uma entidade integre simultaneamente mais do que uma categoria de EIP, ela é considerada na primeira alínea aplicável do art. 3.º do RJSA em que se integre.

- Imposição de uma estrutura de fiscalização reforçada, decorrente da necessidade de adotar um dos modelos de governação das sociedades anónimas (cf. art. 3.º/1 da Lei n.º 148/2015);
- Existência de um período máximo para o exercício de funções do respetivo revisor oficial de contas (ROC) ou sociedade de revisores oficiais de contas (SROC);
- Existência de um período máximo para o exercício de funções do sócio da SROC responsável pela execução da revisão legal de contas;
- Proibição da prestação, pelo ROC/SROC que realiza a revisão legal de contas, de um conjunto alargado de serviços distintos da auditoria;
- Necessidade da aprovação fundamentada do órgão de fiscalização antes da prestação, pelo ROC/SROC que realiza a revisão legal de contas, de qualquer serviço distinto da auditoria;
- Existência de uma limitação de honorários aplicável à prestação, pelo ROC/SROC que realiza a revisão legal de contas, de serviços distintos da auditoria;
- Exercício do controlo de qualidade do respetivo ROC/SROC pela CMVM [sendo, por sua vez, o controlo de qualidade sobre os ROC/SROC de entidades não qualificadas de interesse público exercido pela Ordem dos Revisores Oficiais de Contas (OROC), incumbindo à CMVM a supervisão do controlo de qualidade exercido pela OROC].

Os agentes do mercado têm feito chegar à CMVM, ao longo do tempo, opiniões no sentido de reduzir o leque amplo de entidades qualificadas como de interesse público, devido ao facto de muitas das entidades hoje qualificadas como tal não apresentarem uma dimensão, peso económico, risco ou função de interesse público que o justifique.

Analisadas as opções tomadas nesta matéria pelos Estados Membros da União Europeia, Islândia e Noruega⁵, verificamos nomeadamente que catorze países (Alemanha, Reino Unido, Holanda, Luxemburgo, Irlanda, Malta, Suécia, Noruega, Dinamarca, Finlândia, Eslovénia, Estónia, Grécia e Chipre) decidiram restringir o seu elenco nacional de EIP apenas às categorias previstas na Diretiva 2006/43/CE.

Assim, a CMVM considera adequado rever a atual qualificação de EIP constante do art. 3.º do RJSA, reduzindo-a (cf. a proposta incluída no anteprojeto). Com efeito, entende-se que uma tal redução:

- Não se traduzirá numa desproteção do mercado em geral ou dos investidores em particular, porque a proposta de deixar de qualificar certas entidades como EIP tem impactos não ao nível da supervisão da entidade, que se mantém inalterada, mas do

⁵ Cf. https://www.accountancyeurope.eu/wp-content/uploads/171130-Publication-Definition-of-Public-Interest-Entities-in-Europe_1.pdf.

respetivo auditor. Este não deixa de ser supervisionado: é a OROC quem passará a ter competências diretas sobre o mesmo (tal como sucedia até 2016), fazendo a CMVM uma supervisão indireta, através dos documentos de trabalho da OROC. Acrescente-se que, mesmo no que diz respeito a auditores de entidades não qualificadas como EIP, a CMVM tem (e manterá) competências para realizar uma supervisão direta nos casos de denúncias que lhe sejam dirigidas por autoridades nacionais ou estrangeiras (cf. parte final do art. 4.º/4, a) do RJSA).

- Permitirá reduzir custos operacionais, na medida em que as entidades que deixarão de se qualificar como EIP desonerar-se-ão, por exemplo, da obrigação de adotar uma estrutura de fiscalização reforçada. Caso as mesmas já tenham entretanto adotado uma tal estrutura, poderão naturalmente mantê-la, se assim o desejarem. Refira-se que o facto de uma entidade deixar de ter uma estrutura de fiscalização reforçada não prejudica o desempenho de competências essenciais do conselho fiscal/fiscal único, previstas nos termos gerais societários, tais como a fiscalização da eficácia dos sistemas de controlo interno, de gestão do risco e de auditoria interna, se existentes [cf. art. 420.º/1, i) do Código das Sociedades Comerciais (CSC) e art. 3.º/3, c) da Lei n.º 148/2015]. Numa estrutura de fiscalização simples, não surgem autonomizadas as funções relativas ao processo de revisão legal de contas porque este é realizado diretamente pelo ROC/SROC, que integra (no caso de conselho fiscal) ou compõe (no caso de fiscal único) o próprio órgão de fiscalização.
- Permitirá exercer uma supervisão de auditoria mais próxima, oportuna e focada no risco e, bem assim, focar mais a atividade de supervisão de auditoria da CMVM nos auditores de entidades com maior relevância e risco sistémico — designadamente, instituições de crédito e sociedades emittentes de valores mobiliários admitidos à negociação num mercado regulamentado, que são aquelas que têm demonstrado mais fragilidades ao nível da respetiva auditoria. Com efeito, a proposta redução do elenco de EIP ditará que estas passem a ascender a 238 (ao invés das atuais 1.091)⁶, auditadas por cerca de 40 ROC/SROC (o que compara com os atuais 61⁷).

Em particular, é entendimento da CMVM que não se justifica manter a qualificação como EIP das entidades abaixo referidas, nomeadamente por não revestirem as mesmas uma «*relevância pública*

⁶ Com base nos dados apurados com referência a 31 de dezembro de 2017.

⁷ Tendo em consideração os dados divulgados no quadro 1 do [Relatório da Comissão ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité Europeu do Risco Sistémico e ao Parlamento Europeu sobre o acompanhamento da evolução do mercado da UE de prestação de serviços de revisão legal de contas às entidades de interesse público, nos termos do artigo 27.º do Regulamento \(UE\) n.º 537/2014](#), publicado em 7 de setembro de 2017, verifica-se que os seguintes países tinham menos auditores de EIP do que Portugal: Irlanda tinha 11, Itália 26, Luxemburgo 15, Holanda 7 e Reino Unido 50.

*significativa em razão da natureza das suas atividades, da sua dimensão ou do seu número de trabalhadores», cf. previsto na alínea d) do art. 2.º/13 da Diretiva 2006/43/CE. Assim, **propõe-se deixar de qualificar como EIP** as seguintes entidades:*

- As empresas de investimento, devido à sua dimensão e relevância sistémica no mercado português.

