

PORTUGAL

O NOVO REGIME JURÍDICO DA SUPERVISÃO DE AUDITORIA APROVADO PELA LEI N.º 148/2015, DE 9 DE SETEMBRO

O novo Regime Jurídico da Supervisão de Auditoria aprovado pela Lei n.º 148/2015, de 9 de setembro

A Lei n.º 148/2015, de 9 de setembro, veio aprovar o novo Regime Jurídico da Supervisão de Auditoria, transpondo para o direito interno português a Diretiva 2014/56/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, e assegurando 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. O presente artigo procura resumir o referido Regime Jurídico da Supervisão de Auditoria e apontar os seus traços essenciais, bem como analisar, brevemente, as alterações legislativas introduzidas pela Lei n.º 148/2015, de 9 de setembro. /

The new Legal Framework for the Supervision of Auditing Activities approved by Law no. 148/2015, of 9 September

Law no. 148/2015, of 9 September, enacted the new Portuguese Legal Framework of the Supervision of Auditing Activities, transposing Directive 2014/56/EU, of the European Parliament and of the Council, of 16 April 2014, into Portuguese internal law, and ensuring the execution, also within Portuguese internal law, of Regulation (EU) no. 537/2014, of the European Parliament and of the Council, of 16 April 2014, which concerns the specific requirements that apply to the auditing of accounts of public interest entities. This article is intended to provide a summary of the aforementioned new Portuguese Legal Framework of the Supervision of Auditing Activities and highlight its main characteristics, as well as to briefly analyze the legislative amendments introduced by Law no. 148/2015, of 9 September.

PALAVRAS-CHAVE

Auditoria, Supervisão, Regulador, Entidades de interesse público, Comissão de Mercado de valores (Portugal)

KEY WORDS

Auditing; Supervision; Regulator; Public interest entities; Securities Market Authority (Portugal)

Fecha de recepción: 3-5-2016

Fecha de aceptación: 30-5-2016

INTRODUÇÃO

A Lei n.º 148/2015, de 9 de setembro («Lei 148/2015»), veio aprovar o novo Regime Jurídico da Supervisão de Auditoria («RJSA»), transpondo para o direito interno português a Diretiva 2014/56/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014 («Diretiva 2014/56/UE»), e assegurando 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 («Regulamento 537/2014»), relativo aos requisitos específicos para a revisão legal de contas das entidades de interesse público. Adicionalmente, a Lei 148/2015 veio introduzir algumas alterações em diplomas legislativos anteriores, a saber, os Estatutos da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (aprovados pelo Decreto-Lei n.º 5/2015, de 8 de janeiro), o Código dos Valores Mobiliários («CVM») e o Código das Sociedades Comerciais («CSC»).

Para além desta finalidade imediata, ou seja, transpor para o direito interno uma Diretiva comunitária e assegurar a execução de um Regulamento comu-

nitário, a Lei 148/2015 terá também, como qualquer outro diploma, uma finalidade mediata e um objetivo último a atingir. Pensamos que esta finalidade mediata se pode descortinar da leitura dos considerandos da Diretiva 2014/56/UE, em particular, o considerando (1), que, de forma bastante esclarecedora, refere que, «a fim de reforçar a proteção dos investidores», visou-se «intensificar a supervisão pública dos revisores oficiais de contas e das sociedades de revisores oficiais de contas, dando maior independência às autoridades de supervisão pública da União e conferindo-lhes poderes suficientes, incluindo poderes de investigação e de imposição de sanções para detetar, dissuadir e prevenir violações das regras aplicáveis no contexto da prestação de serviços de auditoria por revisores oficiais de contas e das sociedades de revisores oficiais de contas».

OBJETO DO RJSA

O RJSA constitui um anexo à Lei 148/2015. O seu objeto, indicado logo no artigo 1.º, é regular «a atividade de supervisão pública de revisores oficiais de contas (ROC), das sociedades de revisores oficiais de

contas (SROC), de auditores e entidades de auditoria de Estados membros da União Europeia e de países terceiros registados em Portugal, definindo a competência, a organização e o funcionamento desse sistema de supervisão, em articulação com o disposto, quanto a entidades de interesse público, no Regulamento (UE) n.º 537/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, e nos respetivos atos delegados.».

