

Ao Exmo.  
Conselho de Administração  
Comissão do Mercado de Valores Mobiliários  
Rua Laura Alves, 4  
Apartado 14258  
1064-061 Lisboa

Lisboa, 14 de Dezembro de 2015

N/ Ref.ª: AEM/ASF/597

Assunto: Processo de Consulta Pública da CMVM n.º 6/2015  
Anteprojecto de Regulamento da CMVM relativo a Auditoria

Exmos. Senhores,

A AEM - ASSOCIAÇÃO DE EMPRESAS EMITENTES DE VALORES COTADOS EM MERCADO (“AEM”) vem, no contexto do processo supramencionado e após consulta às empresas suas associadas, pronunciar-se sobre a proposta de Anteprojecto de Regulamento da CMVM relativo a Auditoria (o “Anteprojecto”).

Previamente à análise do Anteprojecto, porém, a AEM considera oportuno aproveitar o presente ensejo para partilhar com a CMVM (ou reiterar) um conjunto de questões de índole mais substantiva, relacionadas com o quadro legal que passará a vigorar a partir de 1 de Janeiro de 2016, com a entrada em vigor da Lei n.º 148/2015, que aprova o novo Regime Jurídico da Supervisão de Auditoria (doravante, RJSA), bem como da Lei n.º 140/2015, de 7 de Setembro, que aprova o novo Estatuto da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas (doravante, EOROC), e a respectiva regulamentação de segundo nível, de que faz parte o Anteprojecto de Regulamento ora objecto de consulta pública.

## **I. Problemas do novo quadro legal do exercício da auditoria**

### **1. Designação da Comissão do Mercado dos Valores Mobiliários (CMVM) como supervisor independente**

Conforme foi oportunamente desenvolvido na Posição da AEM de 16 de Julho de 2015, relativa à proposta de novo Regime Jurídico da Supervisão de Auditoria, e remetida à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública da Assembleia da República, a designação da CMVM como a entidade de supervisão pública de auditoria suscita preocupações.

Estas preocupações, esclarece-se e reitera-se, não resultam do facto de o supervisor de auditoria, em concreto, passar a ser a CMVM, autoridade com a qual a AEM mantém as melhores relações institucionais e de trabalho, mas sim da circunstância de o modelo de supervisão agora consagrado concentrar um conjunto excessivo de poderes numa única e mesma autoridade administrativa a qual já exerce um muito alargado conjunto de poderes, aliás, em potencial conflito de interesses com aqueles que agora lhe foram atribuídos.

De facto, nos termos do RJSA, a CMVM passou a ser a autoridade responsável pela supervisão pública dos revisores oficiais de contas (ROC), das sociedades de revisores oficiais de contas (SROC) e da actividade de auditoria por aqueles desenvolvida, sendo-lhe atribuídos, para o efeito, poderes de regulação e de supervisão (incluindo os de registo de ROC e de SROC, de avaliação da respectiva idoneidade, de instrução, e de decisão de processos sancionatórios), e reservando-se ainda para esta autoridade administrativa, a título exclusivo, as competências de controlo de qualidade e de inspecção dos ROC e das SROC de entidades de interesse público (EIP).

Assim, considerando o conjunto de poderes de regulação, de regulamentação, de supervisão, de fiscalização, e sancionatórios, de que a CMVM já dispunha para o exercício das suas actuais atribuições no âmbito da supervisão dos mercados de instrumentos financeiros e das sociedades emittentes de valores mobiliários cotados, a AEM vê com preocupação a excessiva concentração de poderes, configurada no RJSA, sobre auditores e auditados, e regulados e supervisionados, numa única e mesma autoridade administrativa.

Esta excessiva concentração de atribuições e poderes na CMVM (ou seja, e é esse o aspecto que importa realçar, na mesma autoridade administrativa), é susceptível de criar situações de quebra de independência entre o exercício da supervisão de auditoria e o exercício da actividade de supervisão das sociedades emittentes de valores mobiliários, bem como conduzir, de forma grave, à violação de direitos e garantias fundamentais dos regulados e supervisionados.