Esta categoria de entidades foi introduzida no elenco de EIP aquando da reforma de 2015. Em 2018, o legislador decidiu excluir as sociedades de consultoria para investimento do elenco de EIP⁸, considerando a sua dimensão e risco associado, resultante da impossibilidade de detenção de fundos e/ou valores por conta de clientes, características que justificam a aplicação de um regime prudencial mais brando⁹.

Acresce que, em termos europeus, tem-se assistido à tendência de simplificar os encargos regulatórios das empresas de investimento, pelo que a proposta de as deixar de qualificar como EIP está alinhada com essa tendência.

Foi ouvido o Banco de Portugal nesta matéria, não tendo o mesmo apresentado objeções a esta proposta.

- As entidades previstas no regime geral dos organismos de investimento coletivo (aprovado pela Lei n.º 16/2015, de 24 de fevereiro) e no regime jurídico do capital de risco, empreendedorismo social e investimento especializado (aprovado pela Lei n.º 18/2015, de 4 de março) e as entidades de titularização de créditos, por se entender que a atividade prosseguida por estas entidades não representa, em Portugal, um risco sistémico relevante para o sistema financeiro, dispondo as mesmas de um regime próprio de fiscalização interna e externa que permite compensar o facto de não serem qualificadas como EIP.

O regime dos organismos de investimento coletivo (OIC) é exemplar desta realidade, ao prever estruturas e mecanismos de governação interna, tais como a existência de:

- Uma sociedade gestora (nos organismos que não sejam autogeridos) sujeita a regras sobre prevenção de conflitos de interesses, atos vedados, subcontratação,

⁸ Cf. Lei n.º 35/2018, de 20 de julho.

⁹ Traduzido na faculdade de revestirem a forma de sociedade por quotas ou anónima e, portanto, não lhes ser legalmente exigida a adoção de um órgão de fiscalização (no primeiro caso) ou poderem adotar um modelo de fiscalização simplificado, composto apenas por fiscal único (no segundo caso).

fundos próprios, gestão de riscos, controlo interno, informação aos participantes/beneficiários, entre outras;

- Um depositário com funções de guarda, registo e fiscalização;
- Um avaliador externo que desempenha a função de avaliação de ativos; e
- Um auditor a quem compete emitir relatório de auditoria sobre a informação financeira contida nos documentos de prestação de contas relativos ao OIC, devendo o mesmo comunicar à CMVM qualquer facto de que tome conhecimento no desempenho das suas funções que seja suscetível de constituir infração de normas, afetar a continuidade do OIC ou afetar a opinião a emitir pelo auditor.

A este regime de fiscalização interna acresce a fiscalização externa realizada, desde logo, pela CMVM, enquanto autoridade pública competente pela supervisão comportamental.

Assim, a alteração proposta funda-se em critérios de proporcionalidade à luz da realidade nacional, uma vez que a aplicação do regime da supervisão de auditoria a estas entidades — cumulativamente com o respetivo regime prudencial específico — lhes é desproporcionalmente onerosa, criando mais custos do que benefícios.

- As empresas públicas, ainda que circunscritas àquelas em que se verifiquem determinados critérios quantitativos durante, pelo menos, dois anos consecutivos.

De acordo com o regime jurídico do sector público empresarial¹⁰, esta categoria ampla de “empresas públicas” abrange não só as sociedades de responsabilidade limitada constituídas nos termos da lei comercial, nas quais o Estado ou outras entidades públicas possam exercer, isolada ou conjuntamente, de forma direta ou indireta, influência dominante¹¹, mas também as chamadas entidades públicas empresariais (EPE), que são pessoas coletivas de direito público, com natureza empresarial, criadas pelo Estado para prossecução dos seus fins¹².

O regime jurídico do sector público empresarial criou uma Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Sector Público Empresarial (UTAM), que pretende ser *«uma estrutura especializada no acompanhamento do exercício da atividade*

¹⁰ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro (conforme alterado).

¹¹ Cf. art. 5.º/1) do regime jurídico do sector público empresarial.

¹² Cf. art. 56.º do regime jurídico do sector público empresarial.

empresarial pública, conferindo aos titulares da função acionista um mais eficaz apoio técnico, designadamente de cariz económico-financeiro e jurídico, com vista a promover a boa gestão dos recursos públicos alocados ao exercício da atividade empresarial.»¹³

Nos termos da lei, a «*Unidade Técnica promove ainda a execução das operações necessárias à avaliação anual do grau de cumprimento das orientações, objetivos, obrigações e responsabilidades, bem como o grau de cumprimento dos princípios de responsabilidade social e ambiental e desenvolvimento económico sustentável a observar pelas empresas públicas do sector empresarial do Estado*»¹⁴, mais tendo «*por missão prestar o apoio técnico adequado ao membro do Governo responsável pela área das finanças, de modo a contribuir para a qualidade da gestão aplicada no sector público empresarial, na ótica da monitorização de boas práticas de governação e tendo em vista o equilíbrio económico e financeiro do sector, sem prejuízo das competências legalmente atribuídas a outras entidades.*»¹⁵

Deste modo, existe uma entidade à qual são especificamente cometidas funções de fiscalização sobre as empresas públicas, desde logo ao nível das respetivas práticas de governação interna. Com efeito, entre as atribuições da UTAM encontramos a elaboração anual de um relatório sobre o cumprimento das práticas de bom governo¹⁶.

Acresce que a aplicação dos critérios de qualificação das empresas públicas como EIP atualmente previstos na lei¹⁷ tem revelado a sua desadequação prática, levantando-se questões relacionadas, nomeadamente, com o aspeto temporal, quer a propósito do momento a partir do qual a empresa pública passa a ser qualificada como EIP, quer do momento a partir do qual deixa a empresa pública de ser qualificada como tal.

Foi ouvida, nesta matéria, a IGF — Autoridade de Auditoria, que se pronunciou dizendo essencialmente o seguinte:

¹³ Cf. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro.

¹⁴ Cf. art. 39.º/10 do regime jurídico do sector público empresarial.

¹⁵ Cf. art. 68.º/2 do regime jurídico do sector público empresarial.

¹⁶ Cf. art. 4.º do Decreto Regulamentar n.º 1/2014, de 10 de fevereiro (conforme alterado).

¹⁷ Cf. alínea l) do art. 3.º do RJSA.