ENTIDADE DE SUPERVISÃO – ATRIBUIÇÕES E PODERES

A atividade de supervisão pública enunciada no artigo 1.º do RJSA é uma atribuição da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários («CMVM»), nos termos do artigo 4.º também do RJSA. Tal atribuição da CMVM não é prejudicada pela atribuição de algumas competências de supervisão à Ordem dos Revisores Oficiais de Contas («OROC»), tal como refere o n.º 3 do artigo 4.º do RJSA.

A atividade de supervisão «inclui a supervisão final de todas as entidades e atividades relativamente às quais a OROC possua igualmente atribuições, incluindo a supervisão dos procedimentos e atos de inscrição assegurados pela OROC e dos sistemas de controlo de qualidade por esta implementados nos termos e para efeitos do seu Estatuto.» (n.º 2 do artigo 4.º do RJSA). Adicionalmente, tal como referido no n.º 4 do artigo 4.º do RJSA, são também atribuições da CMVM: «[...]»

- a) *Assegurar o controlo de qualidade e os sistemas de inspeção dos ROC e SROC sobre auditores que realizem a revisão legal das contas de entidades de interesse público, bem como as inspeções sobre os demais auditores que decorram de denúncia de outra autoridade nacional ou estrangeira;*
- b) *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;*
- c) *Emitir os regulamentos necessários sobre as matérias compreendidas no âmbito da sua esfera de atuação, consultando a Ordem para o efeito;*
- d) *Instruir e decidir processos de contraordenação, incluindo aplicar sanções de carácter contraordenacional.»*

Nos termos do artigo 25.º do RJSA, no contexto das suas competências de supervisão, a CMVM exerce os poderes e prerrogativas que lhe são atribuídos

no CVM, «sendo aplicáveis, em particular e com as necessárias adaptações, o disposto nos artigos 355.º, 360.º a 362.º, 364.º a 366.º e 373.º a 377.º -A desse Código.». Assim, são conferidos à CMVM fortes poderes de atuação na supervisão da atividade dos auditores. Para se ter uma ideia, veja-se, por exemplo, as prerrogativas enunciadas no artigo 361.º, n.º 2 do CVM:

- a) *Exigir quaisquer elementos e informações e examinar livros, registos e documentos, não podendo as entidades supervisionadas invocar o segredo profissional;*
- b) *Ouvir quaisquer pessoas, intimando-as para o efeito, quando necessário;*
- c) *Determinar que as pessoas responsáveis pelos locais onde se proceda à instrução de qualquer processo ou a outras diligências coloquem à sua disposição as instalações de que os seus agentes careçam (...);*
- d) *Requerer a colaboração de outras pessoas ou entidades, incluindo autoridades policiais, quando tal se mostre necessário ou conveniente ao exercício das suas funções (...);*
- e) (...);
- f) *Substituir-se às entidades supervisionadas no cumprimento de deveres de informação;*
- g) *Divulgar publicamente o facto [(de uma entidade supervisionada)] não estar a observar os seus deveres.».*

A este elenco de prerrogativas acrescem ainda, entre outras, as enunciadas no artigo 364.º, n.º 1 do CVM, cumprindo salientar as seguintes:

- a) *[Efetuar] as inspeções que entenda necessárias às entidades sujeitas à sua supervisão;*
- b) *[Realizar] inquéritos para averiguação de infrações de qualquer natureza cometidas no âmbito do [(mercado de prestação de serviços de auditoria)] ou que afetem o seu normal funcionamento.».*

Para além das atribuições e prerrogativas genéricas ora referidas, a CMVM é responsável por controlar a qualidade do trabalho efetuado pelos ROC, SROC e auditores e entidades de auditoria de países terceiros que auditem entidades de interesse público nos termos previstos no Regulamento 537/2014. No âmbito destas competências de controlo de qualidade a CMVM deve realizar inspeções periódicas à atividade prosseguida pelos ROC, SROC e