Não cabe aqui voltar a explicar toda a fundamentação subjacente a estas preocupações da AEM, e que constam da já mencionada Posição de 16 de Julho, da qual foi dado atempado conhecimento à CMVM, cumprindo apenas recordar que terão sido preocupações idênticas a estas que explicam que, em vinte e dois países da União Europeia analisados, apenas dois Estados tenham integrado a supervisão pública dos auditores em estruturas internas do regulador do mercado de capitais (e, ainda assim, trata-se de casos com uma cultura regulatória e prática de supervisão completamente diferentes do caso português).

Certo é que o legislador, ao contrário do preconizado pela AEM, entendeu não atribuir a supervisão dos auditores a uma entidade autónoma, sem outras responsabilidades que não a supervisão da actividade de auditoria, e que pudesse assegurar a total independência no exercício da respectiva actividade de supervisão.

Ora, e é este o ponto que agora importa enfatizar, porque quanto maior é o poder, maior deve ser a responsabilidade, desta opção do legislador pela concentração de um conjunto excessivo de poderes numa única e mesma autoridade administrativa devem resultar, igualmente, especiais e particularmente exigentes responsabilidades de cuidado e prudência na interpretação e aplicação do RJSA e do EOROC pela CMVM.

A CMVM, naturalmente, está vinculada às normais obrigações de uma autoridade administrativa, designadamente, de rigoroso respeito pelos princípios da necessidade, proporcionalidade, pluralismo regulatório, clareza e correcção legística, transparência, certeza, protecção da confiança e segurança jurídica.

Mas, no novo quadro legal da auditoria, no qual a CMVM é chamada, simultaneamente, a interpretar, aplicar e regulamentar a lei, realizar as acções de supervisão e as correspondentes investigações, e ademais, apurar eventuais responsabilidades contraordenacionais e, no mesmo processo, decidir sanções e cobrar coimas (arrecadando parte muito significativa da respectiva receita), parece ser exigível à autoridade de supervisão que considere com particular relevância e rigor outros princípios fundamentais do mercado de capitais:

- Desenvolvimento do mercado: as intervenções regulatórias propostas ou decididas pela CMVM devem sempre favorecer o desenvolvimento regular e harmonioso do mercado, em particular incentivando a inovação financeira e a competitividade interna e externa do mercado e dos respectivos agentes nacionais, com destaque para as empresas com valores cotados em mercado;

- Desburocratização: a CMVM deve procurar reduzir ou suprimir exigências administrativas desnecessárias ou injustificadamente complexas impostas aos destinatários das normas.

Neste quadro, ainda, ganham redobrada expressão os princípios constitucionais que limitam o poder administrativo: o princípio da legalidade, que manda à Administração obedecer à lei e, acima da lei, à Constituição da República Portuguesa, e o princípio do respeito pelos direitos e interesses legítimos dos particulares, que obriga a Administração a não violar as situações juridicamente protegidas dos administrados.

Devendo notar-se que, no quadro destes Princípios, naturalmente, não pode a autoridade administrativa prejudicar os direitos e interesses legítimos dos particulares, ou impor discriminações, em termos que a lei ou a Constituição não autorizem; e, em nossa opinião, não poderá, igualmente, por exemplo, tomar decisões que provoquem ou beneficiem o alargamento dos seus próprios poderes, já que, face ao excessivo leque de poderes nela concentrados, a sua actuação enquanto regulador, supervisor e aplicador, se torna de muito mais difícil escrutínio.

## **2. Aparente contradição entre certas normas do EOROC e certas normas do Regulamento (UE) de Auditoria**

O que acabou de se escrever ganha particular acuidade face à necessidade (e aparente dificuldade) de proceder à articulação entre o disposto na Lei n.º 140/2015, de 7 de Setembro, que aprova, como se referiu, o novo Estatuto da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas, e o 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 (e parcialmente executado pelo novo EOROC).

Em especial, a lei nacional (EOROC), contém uma disposição transitória (o artigo 3.º), a propósito do tema da obrigatoriedade de rotação dos Revisores Oficiais de Contas, Sociedades de Revisores Oficiais de Contas e Auditores Externos, cujo teor literal parece não coincidir com as disposições transitórias contidas no artigo 41.º do Regulamento.