- O RJSA entrou em vigor em 1 de janeiro de 2016, tendo decorrido um período temporal que não permitiu ainda a consolidação das alterações por ele introduzidas nem a respetiva avaliação.
- A eventual perda da qualidade de EIP pelas empresas públicas não implicaria uma redução de custos decorrentes, por exemplo, da manutenção de uma estrutura de fiscalização reforçada, considerando que as empresas públicas estão sujeitas ao CSC¹⁸, cujo art. 413.º determina a obrigatoriedade de adotar um modelo de fiscalização composto por conselho fiscal e ROC/SROC que não seja membro daquele órgão, se ultrapassados determinados critérios quantitativos, que, segundo a IGF, são preenchidos pela generalidade das empresas públicas atualmente qualificadas como EIP.
- Sobre as empresas públicas qualificadas como EIP devem recair especiais exigências de fiscalização, transparência e independência, pelo que a opção de as deixar de qualificar como EIP não é a que melhor assegura a defesa do interesse público.

Em primeiro lugar, recordamos que: (a) é a própria lei a definir o período de três anos sobre a entrada em vigor do novo regime para que se proceda à avaliação dos resultados da sua aplicação¹⁹, (b) a prática de mais de dois anos e meio já deixou a descoberto um conjunto de lacunas e incorreções que cumpre regularizar com a maior brevidade, com vista à certeza e segurança jurídicas e, bem assim, à conformidade da lei nacional com a lei europeia, (c) no que concretamente diz respeito à qualificação das empresas públicas como EIP, este é um tema que já conta com a experiência acumulada de dez anos, pois foi, pela primeira vez, introduzido pelo Decreto-Lei n.º 225/2008, de 20 de novembro.

Adicionalmente, entendemos que a discussão sobre o modelo de fiscalização (simples ou reforçada) mais adequado às empresas públicas extravasa o âmbito da legislação sobre auditoria, devendo tal tema ser tratado pela legislação especificamente aplicável a cada uma dessas entidades.

Finalmente, notamos que a qualificação como EIP tem como principal consequência a imposição de exigências legais ao auditor da entidade. É importante distinguir entre o *auditor* da EIP e a EIP em si mesma, já que é apenas sobre aquele (e não sobre esta) que

¹⁸ Cf. arts. 5.º e 60.º do regime jurídico do sector público empresarial.

¹⁹ Cf. art. 8.º da Lei n.º 148/2015, de 9 de setembro.

a CMVM exerce as suas competências de supervisão ao abrigo do RJSA. Disto é evidência, designadamente, o regime previsto no art. 81.º/1 e 2 do EOROC, que prevê a comunicação de irregularidades detetadas na EIP à autoridade competente pela supervisão da entidade em causa (que pode ser a CMVM ou outra autoridade).

Face ao exposto, a CMVM entende não estar demonstrada a relevância pública significativa do universo de empresas públicas atualmente abrangidas pela qualificação de EIP que justifique essa qualificação. Acresce que existe atualmente uma entidade (a UTAM) especificamente dedicada ao controlo do funcionamento das empresas públicas, a quem é concretamente cometido o dever de «*contribuir globalmente para a melhoria da qualidade da gestão aplicada no setor público empresarial e para assegurar a monitorização e avaliação das boas práticas de governação*»²⁰, sendo assim possível enquadrar na sua missão a fiscalização das condições de independência e transparência dos órgãos sociais das empresas públicas.

Em suma, **propõe-se manter como entidades qualificadas como EIP** as seguintes:

- Os emitentes de valores mobiliários admitidos à negociação num mercado regulamentado situado ou a funcionar em Portugal, visto estes serem qualificados como EIP pela Diretiva 2006/43/CE [cf. alínea a) do art. 2.º/13].
- As instituições de crédito, visto estas serem qualificadas como EIP pela Diretiva 2006/43/CE [cf. alínea b) do art. 2.º/13].
- As empresas de seguros, visto estas serem qualificadas como EIP pela Diretiva 2006/43/CE [cf. alínea c) do art. 2.º/13], e as empresas de resseguros.
- As entidades cuja atividade principal consiste na aquisição de participações sociais com maioria de direitos de voto em instituições de crédito, sujeitas à supervisão do Banco de Portugal nos termos dos arts. 117.º e 130.º e ss. do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF).

Foi ouvido o Banco de Portugal nesta matéria, que transmitiu que, atendendo à influência que estas entidades têm sobre as instituições de crédito nas quais participam, bem como

²⁰ Cf. art. 3.º do Decreto Regulamentar n.º 1/2014, de 10 de fevereiro.

à supervisão que o Banco de Portugal exerce sobre as mesmas, não seria adequado fixar um regime de supervisão de auditoria dos grupos bancários distinto e menos exigente do aplicável às instituições de crédito, a título individual. A proposta de alteração de redação nesta matéria visa refletir melhor os casos de “sociedades gestoras de participações sociais” (SGPS) abrangidas pelo RGICSF, já que tais entidades podem exercer materialmente a atividade sem que se constituam formalmente como SGPS.

- As sociedades gestoras de participações no sector dos seguros e as sociedades gestoras de participação de seguros mistas, sujeitas à supervisão da ASF nos termos do art. 253.º do regime jurídico de acesso e exercício da atividade seguradora e resseguradora (RJASR).

Foi ouvida a ASF nesta matéria, que transmitiu que, uma vez que os regimes nacional e europeu estabelecem regras relativas à supervisão de grupo semelhantes às regras de supervisão ao nível individual (em particular, em matéria de governação das entidades), não seria adequado fixar um regime de supervisão de auditoria dos grupos seguradores distinto e menos exigente do aplicável às empresas de seguros, a título individual. Propõe-se apenas eliminar o vocábulo “sociais”, por forma a assegurar a total coincidência terminológica entre o RJSA e o RJASR.

- Os fundos de pensões que financiam um regime especial de segurança social, nos termos dos arts. 53.º e 103.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro.

Foi ouvida a ASF nesta matéria, que, apesar de não identificar desenvolvimentos substantivos que, no seu entender, justificassem a alteração da avaliação efetuada no âmbito dos trabalhos preparatórios do anteprojeto do RJSA quanto à inclusão dos fundos de pensões no elenco de EIP, reconhece que, da perspetiva dos interesses a prosseguir com esta qualificação, existem pontos de contacto entre os OIC e os fundos de pensões que justificam algum paralelismo no respetivo tratamento. Considera assim que, caso o legislador opte por excluir os OIC do elenco de EIP (cf. proposto; ver *supra*), a manutenção integral dos fundos de pensões dificilmente seria compaginável com a aplicação do princípio de proporcionalidade no tratamento destas duas categorias. Nestes termos, se o elenco de EIP for confinado às categorias impostas pela Diretiva 2006/43/CE, a ASF admite a exclusão dos fundos de pensões, mantendo porém os “*fundos de pensões que financiam um regime especial de segurança social, nos termos dos artigos 53.º e 103.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro*” — ou seja, que financiam um regime de segurança social

substitutivo constante de instrumento de regulamentação coletiva de trabalho —, por se afigurarem aqueles que justificarão um regime mais exigente em matéria de auditoria.