demais auditores que auditem entidades de interesse público, inspeções essas que devem cobrir um conjunto de matérias indicadas no artigo 26.º do Regulamento 537/2014, em particular, o cumprimento por parte do ROC, SROC ou auditor inspeccionado das normas de auditoria e de controlo de qualidade aplicáveis e dos requisitos em matéria de deontologia e independência aplicáveis no âmbito do direito comunitário e português. Tais inspeções devem culminar num relatório, que conterà as principais conclusões da CMVM. Nos termos do artigo 42.º, n.º 1 do RJSA, «*Sempre que as eventuais irregularidades detetadas sejam, segundo a avaliação da CMVM, sanáveis, os relatórios de supervisão podem concluir com a emissão de recomendações ao ROC, à SROC ou à OROC, conforme os casos, no sentido de serem adotadas medidas para a reposição da conformidade com a lei e os regulamentos aplicáveis.*». Tais medidas devem ser adotadas pelos ROC ou SROC em causa «*num prazo razoável, a estabelecer pela CMVM ou pela OROC.*» (artigo 42.º, n.º 3 do RJSA); caso não sejam aplicadas, poderão ser aplicadas sanções (artigo 42.º, n.º 4 do RJSA), nomeadamente as prescritas no próprio RJSA.

Regime sancionatório

O artigo 45.º do RJSA prevê tipos de contraordenações leves – puníveis com coimas de € 2.500 a € 500.000 -, graves - puníveis com coimas de € 10.000 a € 2.500.000 – e muito graves - puníveis com coimas de € 25.000 a € 5.000.000.

Como exemplo de contraordenação leve pode apontar-se a violação de «*deveres de comunicação previstos na lei*» (artigo 45.º, n.º 3, a)); como exemplos de contraordenações graves pode apontar-se a violação «*de normas de auditoria aplicáveis emitidas por entidade competente, bem como de normas de acesso e exercício da atividade de auditoria respeitantes à organização, funcionamento, formação dos auditores, bem como ao planeamento, execução, conclusões e controlo de qualidade do seu trabalho, incluindo as suas opiniões*» (artigo 45.º, n.º 2, a)), a violação «*de ordens ou mandatos legítimos da CMVM*» (artigo 45.º, n.º 2, c)) e a violação «*do dever de arquivo de documentos inerentes à revisão legal ou voluntária de contas e respetiva conservação*» (artigo 45.º, n.º 2, d)); finalmente, como exemplos de contraordenações muito graves pode apontar-se a violação «*do dever de emissão, na certificação legal de contas, de reservas ou escusas de opinião*» (artigo 45.º, n.º 1, alínea a), a violação «*do dever de suportar adequadamente a opinião*

emitida, designadamente em áreas relevantes das demonstrações financeiras, através da obtenção de prova de revisão e/ou auditoria apropriada e suficiente e de documentação das respetivas conclusões» (artigo 45.º, n.º 1, alínea b)) e a violação «*de deveres de independência ou de segredo dos auditores*» (artigo 45.º, n.º 1, alínea d)).

O artigo 48.º do RJSA prevê ainda a possibilidade de aplicação de sanções acessórias, a saber: apreensão e perda do objeto da infração, incluindo o produto do benefício obtido, interdição temporária do exercício da profissão ou da atividade pelo infrator, e revogação da aprovação ou cancelamento do registo necessário ao exercício de funções.

O artigo 46.º, n.º 1 do RJSA manda aplicar às contraordenações previstas no próprio RJSA o regime processual e substantivo do CVM, tanto na fase administrativa como na fase judicial.

Finalmente, notamos que o artigo 49.º, n.º 4 do RJSA vem introduzir uma interessante obrigação para as SROC: estas devem estabelecer «*procedimentos adequados para os seus colaboradores comunicarem infrações a nível interno através de um canal específico*». Ou seja, a lei passa a impor às SROC que, essencialmente, adotem uma política interna de «*whistleblowing*».

Registo de auditores

Com a aprovação do RJSA passa a ser obrigatório aos ROC e SROC (bem como aos auditores de Estados membros que não Portugal ou de países terceiros) que pretendam exercer funções de interesse público (incluindo auditoria legal de contas) em Portugal estarem registados junto da CMVM. Tal registo é sem prejuízo (i.e., cumulativo) com a inscrição na OROC.

O registo é efetuado pela CMVM mediante requerimento do interessado. Segundo o artigo 8.º do RJSA, a finalidade do mesmo é «*assegurar o controlo prévio dos requisitos para o exercício de funções de interesse público e permitir a organização da supervisão*».