O ponto implica um grau mais detalhado de desenvolvimento.

O artigo 3.º, n.º 5, do EOROC, sob a epígrafe “Disposições transitórias”, refere que:

*“O tempo de exercício de funções pelo sócio responsável, pelo revisor oficial de contas ou pela sociedade de revisores oficiais de contas junto de uma entidade de interesse público decorrido até à data de entrada em vigor do novo Estatuto da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas, aprovado em anexo à presente lei, e, subsequentemente a esse momento, até à finalização dos mandatos em curso, é contabilizado, no momento da eventual renovação do mandato, para efeitos da aplicação dos limites estabelecidos no artigo 54.º desse Estatuto.”*

O artigo 41.º do Regulamento (UE) n.º 537/2014, de 16 de Abril, contém disposições transitórias, e dispõe assim:

*“1. A partir de 17 de junho de 2020, as entidades de interesse público não iniciam nem renovam um mandato de auditoria com um determinado revisor oficial de contas ou uma determinada sociedade de revisores oficiais de contas, se esse revisor ou essa sociedade lhes tiver prestado serviços de auditoria durante vinte ou mais anos consecutivos na data de entrada em vigor do presente regulamento.*

*2. A partir de 17 de junho de 2023, as entidades de interesse público não iniciam nem renovam um mandato de auditoria com um determinado revisor oficial de contas ou uma determinada sociedade de revisores oficiais de contas, se esse revisor ou essa sociedade lhes tiver prestado serviços de auditoria durante mais de onze mas menos de vinte anos consecutivos, na data de entrada em vigor do presente regulamento.*

*3. Sem prejuízo do disposto nos n.ºs 1 e 2, os mandatos de auditoria iniciados antes de 16 de junho de 2014, mas que ainda estejam em curso em 17 de junho de 2016, podem prosseguir até ao termo da duração máxima referida no artigo 17.º, n.º 1, segundo parágrafo ou no artigo 17.º, n.º 2, alínea b). É aplicável o disposto no artigo 17.º, n.º 4.*

*4. O artigo 16.º, n.º 3, só é aplicável a tal mandato de auditoria, após o termo do período referido no artigo 17.º, n.º 1, segundo parágrafo.”*

Ou seja, segundo o Regulamento:

- após 17 de Junho de 2020: o ROC ou a SROC que tenha prestado serviços a uma entidade de interesse público durante 20 anos consecutivos, não pode iniciar ou renovar um mandato para essa entidade;

- após 17 de Junho de 2023: o ROC ou a SROC que tenha prestado serviços a uma entidade de interesse público durante mais de onze anos mas menos de vinte anos consecutivos, na data da entrada em vigor deste regulamento, não pode iniciar ou renovar um mandato para essa entidade;

Poderíamos agora desenvolver e densificar a discussão jurídica relativa à articulação dos dois preceitos.

Mas esse desenvolvimento não parece necessário.

Em primeiro lugar, porque, do simples cotejo das normas em apreço, parece resultar claro que o Regulamento (UE) dispõe de regras transitórias específicas, aplicáveis às relações de revisão de contas e auditoria já existentes aquando da sua entrada em vigor, enquanto que a Lei n.º 140/2015 não contém regras idênticas, pretendendo apenas, no referido artigo 3.º, n.º 5, regular as relações estabelecidas depois de 17 de Junho de 2014, data da entrada em vigor do Regulamento (UE), e 1 de Janeiro de 2016, data da entrada em vigor da Lei n.º 140/2015 (ou, no limite, até 17 de Junho de 2016, data da aplicabilidade absoluta do mesmo Regulamento).

Ou seja, o artigo 3.º, n.º 5 da Lei n.º 140/2015, não pretende contrariar o disposto no artigo 41.º do Regulamento (UE) n.º 537/2014.

Mas, além disso, em segundo lugar, e mais importante, o problema não pode sequer colocar-se, porque o disposto no EOROC, não poderia, não pode, em nenhum caso, contrariar o disposto no mencionado Regulamento.