A CMVM convida os respondentes à presente consulta a pronunciar-se sobre a proposta de redução do elenco de EIP.

III.2. Conceito de “auditoria às contas”

A qualificação de determinados trabalhos realizados pelo auditor como sendo de “auditoria às contas” — ou, *a contrario*, de “serviços distintos da auditoria” — tem gerado algumas dificuldades no mercado.

Na legislação portuguesa, o conceito de “auditoria às contas” encontra-se previsto no art. 42.º do EOROC, cujo proémio desde logo refere como elementos essenciais desta noção (i) estarem em causa as *contas* de empresas ou outras entidades e (ii) a realização do trabalho de acordo com as *normas de auditoria* em vigor (ou seja, as normas internacionais de auditoria — ISAs, aplicáveis diretamente no ordenamento português enquanto não forem adotadas pela Comissão Europeia, cf. art. 45.º, n.º 8 do EOROC); elencando-se de seguida três modalidades de auditoria às contas: (1) a revisão legal de contas, (2) a revisão voluntária das contas e (3) os serviços relacionados com uma ou outra, quando tenham uma finalidade ou um âmbito específicos ou limitados (os ditos “serviços relacionados com a revisão legal/voluntária das contas”).

É a propósito desta terceira modalidade que se têm colocado as dúvidas do mercado, questionando-se se serviços como a revisão limitada das contas (geralmente, referentes a um período intercalar — contas semestrais ou trimestrais) ou o parecer do ROC/SROC sobre a adequação e a eficácia da parte do sistema de controlo interno subjacente ao processo de preparação e de divulgação de informação financeira²¹ — exemplos dos chamados “audit related services” ou “related financial audit services” — devem ou não ser qualificados como “auditoria às contas”. A CMVM emitiu esclarecimentos no início do ano passado, através de duas [FAQ](#): III.8 e III.9.

Esta questão tem impacto ao nível da contabilização dos honorários devidos pela realização dos serviços em causa. De facto, se não forem qualificados como “auditoria” — sendo, portanto, qualificados como “distintos da auditoria” —, o auditor de uma EIP apenas pode cumular a revisão legal de contas com a prestação dos “audit related services” (que não sejam exigidos por lei) se os

²¹ Cf. previsto no art. 25.º/5, b) do Aviso do Banco de Portugal n.º 5/2008.

respetivos honorários não excederem o valor previsto no art. 4.º/2 do Regulamento (UE) n.º 537/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014.

Quer a revisão limitada das contas (intercalares) quer a emissão do parecer sobre o sistema de controlo interno subjacente ao relato financeiro são trabalhos realizados ao abrigo de um normativo técnico distinto das normas de auditoria: as ISRE (*International Standards on Review Engagements*) no primeiro caso e as ISAE (*International Standards on Assurance Engagements*) no segundo.

Se os ditos “serviços relacionados com a revisão legal/voluntária das contas” (parte integrante do conceito de “auditoria às contas”) são necessariamente realizados ao abrigo das normas (internacionais) de auditoria e aqueles dois casos não o são, conclui-se então que os mesmos não podem ser qualificados de “serviços relacionados com a revisão legal/voluntária das contas” nem, portanto, de “serviços de auditoria às contas”, nos termos do art. 42.º do EOROC²².

Contudo, a CMVM tem presente as preocupações dos agentes do mercado sobre este tema, as quais se fundam essencialmente no seguinte:

A contabilização, no cálculo previsto no art. 4.º/2 do Regulamento (UE) n.º 537/2014, dos honorários relativos à prestação de serviços de revisão limitada à informação financeira intercalar (que seguem as normas ISRE) ou de serviços de avaliação do controlo interno sobre informação financeira ou outros serviços de “assurance” (que seguem as normas ISAE) retira flexibilidade à utilização do ROC/SROC (responsável pela realização da revisão legal de contas) na prestação de serviços distintos da auditoria além dos identificados acima. A justificação para o ROC/SROC (responsável pela realização da revisão legal de contas) prestar o valor mais elevado possível de serviços distintos da auditoria consiste essencialmente na valorização, individual ou conjunta, de três elementos: conhecimento, capacidade de resposta e custo desse mesmo ROC/SROC. Termos em que, argumentam que os respetivos honorários não deveriam ser contabilizados para efeitos do cálculo previsto no art. 4.º/2 do Regulamento (UE) n.º 537/2014.

Reconhece-se que parte do trabalho realizado no contexto de uma revisão limitada e/ou da emissão de um parecer sobre o sistema de controlo interno subjacente ao relato financeiro possa ter utilidade para a auditoria às contas (em concreto, a revisão legal de contas anuais).²³ Assim, e tendo em conta as preocupações manifestadas pelo mercado, a CMVM consultou as suas congéneres

²² Serão, pois, “audit related services”, mas não “serviços relacionados com a revisão legal/voluntária das contas” nos termos do art. 42.º do EOROC.

²³ Note-se, a este respeito, a situação em Itália, onde o ROC/SROC responsável pela realização da revisão legal de contas está impedido de prestar serviços distintos da auditoria, apesar de lhe ser permitido realizar, por exemplo, a revisão limitada das contas intercalares. No ordenamento italiano, a maioria dos serviços distintos da auditoria são prestados por entidades distintas do auditor (designadamente, entidades de consultoria legal, fiscal), ainda que pertencentes à mesma rede daquele.

européias, no sentido de apurar qual o entendimento das mesmas sobre o assunto. No seguimento dessa consulta, a CMVM obteve o parecer de nove Estados Membros — Reino Unido, Holanda, Alemanha, Bélgica, Itália, Irlanda, Espanha, Luxemburgo e Lituânia —, tendo todos concordado que a emissão de relatório de revisão limitada sobre as contas intercalares e do parecer sobre o sistema de controlo interno subjacente ao relato financeiro não são classificados como “serviços de auditoria” e, portanto, os respetivos honorários devem ser incluídos no cálculo previsto no art. 4.º/2 do Regulamento (UE) n.º 537/2014²⁴.

Este tema começa agora a ser discutido a nível da União Europeia, pelo que poderá, no futuro, gerar uma solução distinta daquela que resulta, hoje, de uma análise puramente técnica.