Não nos pretendemos alongar a propósito do procedimento de registo. Salientamos apenas que, (i) para ROC e SROC, a CMVM instrui o processo solicitando à OROC que lhe envie o processo de inscrição do requerente junto daquela, de forma a aproveitar a informação já disponibilizada e (ii) que a decisão da CMVM deve ser notificada dentro de

30 dias a contar da data da receção do pedido de registo, não constituindo, porém, a falta de notificação, deferimento tácito do pedido. São fundamentos de recusa do registo a falta de instrução do pedido com todos os elementos necessários, a prestação de falsas declarações, e o não preenchimento dos «requisitos relativos à idoneidade, qualificação, experiência profissional e adequação dos meios humanos, materiais, financeiros e organizacionais exigíveis para o exercício da atividade» (artigo 12.º, n.º 1 do RJSA). Quanto ao cancelamento do registo: são fundamentos do mesmo «a verificação de circunstâncias que obstariam ao registo, se as mesmas não tiverem sido sanadas no prazo fixado pela CMVM», e a obtenção do registo «com recurso a falsas declarações ou qualquer outro meio irregular». O ROC ou SROC cujo registo tenha sido cancelado não pode requerer novo registo antes de decorridos dois anos sobre a data da decisão de cancelamento.

ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS

Conforme acima referido, a Lei 148/2015 introduziu alterações aos Estatutos da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, ao Código dos Valores Mobiliários («CVM») e ao Código das Sociedades Comerciais («CSC»).

As alterações aos Estatutos da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários prendem-se essencialmente com a orgânica da CMVM. Não entraremos em detalhe sobre as mesmas, notando apenas que a CMVM passará a ter um novo órgão com competências consultivas e de acompanhamento do setor da auditoria, denominado Conselho Geral de Supervisão de Auditoria.

As alterações ao CVM destinam-se, sobretudo, a eliminar da linguagem deste código a figura do «auditor externo» ou «auditor registado na CMVM», anteriormente referida nos artigos 8.º a 9.º-A do CVM. As funções anteriormente desempenhadas por este «auditor registado na CMVM» passam a ter de ser desempenhadas por ROC ou SROC, que, nos termos gerais acima referidos, deve estar necessariamente registado(a) na CMVM para o exercício de funções de interesse público.

Finalmente, a alteração ao CSC parece-nos ser a mais importante. A Lei 148/2015 alterou os limites referidos no artigo 413.º, n.º 2, alínea a) do CSC, limites esses que, se forem, pelo menos dois deles, ultrapassados durante dois anos consecutivos, tornam obrigatória, para as sociedades que adotem o

modelo de fiscalização comumente designado por «latino» ou «clássico» (por contraposição aos modelos «anglo-saxónico» e «germânico»), a adoção da submodalidade «reforçada», com conselho fiscal e ROC externo (por contraposição à submodalidade «simplificada», com fiscal único ou com conselho fiscal sem ROC externo) (exceto as sociedades que sejam totalmente dominadas por outra sociedade que adote esta submodalidade reforçada). Os limiares passaram assim a ser (a) total de balanço de € 20.000.000 (por contraposição aos € 100.000.000 anteriores), (b) volume de negócios líquido de € 40.000.000 (por contraposição a um «total de vendas líquidas e outros proventos» de € 150.000.000) e (c) número médio de empregados durante o período de 250 (face a 150 trabalhadores empregados em média durante o exercício). Adicionalmente, cumpre notar que a alteração é também relevante a propósito de regime da prestação de caução pelos administradores: o artigo 396.º, n.º 3 do CSC dispõe que não é possível aos acionistas deliberarem a dispensa de prestação de caução nas sociedades que cumpram os critérios referidos no artigo 413.º, n.º 2, alínea a) do CSC.

ENTIDADES DE INTERESSE PÚBLICO

Finalmente, um curto apontamento sobre o artigo 3.º da Lei 148/2015, a propósito da fiscalização das entidades de interesse público.

Nos termos do n.º 1 deste artigo 3.º, as entidades de interesse público adotam um dos modelos de administração e fiscalização previstos no n.º 1 do artigo 278.º do CSC (os já conhecidos e acima referidos modelo «clássico» ou «latino»; modelo «anglo-saxónico»; e modelo «germânico»). No entanto, o mesmo artigo 3.º, n.º 1 efetua uma precisão: se adotarem o modelo de fiscalização «clássico» ou «latino», as entidades de interesse público devem obrigatoriamente adotar a submodalidade «reforçada», com conselho fiscal e ROC externo.