De facto, nos termos do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia, os Regulamentos consubstanciam actos normativos directamente aplicáveis, sem necessidade de diplomas internos de transposição, em todo o território da União (precisamente por se entender, nos casos da sua emissão, que o respectivo texto deve vigorar, de modo uniforme e sem diferenças não autorizadas, em todos os Estados Membros).

Neste quadro, numa situação de hipotético conflito entre o Regulamento (UE) e a lei interna, é o Regulamento (UE) que prevalece, em virtude do princípio do primado do Direito europeu consagrado no artigo 8.º da nossa Constituição.

O legislador nacional apenas pode introduzir regras diferentes nas áreas concretamente autorizadas pelo Regulamento (UE) e dentro das balizas que aquele estabeleça; logo, e por maioria de razão, também o intérprete, em especial quando se trate de uma autoridade administrativa estritamente obrigada ao cumprimento da Constituição, deve

proceder à interpretação da lei nacional dentro de parâmetros que salvaguardem a constitucionalidade da mesma.

Esta situação de prevalência do Regulamento (UE) sobre o direito nacional, em relação a este preciso Regulamento (UE) n.º 537/2014, já foi, aliás, em meses recentes, analisada na Holanda, que dispunha de um regime transitório datado de 2012 que não se mostrava conforme com o direito comunitário, tendo conduzido à inevitável conclusão da necessidade da revogação da lei interna contrária ao Regulamento (UE).

O que se expôs não fica prejudicado, de nenhum modo, pela circunstância de o Regulamento (UE) apenas se tornar absolutamente vinculativo em todos os seus elementos para todos os Estados-Membros, independentemente dos respectivos Direitos nacionais, a partir de 17 de Julho de 2016.

Na verdade, nos termos do respectivo artigo 44.º, o Regulamento (UE) de Auditoria entrou em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no Jornal Oficial da União Europeia, ou seja, em 16 de Junho de 2014, e é genericamente aplicável directamente em todos os Estados-Membros, produzindo os seus efeitos absolutos, a partir de 17 de Julho de 2016.

O prazo dilatatório consagrado, de mais de dois anos, entre 16 de Junho de 2014 e 17 de Julho de 2016, destina-se apenas a permitir que os Estados-Membros procedam às eventuais adaptações necessárias à sua aplicação nas ordens jurídicas internas, e aos destinatários das normas adaptem-se também ao teor das mesmas.

Logo, nos casos em que os Estados-Membros já se encontrem em condições de concretizar essas adaptações (e deve notar-se que o Estado português e o Estado espanhol são, até agora, os únicos que se precipitaram na publicação de legislação que consideraram necessária para a boa execução do Regulamento (UE)), obviamente, o Regulamento passa a produzir todos os efeitos absolutos nele previstos, tornando-se absolutamente vinculativo em todos os seus elementos.

O referido período de dilação pode servir, portanto, como no caso holandês, para revogar legislação susceptível de violar o conteúdo do Regulamento (UE); mas não serve, e não poderia nunca servir, para justificar, ainda que de forma temporária, a violação de um Regulamento europeu em vigor, por parte do legislador nacional que, além de tudo o que já se referiu, está ainda obrigado a consagrar as soluções mais acertadas e a exprimir-se nos termos mais adequados, nos termos do artigo 9.º do Código Civil.

Nestes termos, o disposto na Lei n.º 140/2015, em especial no que respeita aos limites estabelecidos para a duração máxima dos contratos de auditoria, só pode ser aplicável às renovações de contratos de auditoria na medida em que tal não afecte o regime transitório garantido aos contratos de auditoria celebrados em data anterior à entrada em vigor do Regulamento (UE), pois esta é a única solução que assegura a constitucionalidade das normas em causa e salvaguarda a segurança jurídica e a confiança legítima dos destinatários das mesmas.

Parece-nos, pois, particularmente importante que a CMVM, que com certeza será chamada a pronunciar-se sobre esta matéria (e outras, no contexto das lacunas relevantes de que enferma o EOROC), confirme o mais urgentemente possível, e publicamente, este entendimento que é, s.m.o., o único possível para assegurar uma leitura conforme à constitucionalidade da norma nacional em causa.