A CMVM convida os respondentes à presente consulta a apresentar propostas acerca do enquadramento dos honorários relativos aos “audit related services” cujo trabalho possa ser relevante para o trabalho de auditoria às contas, *maxime*, de revisão legal de contas anuais — tais como a revisão limitada de contas intercalares e a emissão do parecer sobre o sistema de controlo interno subjacente ao relato financeiro — que, não ponho em causa os princípios técnicos, sejam exequíveis de um ponto de vista dos auditores e da supervisão.

III.3. Clarificação das atribuições da CMVM sobre os órgãos de fiscalização de EIP

Analisando a legislação europeia sobre auditoria, verificamos o seguinte, relativamente às atribuições das autoridades nacionais a quem sejam conferidas competências para realizar a supervisão da auditoria:

- A epígrafe do título IV do Regulamento (UE) n.º 537/2014 mostra que está em causa a «*supervisão das atividades dos revisores oficiais de contas e das sociedades de revisores oficiais de contas quando realizam a revisão legal de contas de entidades de interesse público*».
- O art. 32.º da Diretiva 2006/43/CE determina que a autoridade nacional competente assume a responsabilidade final pela supervisão (i) da aprovação e do registo dos ROC e SROC; (ii) da adoção das normas em matéria de deontologia profissional, de controlo de qualidade interno das SROC e da revisão ou auditoria, salvo quando essas normas forem adotadas

²⁴ A menos que os serviços sejam exigidos por lei, caso em que a mesma norma expressamente exclui do cálculo os honorários correspondentes.

ou aprovadas por outras autoridades dos Estados Membros; (iii) da formação contínua; (iv) dos sistemas de controlo da qualidade; e (v) dos sistemas de investigação e dos sistemas administrativos disciplinares. Tratam-se, pois, de matérias unicamente relacionadas com os auditores.

- O art. 23.º/3 do Regulamento (UE) n.º 537/2014 elenca os poderes de supervisão mínimos de que as autoridades competentes necessitam para efetuar a supervisão das atividades dos ROC/SROC que realizam a revisão legal de contas de EIP:
 - O quê:
 - a) Aceder aos dados respeitantes à revisão legal de contas ou a outros documentos na posse dos ROC ou SROC relevantes para o exercício das suas funções, seja qual for a forma que revistam, recebendo-os ou deles obtendo cópia;
 - b) Obter, de qualquer pessoa, informações relacionadas com a revisão legal de contas;
 - c) Efetuar ações de supervisão nas instalações dos ROC ou SROC;
 - d) Intentar ações penais;
 - e) Requerer a peritos a realização de verificações ou investigações;
 - f) Adotar as medidas administrativas e impor as sanções a que se refere o art. 30.º-A da Diretiva 2006/43/CE.
 - Sobre quem:
 - a) Os ROC e SROC quando realizam a revisão legal de contas de EIP;
 - b) As pessoas envolvidas nas atividades dos ROC e SROC quando realizam a revisão legal de contas de EIP;
 - c) As EIP auditadas, suas afiliadas e terceiros com elas relacionados;
 - d) Terceiros a quem os ROC ou SROC quando realizam a revisão legal de contas de EIP tenham subcontratado determinadas funções ou atividades;
 - e) Pessoas de outro modo relacionadas ou ligadas a ROC ou SROC quando realizam a revisão legal de contas de EIP.
- O art. 27.º do Regulamento (UE) n.º 537/2014 impõe às autoridades nacionais o acompanhamento regular da evolução do mercado de prestação de serviços de revisão legal de contas a EIP, avaliando em particular (a) os riscos decorrentes de uma incidência elevada de deficiências de qualidade de um ROC/SROC suscetível de resultar no desaparecimento de SROC, a descontinuação da prestação de serviços de revisão legal de

contas, a acumulação adicional de riscos de deficiências na revisão legal de contas e o impacto na estabilidade global do sector financeiro; (b) os níveis de concentração do mercado; (c) o desempenho dos órgãos de fiscalização; e (d) a necessidade de adotar medidas de mitigação dos riscos referidos em (a) *supra*.

- O art. 30.º-A/1, e) da Diretiva 2006/43/CE prevê a possibilidade de aplicação de uma proibição temporária, por um período máximo de três anos, do exercício de funções numa EIP por um membro do respetivo órgão de administração ou direção²⁵.

Conclui-se, assim, que à luz da Diretiva 2006/43/CE e do Regulamento (UE) n.º 537/2014, as atribuições das autoridades nacionais estão focadas no ROC/SROC que realiza a revisão legal de contas, sem prejuízo de se admitir o exercício de determinados poderes sobre outras pessoas ou entidades (entre as quais, as EIP), na medida do necessário para uma supervisão cabal sobre os auditores.

Em linha com o exposto, a lei nacional — *i.e.*, o art. 4.º/4 b) do RJSA — determina que a CMVM é competente para «*Avaliar o desempenho do órgão de fiscalização de entidades de interesse público, nos termos previstos no artigo 27.º do Regulamento (UE) n.º 537/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014*» (sublinhado nosso). Assim, a incumbência da CMVM relativamente ao desempenho dos órgãos de fiscalização de EIP refere-se ao acompanhamento regular da evolução do mercado de prestação de serviços de revisão legal de contas a EIP, cf. previsto no mencionado art. 27.º.

É essa, pois a clarificação que se propõe efetuar no dito art. 4.º do RJSA, por forma a evitar possíveis interpretações incorretas, fundadas na leitura da parte inicial da alínea b) do n.º 4, sem a contextualizar devidamente na remissão que essa alínea efetua para o art. 27.º do Regulamento (UE) n.º 537/2014. Igualmente, propõe-se alterar a alínea j) do art. 44.º/1 do RJSA em conformidade.

Por outro lado, verifica-se que a lei nacional inovou relativamente à legislação europeia, ao prever-se, no art. 45.º/2 g) do RJSA, uma contraordenação grave, consubstanciada na violação de «*deveres de informação, fiscalização, acompanhamento, de verificação do cumprimento dos requisitos de independência e de seleção de ROC e SROC ou de outros deveres imputáveis ao órgão de fiscalização ou seus membros*».

Foi, portanto, atribuído à CMVM, pela lei nacional, um poder sancionatório sobre os órgãos de fiscalização de EIP. A interpretação desta norma (e, designadamente, a sua parte final) deve ser feita de forma integrada, quer com a parte inicial da norma, quer com o restante regime jurídico.