O artigo 3.º do RJSA, clarifica quais as entidades que devem ser qualificadas como entidades de interesse público:

«[...]»

- a) Os emitentes de valores mobiliários admitidos à negociação num mercado regulamentado;
- b) As instituições de crédito;
- c) As empresas de investimento;

d) Os organismos de investimento coletivo sob forma contratual e societária, previstos no regime geral dos organismos de investimento coletivo, aprovado pela Lei n.º 16/2015, de 24 de fevereiro;

e) As sociedades de capital de risco, as sociedades de investimento em capital de risco e os fundos de capital de risco, previstos no Regime Jurídico do Capital de Risco, Empreendedorismo Social e Investimento Especializado, aprovado pela Lei n.º 18/2015, de 4 de março;

f) As sociedades de investimento alternativo especializado e os fundos de investimento alternativo especializado, previstos no Regime Jurídico do Capital de Risco, Empreendedorismo Social e Investimento Especializado, aprovado pela Lei n.º 18/2015, de 4 de março;

g) As sociedades de titularização de créditos e os fundos de titularização de créditos;

h) As empresas de seguros e de resseguros;

i) As sociedades gestoras de participações sociais, quando as participações detidas, direta ou indiretamente, lhes confiram a maioria dos direitos de voto nas instituições de crédito referidas na alínea b);

j) As sociedades gestoras de participações sociais no sector dos seguros e as sociedades gestoras de participação de seguros mistas;

k) Os fundos de pensões;

l) As empresas públicas que, durante dois anos consecutivos, apresentem um volume de negócios superior a € 50 000 000, ou um ativo líquido total superior a € 300 000 000.».

Algumas destas entidades de interesse público não têm personalidade jurídica (e.g. todas as que sejam fundos). Nestes casos, os requisitos de fiscalização previstos no artigo 3.º da Lei 148/2015 aplicam-se relativamente às respetivas entidades gestoras (n.º 4 do mesmo artigo).

O artigo 3.º, n.º 2 da Lei 148/2015 estabelece alguns requisitos qualitativos que devem ser cumpridos pelos membros do órgão de fiscalização das entidades de interesse público. Assim, sem prejuízo de outras exigências legais específicas: o órgão de fiscalização de entidades de interesse público deve incluir pelo menos um membro que tenha «habili-

tação académica adequada ao exercício das suas funções e conhecimentos em auditoria ou contabilidade»; os seus membros devem ter, no seu conjunto, «formação e experiência prévias para o setor em que opera a entidade» e; a maioria dos seus membros, incluindo o presidente, deve ser considerada independente, nos termos do artigo 414.º, n.º 5 do CSC.

Por sua vez o artigo 3.º, n.º 3 estabelece alguns deveres especiais a que estão sujeitos os órgãos de fiscalização das entidades de interesse público, cumprindo sublinhar os deveres de «Verificar e acompanhar a independência do revisor oficial de contas ou da sociedade de revisores oficiais de contas nos termos legais, incluindo o artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 537/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, e, em especial, verificar a adequação e aprovar a prestação de outros serviços, para além dos serviços de auditoria, nos termos do artigo 5.º do referido regulamento» e «Selecionar os revisores oficiais de contas ou sociedades de revisores oficiais de contas a propor à assembleia geral para eleição e recomendar justificadamente a preferência por um deles, nos termos do artigo 16.º do Regulamento (UE) n.º 537/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014». Este último dever assume particular relevância, uma vez que torna claro que a nomeação do ROC externo nas entidades de interesse público deve ser feita pela assembleia geral mediante proposta (fundamentada) do órgão de fiscalização interno.

CONCLUSÕES

A título de brevíssima conclusão, parece-nos evidente que a atividade dos auditores passou a estar, com a entrada em vigor da Lei 148/2015 e do RJSA, e com a transferência de competências de supervisão para a CMVM, sujeita a um escrutínio reforçado. A amplitude das prerrogativas ao dispor da CMVM, bem como a severidade das sanções previstas no regime sancionatório do RJSA, parecem-nos elementos importantes para assegurar a existência de uma supervisão eficaz. Será interessante acompanhar como, na prática, a CMVM irá exercer os seus poderes de supervisão.

JOSÉ MARIA RODRIGUES*

* Abogado del Área de Derecho Mercantil de Uría Menéndez Proença de Carvalho (Lisboa).