Ora, entretanto, coincidindo com o presente processo de consulta pública (e de consulta interna, pela AEM, às empresas suas associadas), a CMVM publicou na sua página na internet um conjunto de “Respostas às perguntas mais frequentes sobre a entrada em vigor do novo Estatuto da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas e do Regime Jurídico de Supervisão de Auditoria” (doravante, “Respostas”).

As referidas Respostas não esclarecem o problema, aqui tratado, da articulação da Lei nacional com o Regulamento (UE) (ao qual, aliás, estranhamente, não é feita qualquer referência a propósito do tema dos “limites de mandato”), pelo que, em nosso entender, continua a valer a interpretação acima apresentada (ou seja, a “Resposta da CMVM” à sua “Questão 3”, só pode ser acolhida nas situações em que desse acolhimento não resulte a violação do disposto no Regulamento (UE)).

Porém, além de não esclarecer o problema de articulação de disposições transitórias aqui tratado, a “Questão 3” das Respostas, vem suscitar um novo, e grave, problema.

De facto, afirma-se ali que “sendo aplicável o artigo 3.º, n.º 5 da Lei n.º 140/2015 a todos os mandatos em vigor a 1 de Janeiro de 2016, os mandatos que a essa data tenham mais de 10 anos cessam por força da lei”.

Em nossa opinião, este entendimento é inaceitável, quer face ao conteúdo da Lei n.º 140/2015, quer por força da aplicação do Regulamento (UE).

Em primeiro lugar, trata-se de um entendimento *contra legem*: os mandatos em vigor não podem cessar “por força da lei”, na medida em que a lei (portuguesa) não prevê, em nenhum lugar, a sua cessação nos termos indicados (e, pelo contrário, a regra



consagrada, no artigo 54.º, n.º 1, da Lei n.º 140/2015, é a do princípio da inamovibilidade do revisor oficial de contas “antes de terminado o mandato”) e a “lei” (europeia) que realmente se aplica prevê um regime completamente diferente.

Em segundo lugar, precisamente, a ser acolhido o entendimento que a CMVM parece propugnar, estaríamos, mais uma vez, perante a violação clara do Regulamento (UE), que não contém disposição, regra ou período transitório semelhante, pelo que, de novo, a interpretação em causa conduz(iria) à manifesta inconstitucionalidade do diploma nacional (*rectius*, da norma interpretada).

E, por último, em qualquer caso um tal entendimento viola(ria) gravemente os princípios de proporcionalidade, transparência, certeza, protecção da confiança e segurança jurídica, com enorme dano quer para a competitividade das entidades nacionais quer para a própria fiabilidade e eficiência dos processos de auditoria.

Insiste-se: o disposto na Lei n.º 140/2015 só pode ser aplicável às renovações de contratos de auditoria na medida em que tal não afecte o regime transitório garantido aos contratos de auditoria celebrados em data anterior à entrada em vigor do Regulamento (UE).

Pelo que, na nossa opinião, o referido entendimento só pode ter algum sentido útil se se considerar que, sendo aplicável o artigo 3.º, n.º 5 da Lei n.º 140/2015, a todos os mandatos em vigor a 1 de Janeiro de 2016, os mandatos que a essa data tenham mais de 10 anos, nos termos da lei, não poderão ser renovados na data da sua futura cessação, se tiverem sido ultrapassados os períodos transitórios definidos no Regulamento (UE) e cuja alteração não está na disposição dos Estados membros.

E, assim sendo, as expectativas existentes à data da entrada em vigor da Lei n.º 140/2015, devem ser tuteladas através da permissão da continuidade dos contratos celebrados antes de 17 de Junho de 2014, até à respectiva cessação, solução que, não pondo em causa os objectivos do novo regime, permite respeitar a confiança legítima das entidades de interesse público e proteger a fiabilidade e eficiência dos processos de auditoria.