²⁵ Tendo esta norma sido transposta no art. 48.º/2 b) do RJSA.

Assim, aquele poder sancionatório da CMVM circunscreve-se ao papel que os órgãos de fiscalização de EIP desempenham relativamente ao ROC/SROC da EIP; estando pois excluídos os deveres imputados ao órgão de fiscalização que nada têm a ver com a seleção, o acompanhamento do trabalho e/ou a verificação da independência do auditor; como, por exemplo, a função de fiscalização do órgão de administração²⁶ ou outras competências previstas no CSC.

Deste modo, estão em causa os deveres relativos, por um lado, à fiscalização do processo de preparação e divulgação de informação financeira e, por outro, à fiscalização da independência do auditor e da qualidade da revisão legal de contas, coligidos no art. 3.º/3 da Lei n.º 148/2015²⁷.

A proposta de alteração constante do anteprojeto não consubstancia uma modificação substancial do conteúdo deste poder sancionatório da CMVM, antes se clarificando a norma em dois pontos:

- Primeiro, delimitando o âmbito objetivo da norma aos deveres do órgão de fiscalização relativos à fiscalização do processo de preparação e divulgação de informação financeira e à fiscalização da independência do auditor e da qualidade da revisão legal de contas; ou seja, aos deveres previstos no art. 3.º/3 da Lei n.º 148/2015, conforme referido acima; e
- Segundo, aclarando o âmbito subjetivo da norma, atribuindo-se a responsabilidade pelo cumprimento dos deveres aos membros do órgão de fiscalização, em vez de ao próprio órgão societário, desprovido de personalidade jurídica e judiciária.

III.4. Questões relacionadas com definições legais

a) A alteração da definição de “funções de interesse público”

O conceito de “funções de interesse público” é relevante para efeitos do registo dos auditores da CMVM, previsto e regulado no RJSA. Deste modo, o art. 2.º i) do RJSA contém uma definição de “funções de interesse público”.

Sucedo, porém, que este conceito surge definido naquela norma do RJSA por remissão para o art. 41.º do EOROC, o que não se mostra adequado, uma vez que esta norma não trata especificamente das funções de interesse público, mas dos atos próprios dos ROC/SROC, inexistindo uma equivalência de conceitos.

²⁶ Cf. arts. 420.º/1 a), 423.º-F/1 a) e 441.º/1 d) do CSC.

²⁷ Apesar de também se encontrarem referidos no CSC, reconhece-se função pedagógica ao art. 3.º/3 da Lei n.º 148/2015 e bem assim funcionalidade prática para efeitos de norma alvo de remissão.

Adicionalmente, a exemplificação de “funções de interesse público” feita no art. 41.º do EOROC mostra-se desadequada de um ponto de vista dos atos que devem relevar para efeitos de supervisão pública dos auditores, pois os arts. 41.º/1 b) e 41.º/2 do EOROC introduzem limitações relacionadas com “factos patrimoniais” (no primeiro caso) e “carácter de exclusividade” (no segundo). Esta situação redundaria na exclusão de atos relevantes, e previstos na lei, praticados pelos auditores — como seja, a título meramente ilustrativo, o parecer para a verificação das informações contidas na nota informativa de papel comercial não admitido à negociação em mercado regulamentado (cf. art. 17.º/2 do regime jurídico do papel comercial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 69/2004, de 25 de março). De acordo com a lei atual, pode assim haver um auditor a praticar atos que a lei especificamente lhe atribui (ainda que facultativamente) sem que seja necessário estar o mesmo registado na CMVM, caso esse ato não seja uma “função de interesse público” à luz do art. 41.º do EOROC.

Não parecendo este regime adequado, propõe-se prever uma definição específica no RJSA de “funções de interesse público”, abrangendo, por um lado, os atos em que a lei (tomada em sentido amplo, e quer nacional quer da União Europeia) preveja a intervenção (obrigatória ou facultativa) de auditor²⁸ e, por outro, a auditoria às contas.

b) A introdução da definição de “normas de auditoria”

Entende-se ser conveniente e necessário, por questões de segurança e certeza jurídicas, prever uma definição de “normas de auditoria”.

Apesar da terminologia utilizada na definição (“normas de auditoria”), o definido contém normas (legais e técnicas) relativas não só à auditoria às contas, como também a outros trabalhos realizados pelos auditores no exercício de funções de interesse público (cf. proposta de alteração do art. 2.º do RJSA) e de outros atos próprios. Embora se reconheça que esta opção possa não ser a solução ótima, considera-se ser preferível à utilização de uma multiplicidade de definições cujo somatório poderia ficar aquém do que é necessário abarcar com esta definição ampla.

Para mais detalhes, remete-se para a proposta de aditamento de um n.º 3 ao art. 2.º do RJSA e respetiva justificação, referidas no anteprojeto.

²⁸ Abrangendo assim o exemplo acima, do parecer no contexto da emissão de papel comercial; além de outros casos, tal como o relatório sobre a verificação das entradas de bens em espécie (art. 28.º do CSC).

c) A extensão das definições previstas no RJSA ao EOROC

Com base na reavaliação e reajustamentos efetuados às definições contidas no RJSA, entende-se propor, por uma questão de coerência ao longo da legislação relevante em matéria de auditoria, estender expressamente ao EOROC as definições constantes do RJSA (cf. novo art. 191.º-A).

d) A especialidade do órgão de fiscalização no modelo de governação germânico quando seja constituída uma comissão para as matérias financeiras especificamente dedicada ao exercício das funções previstas nas alíneas f) a o) do art. 441.º do CSC

O art. 3.º/1 da Lei n.º 148/2015 impõe às EIP a adoção de um dos três modelos de administração e fiscalização previstos para as sociedades anónimas.

Tendo sido suscitadas dúvidas sobre a natureza do conselho geral e de supervisão²⁹, cumpre assinalar que o mesmo é o órgão de fiscalização no modelo de governação germânico, assim qualificado atentas as suas competências legais, desde a fiscalização das atividades do órgão de administração (o conselho de administração executivo)³⁰ até à fiscalização do processo contabilístico e da revisão legal de contas³¹.

Ainda que a configuração legal do conselho geral e de supervisão tenha pontos de contacto com competências que, noutros modelos de governação, são típicas de outros órgãos — tal como a designação dos administradores (se estatutariamente não atribuída à assembleia geral)³²; ou a possibilidade (se estatutariamente prevista) de prestar o prévio consentimento à prática de determinadas categorias de atos pelo órgão de administração³³ —, esses pontos de contacto não lhe retiram nem subvertem a sua natureza de verdadeiro órgão de fiscalização. São, na verdade, competências que reforçam a sua natureza fiscalizadora relativamente ao órgão de administração.

No modelo germânico, pode dar-se o caso de, no seio do órgão de fiscalização, ser constituída uma comissão (para as matérias financeiras) especificamente dedicada ao

²⁹ Sugerindo-se que o mesmo seria um órgão de “alta administração”.

³⁰ Cf. art. 441.º/1 d) do CSC.

³¹ Cf. art. 441.º/1 f) a o) do CSC.

³² Cf. art. 441.º/1 a) e b) do CSC.

³³ Cf. art. 442.º do CSC, cujo n.º 1 estatui que «O conselho geral e de supervisão não tem poderes de gestão».

exercício de funções em matéria de fiscalização do processo contabilístico e da revisão legal de contas e acompanhamento das demais atividades do ROC/SROC³⁴.

Em tais casos, a lei determina que a fiscalização do processo contabilístico e da revisão legal de contas e, bem assim, o acompanhamento do ROC/SROC passe a ser efetuado especificamente por uma comissão interna do conselho geral e de supervisão: a comissão para as matérias financeiras. Esta comissão passa então a desempenhar de forma primária determinadas funções, sobre as quais o conselho geral e de supervisão mantém competências, desde logo, de fiscalização³⁵.

Considerando que as normas previstas na legislação de auditoria que incidem sobre o órgão de fiscalização são relativas à fiscalização do processo contabilístico e da revisão legal de contas e bem assim ao acompanhamento do ROC/SROC — e que, portanto, encontram paralelo com as alíneas f) a o) do art. 441.º do CSC —, entende-se que o regime jurídico de auditoria deve, neste particular, funcionar em moldes idênticos aos previstos na legislação societária, não sendo desejável criar inconsistências entre ambos os regimes. Deste modo, propõe-se o aditamento de um n.º 2 ao atual art. 2.º do RJSA, estabelecendo um regime paralelo com o previsto no art. 444.º/2 do CSC.

Consequentemente, é à comissão para as matérias financeiras que serão aplicáveis os requisitos de composição previstos no art. 3.º/2 da Lei n.º 148/2015, os deveres previstos no n.º 3 da mesma norma e em normas avulsas do EOROC (por exemplo, o dever de previamente aprovar, fundamentadamente, a prestação de serviços distintos da auditoria pelo ROC/SROC que realiza a revisão legal de contas). Isto não preclui, naturalmente, todos os deveres de fiscalização que impendem sobre o conselho geral e de supervisão relativamente às matérias a que a comissão para as matérias financeiras especificamente se dedica em cumprimento do disposto no n.º 2 do art. 444.º do CSC e, consequentemente, das normas previstas no regime jurídico de auditoria.

³⁴ É este o caso, designadamente, das sociedades emittentes de valores mobiliários admitidos à negociação em mercado regulamentado (cf. arts. 444.º/2 e 278.º/4 do CSC), que são qualificadas como EIP (cf. art. 3.º do RJSA).

³⁵ Mesmo que não se admita que o conselho geral e de supervisão mantenha competências concorrentes (não podendo, por isso, avocá-las), não deixará o mesmo de ser, pelo menos, responsável pela fiscalização da atuação da comissão para as matérias financeiras e pela designação e destituição dos respetivos membros; sendo, assim, o responsável último pelo bom cumprimento das funções.

A CMVM convida os respondentes à presente consulta a pronunciar-se sobre a proposta de aditamento de um n.º 2 ao art. 2.º do RJSA.

III.5. Outros temas

a) Período máximo do exercício de funções como ROC/SROC de EIP

No exercício da opção permitida pelo art. 17.º/1 do Regulamento (UE) n.º 537/2014, a legislação atual prevê um conjunto complexo de regras para aferir o período máximo da duração do exercício de funções de revisão legal de contas pelo ROC/SROC de uma EIP:

- Dois ou três mandatos, caso este tenha a duração de quatro ou três anos, respetivamente (art. 54.º/3 do EOROC). Por um lado, esta norma exige a realização de cálculos para se concluir que aquele período máximo é de, afinal, oito ou nove anos, caso o mandato seja de quatro ou três anos, respetivamente; por outro, a letra da lei deixa de fora os mandatos com outra duração, razão pela qual a CMVM emitiu a [FAQ n.º III.4](#).
- Atingido aquele período de oito ou nove anos, o mandato pode ainda ser prorrogado até perfazer um total de dez anos, desde que o órgão de fiscalização o proponha de maneira fundamentada ao órgão competente pela aprovação da prorrogação (art. 54.º/4 e 5 do EOROC).

Num intuito de simplificação da lei, propõe-se alterar a atual solução legal para passar a prever apenas um prazo de dez anos para a duração máxima das funções do ROC/SROC — coincidente com o prazo máximo fixado como regra no Regulamento (UE) n.º 537/2014 —, deixando liberdade às EIP para, em função do seu caso concreto, gerirem o número de mandatos (e a duração desses mandatos) do respetivo ROC/SROC.

Apesar de se propor a revogação do art. 54.º/5 do EOROC, cumpre clarificar que a exigência de proposta fundamentada se aplica sempre que esteja em causa a nomeação (inicial ou que vise a recondução) do ROC/SROC, atento o disposto na lei societária (aplicável às EIP que revistam forma societária, o que corresponde à grande maioria das mesmas)³⁶ e no art. 3.º/3 da Lei n.º 148/2015, que impõe ao órgão de fiscalização a verificação e acompanhamento permanentes das condições de independência do auditor.

³⁶ Cf. arts. 446.º/1, 420.º/2 b), 423.º-F/1 m) e 441.º/1 m) do CSC.

b) Registo de auditores junto da CMVM

Aproveitou-se a oportunidade para suprir um conjunto de lacunas cuja existência a prática evidenciou no regime do registo dos auditores na CMVM, incluindo na articulação deste registo com a prévia inscrição na OROC.