Continuidade essa, recorde-se, claramente assegurada pelo disposto no artigo 41.º do Regulamento (UE), o qual, na parte aplicável, refere:

- de acordo com o artigo 41º, n.º 1: proíbe-se a contratação ou renovação do mandato de um auditor que já o seja há vinte anos ou mais, mas apenas se

decorridos mais de seis anos sobre a data de entrada em vigor do Regulamento;

- de acordo com o artigo 41º, n.º 2: proíbe-se a contratação ou renovação do mandato de um auditor que já o seja há mais de onze anos e menos de vinte anos, mas apenas se decorridos mais de nove anos sobre a data de entrada em vigor do Regulamento.

### **3. Fixação de soluções mais gravosas no quadro jurídico nacional em face das soluções contidas no Regulamento (UE) n.º 537/2014, de 16 de Abril, de Auditoria**

Seguindo uma orientação que, lamentavelmente, ameaça constituir-se como o padrão de actuação do legislador nacional, a lei portuguesa acolheu várias soluções mais gravosas, tanto para os auditores como, principalmente, para as empresas portuguesas: por um lado, porque fixou limites mais restritivos do que os previstos no Regulamento (UE), e, por outro lado, porque não consagrou os alargamentos permitidos por aquele regulamento europeu.

Pormenorizando:

O Regulamento n.º 537/2014 dispõe, no artigo 17.º, que:

- o mandato inicial de um ROC ou SROC não pode ser inferior a um ano e não pode, só por si ou com renovações, exceder dez anos;
- os Estados-Membros podem, em derrogação do estabelecido, fixar durações mínimas superiores a um ano e durações máximas inferiores a dez anos;
- em casos determinados, as durações máximas podem ser prorrogadas para 20 e para 24 anos.

Por sua vez, o EOROC, no artigo 54.º, dispõe que:

- o mandato inicial de um ROC ou SROC não pode ser inferior a dois anos, permitindo o máximo de dois ou três mandatos consoante estes tenham a duração de, respectivamente, quatro ou três anos, portanto, admitindo-se um total máximo de oito ou nove anos;
- mediante certas fundamentações, o período máximo de duração pode ser excepcionalmente prorrogado até 10 anos.

Esta abordagem da legislação nacional, que não tem qualquer justificação material atendível, é fortemente penalizadora da competitividade das empresas portuguesas, em comparação com as suas congéneres europeias, e, por essa via, prejudica a economia nacional e (no caso concreto) o mercado de capitais português.

É certo que, em sede regulamentar, muito pouco pode já ser feito nesta matéria.

Mas, ciente do carácter já de si excessivamente gravoso das regras impostas às empresas portuguesas, é indispensável que a CMVM, no seu labor interpretativo e no respeito pelas boas regras de interpretação, saiba encontrar, sempre, as soluções mais adequadas e consentâneas com a protecção da liberdade económica e contratual dos agentes económicos e empresas nacionais já injustamente afectada pelas opções mais gravosas do legislador.

#### **4. Entrada em vigor antecipada da legislação nacional em face da data prevista para a aplicação nos Estados-Membros do Regulamento (EU) de Auditoria que procura desenvolver**

Não são evidentes as razões da solução preconizada pelo legislador nacional (e de que o anteprojecto de Regulamento em análise também constitui exemplo) no sentido de determinar a data de entrada em vigor dos vários diplomas que compõem o quadro jurídico nacional de desenvolvimento da legislação comunitária de forma antecipada em relação à data prevista para a produção dos efeitos absolutos previstos no Regulamento (UE) de Auditoria (apesar de o mesmo, como se viu, já ter eficácia jurídica plena).

Ao antecipar, sem qualquer justificação, os prazos previstos para a produção da generalidade desses efeitos absolutos na generalidade da União Europeia, como se verificou no ponto I.2., o legislador incorre numa actuação susceptível de suscitar alguma confusão e prejudica a confiança, a certeza e a segurança jurídicas, com dano incompreensível, mais uma vez, para a competitividade das entidades nacionais.

Também por essa razão, reitera-se, é importante que a CMVM, no seu labor interpretativo e no respeito pelas boas regras de interpretação, saiba encontrar, sempre (e incluindo no e para o período compreendido entre 1 de Janeiro de 2016 e 17 de Julho de 2016), as soluções mais adequadas e consentâneas com o respeito pelo conteúdo do Regulamento (UE), o qual, compreensivelmente, mostra grande preocupação pelo respeito das situações jurídicas existentes, pelo respeito dos direitos adquiridos e pelo

respeito do princípio geral da protecção da confiança e da não-retroactividade, numa linha de orientação que deve igualmente ser prosseguida pelas autoridades nacionais.