Em particular, são alteradas algumas regras com vista a uma maior certeza jurídica, incluindo a delimitação de prazos — de decisão da CMVM (cf. proposta de alteração do art. 11.º do RJSA); de suspensão do registo (cf. proposta de alteração do art. 13.º do RJSA); de comunicações da OROC à CMVM (cf. proposta de alteração do art. 14.º do RJSA) — e o regime, que passa a estar exposto, dos averbamentos ao registo (cf. proposta de alteração do art. 20.º do RJSA).

c) Regime sancionatório

Aproveitou-se a oportunidade para rever o regime sancionatório previsto no RJSA. Neste âmbito, destacamos as propostas relativas às condutas objeto de contraordenação (cf. proposta de alteração do art. 45.º do RJSA), com vista a uma maior segurança jurídica por parte dos agentes de mercado, nomeadamente as seguintes:

- Completa-se a atual alínea a) do n.º 1, que qualifica como contraordenação muito grave a emissão, pelo auditor, de uma opinião modificada. De acordo com a ISA 705, existem três tipos de opinião modificada: (i) reservas, (ii) escusa de opinião, (iii) opinião adversa³⁷. Porém, a norma contraordenacional apenas sanciona a violação do dever de emitir dois desses tipos de opinião modificada (reservas e escusa de opinião), sendo omissa relativamente à opinião adversa, sem que se justifique a diferença de tratamento. Assim, propõe-se aditar referência à “opinião adversa”, sujeitando a violação do dever de a emitir à mesma sanção prevista para a violação de emissão dos demais tipos de opinião modificada. Adicionalmente, com a eliminação da expressão “na certificação legal de contas” e com a introdução de referência expressa à “declaração” e à “conclusão”, propõe-se alargar este ilícito aos outros tipos de pronúncia do auditor no contexto de relatórios referentes a trabalhos distintos da auditoria (incluindo revisões limitadas e serviços de garantia de fiabilidade).

³⁷ Este facto foi também refletido na proposta de alteração ao art. 45.º/2 c) do EOROC, onde faltava referir a escusa de opinião (uma vez que a mesma era incorretamente definida no n.º 4 da mesma norma, que se propõe igualmente alterar).

- Passa a prever-se como contraordenação grave a violação do dever de declarar a impossibilidade de emissão de certificação legal de contas [novo art. 45.º/3, a), iii)], cf. proposta de alteração do art. 45.º/4 do EOROC. Apesar de censurável, entende-se que a sua gravidade não é equiparada à da violação de emitir uma opinião modificada, pelo que se propõe a sua graduação como contraordenação grave.
- Passa a prever-se como contraordenação grave a violação do dever de emissão atempada de certificação legal de contas ou relatório de auditoria [novo art. 45.º/3 b)], pela censurabilidade associada a tal conduta.
- Revoga-se a atual alínea b) do n.º 1, pelo facto de ter como pressupostos típicos um conjunto de conceitos indeterminados e relações de causalidade complexas. A eliminação desta alínea não origina uma lacuna, pois o ilícito que se pretende punir está coberto ou pela alínea a) do n.º 1 ou pela alínea a) do n.º 3. A revogação desta norma torna o sistema mais claro e simples, pois as contraordenações muito graves limitam-se aos casos, *grosso modo*, de (i) deficiências na opinião, (ii) falta de autorização para exercer a atividade e (iii) violação dos deveres de independência ou segredo.
- Autonomiza-se, num novo número (n.º 2), o ilícito previsto na atual alínea c) do n.º 1, uma vez que o registo na CMVM não é um dever, mas um ónus que impende sobre os auditores que pretendam exercer funções de interesse público. Como tal, o ilícito que se pretende punir não é a falta de registo — que, só por si, é um comportamento lícito, porque o auditor, neste caso, poderá realizar outras funções, não qualificadas como sendo de interesse público. Ilícito é o exercício de funções de interesse público sem registo na CMVM. Formalmente, não é possível transmitir esta ideia usando o proémio do n.º 1, que está construído do ponto de vista da violação de um dever. Como tal, propõe-se adotar uma técnica semelhante à prevista no art. 397.º/1 e 2 do CVM.

d) Temas identificados no relatório da OCDE sobre os obstáculos legais ao acesso a determinadas profissões, incluindo a de ROC

Por solicitação da Autoridade da Concorrência, a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico) promoveu um trabalho de identificação e avaliação de

situações que pudessem pôr em causa a sã concorrência (nomeadamente, através de barreiras à entrada), em Portugal, num conjunto de profissões autorreguladas, incluindo os auditores.

Como corolário dessa investigação, a OCDE publicou o seu relatório³⁸, no qual identificou um conjunto de situações passíveis de impacto a nível concorrencial.

De entre os temas identificados pela OCDE, ressaltam dois que, embora não refletidos no anteprojeto sujeito a consulta, a CMVM crê serem passíveis de ponderação e eventual alteração, pelo que os coloca, pelo presente documento de consulta, expressamente à consideração dos respondentes:

1. Atualmente, a alínea a) do n.º 1 do art. 118.º do EOROC obriga a que apenas possam estar registadas como SROC aquelas entidades em que a maioria do capital social e dos direitos de voto pertença a ROC, SROC, auditores ou entidades de auditoria de Estados Membros.

A OCDE recomenda que apenas se exija que a maioria dos direitos de voto seja detida por ROC, SROC, auditores ou entidades de auditoria de Estados Membros, opção para a qual a CMVM gostaria de obter a opinião fundamentada dos respondentes.

2. Sem prejuízo das alterações de redação propostas no anteprojeto ao art. 149.º do EOROC, a alínea b) do seu n.º 1 determina que a inscrição de auditores de países terceiros só pode ocorrer se estes comprovarem a sua residência em Portugal por um período mínimo de três anos. A OCDE recomenda a supressão deste requisito de residência.

A CMVM considera aquela medida adequada para garantir a familiaridade do auditor com a realidade portuguesa, mas reconhece que o atual requisito pode constituir uma barreira geográfica ao acesso à profissão, tal como invocado pela OCDE. Assim, e tentando ir ao encontro das preocupações da OCDE, a CMVM admite a possibilidade de redução do *supra* referido prazo de três anos para um ano, agradecendo, desde já, o contributo fundamentado dos respondentes quanto a este aspeto.

³⁸ Vide OECD (2018), OECD Competition Assessment Reviews: Portugal: Volume II - Self-Regulated Professions, OECD Publishing, Paris.

A CMVM convida os respondentes à presente consulta a pronunciarem-se sobre a possibilidade de:

a) Alterar a alínea a) do n.º 1 do art. 118.º do EOROC, de modo a exigir apenas que a maioria dos direitos de voto (e não também do capital social) de uma SROC seja detida por ROC, SROC, auditores ou entidades de auditoria de Estados Membros;

b) Reduzir, para um ano, o atual requisito de residência por um período mínimo de três anos, previsto na alínea b) do n.º 1 do art. 149.º do EOROC.