Naturalmente, também por este conjunto de razões, reitera-se o acima exposto relativamente ao entendimento aparentemente contido na “Resposta da CMVM” à “Questão 3” das respectivas “Respostas”, quanto à cessação a 1 de Janeiro de 2016 dos mandatos que a essa data tenham atingido 10 anos, entendimento que se rejeita também porque, a ser aceite, representaria um duplo prejuízo para as empresas portuguesas, não só por força da antecipação da produção absoluta dos efeitos do Regulamento (UE) em termos que este não prevê nem admite, mas, de forma igualmente grave e incompreensível, pela dupla e injustificada antecipação da obrigação de substituição do revisor oficial de contas imposta às entidades de interesse público portuguesas.

##### **5. Exíguo prazo de *vacatio legis* do quadro jurídico nacional**

Os diferentes diplomas nacionais – RJSA e EOROC - foram publicados no início de Setembro de 2015, precedidos por um processo de consulta praticamente inexistente (em especial no que respeita às entidades de interesse público, com particular gravidade no caso das empresas cotadas), o que, reitera-se, é tanto mais incompreensível quanto estas entidades constituem parte substancialmente afectada pelo âmbito subjectivo de aplicação dos diplomas em causa.

A entrada em vigor de ambos os diplomas está prevista já para o próximo dia 1 de Janeiro de 2016.

Evidentemente, causa enorme perplexidade e preocupação este tão escasso período de *vacatio legis*, inferior a quatro meses, quando o Regulamento (UE) consagrou um prazo dilatatório de mais de dois anos para preparação e adaptação dos Estados-Membros e dos destinatários das normas.

Acresce que os destinatários das normas do Regulamento (UE), e que têm o cuidado de acompanhar a evolução e calendarização das iniciativas comunitárias que os afectam, tinham a legítima expectativa de que qualquer eventual legislação nacional publicada em execução daquele Regulamento (a qual, aliás, em princípio, não seria necessária), considerasse, para a entrada em vigor no território nacional, a data de produção absoluta dos respectivos efeitos.

As alterações estruturais introduzidas pelo novo quadro legal da auditoria, em especial pelo impacto conjunto das restrições à prestação de serviços não relacionados com

auditoria a entidades de interesse público e das novas exigências em relação à obrigatoriedade da rotação das sociedades de auditoria para as mesmas entidades, e ainda dos requisitos adicionais para os comités de auditoria destas entidades, poderão obrigar muitas empresas cotadas a um enorme esforço de (re)organização, com impacto potencial muito gravoso, v.g. no que respeita ao aumento dos custos das empresas, num período de tempo claramente demasiado diminuto.

Mais uma vez, lamentavelmente, nota-se um padrão de actuação do legislador nacional que é parcial e altamente criticável: o legislador que se precipita na aprovação e entrada em vigor de legislação que não respeitou os parâmetros minimamente exigíveis de audição das entidades visadas, e sem parecer preocupar-se com os impactos negativos dessa legislação no tecido empresarial português, é o mesmo legislador que, ainda recentemente, falhou os prazos de transposição da Directiva da Transparência, alterada pela Directiva n.º 2013/50/EU, em termos que consagrariam alguns regimes mais favoráveis, aumentando a respectiva liberdade de escolha e opção, para as empresas cotadas nacionais.

Neste ponto, e à semelhança dos anteriores, ciente do carácter excessivamente reduzido da *vacatio legis* concedida pelo legislador, é igualmente indispensável que a CMVM, no seu labor interpretativo e no trabalho de supervisão, saiba compreender as dificuldades que poderão colocar-se a muitas empresas cotadas na concretização atempada das directrizes da nova legislação, empresas estas, reafirma-se, já muito injustamente afectadas pelas opções mais gravosas do legislador nacional.

Também neste ponto se justifica a insistência na referência ao entendimento contido na “Resposta da CMVM” à “Questão 3” das respectivas “Respostas”, quanto à cessação a 1 de Janeiro de 2016 dos mandatos que a essa data tenham atingido 10 anos, entendimento que se rejeita também porque, a ser aceite, significaria que algumas entidades de interesse público apenas teriam sido confrontadas com a necessidade de substituir o respectivo revisor oficial de contas cerca de quinze dias úteis antes do dia 1 de Janeiro de 2016, situação absolutamente inaceitável, quer em virtude da impossibilidade de realização dos respectivos concursos em prazo tão reduzido, quer porque, conforme se referiu, o Regulamento (UE) consagrou períodos transitórios completamente distintos.

## **II. Anteprojecto de Regulamento da CMVM relativo a Auditoria**

### **1. O texto do Anteprojecto de Regulamento**

O anteprojecto de Regulamento da CMVM relativo a Auditoria (doravante o “Anteprojecto”), que entrará em vigor a 1 de Janeiro de 2016, apresenta um conteúdo operacional e adjectivo, visando no essencial:

- (i) Elencar os meios de comunicação admissíveis na prestação de informação à CMVM e prever os modelos parametrizados de envio de informação;
- (ii) Definir o modelo de requerimento do registo dos auditores e o modo de transmissão da informação pela Ordem dos Revisores Oficiais de Contas (OROC) à CMVM;
- (iii) Regular o modo e os modelos parametrizados de envio de informação pelos auditores no cumprimento dos deveres de informação previstos no RJSA e no Regulamento (UE) de Auditoria;
- (iv) Estender às entidades de interesse público como tal consideradas no ordenamento jurídico nacional os deveres de informação à CMVM previstos no artigo 16.º, n.ºs 1 e 6 do Regulamento (UE) de Auditoria e regular o respectivo modo de envio da informação;
- (v) Regular a partilha mútua de informações entre a CMVM e a OROC.

Considerando a natureza procedimental do conteúdo do anteprojecto de Regulamento supramencionado, a AEM não tem particulares comentários a fazer relativamente ao respectivo teor, designadamente, porque o respectivo articulado tem como seus principais destinatários as entidades supervisionadas (os ROC e as SROC) e não as entidades reguladas (as EIP).

Sem prejuízo, deve notar-se que a obrigação decorrente dos n.ºs 3 e 4 do artigo 10.º, no sentido de as entidades de interesse público prestarem à CMVM informação sobre a composição do respectivo órgão de fiscalização e a identificação do ROC ou SROC, imediatamente após a sua designação e sempre que existam alterações, parece sobrepor-se, em certa medida, à já existente obrigação de divulgação através do sistema de difusão da CMVM nos termos previstos no Regulamento CMVM n.º 5/2008, aspecto que, contudo, não parece suscitar novos problemas de acolhimento.

## **2. Análise custo-benefício**

Numa outra dimensão, a matéria da estimativa de custos e da análise de custo-benefício contida nos documentos da consulta merece reparo.

As intervenções regulatórias da CMVM são sujeitas a avaliação de impacto sobre os efeitos das medidas a adoptar, sempre que possível de modo quantificado.

Ora, os documentos da consulta, apesar de reconhecerem que as entidades de interesse público suportarão custos iniciais de adaptação ao novo enquadramento legal e regulamentar, designadamente os associados à adaptação a novos modelos e procedimentos, não quantificam os referidos custos nem explicam porque é que, no entendimento da CMVM, os respectivos benefícios superam os mencionados custos, afirmação que não é fundamentada.

Porém, na verdade, no caso concreto, o problema da ausência da estimativa de custos e da análise de custo-benefício coloca-se de forma menos significativa em relação ao regulamento da CMVM em concreto em apreço, assumindo sim enorme gravidade no que respeita ao processo legislativo de aprovação do novo quadro legal da auditoria.

É sabido que a avaliação de impacto não substitui as decisões de política regulatória; mas essa avaliação deve constituir sempre um instrumento importante para a adopção de tais decisões.

Aliás, a avaliação deve ser ela própria, também, e sempre, objecto de divulgação no processo de consulta pública, sujeitando-se nessa medida ao escrutínio público.

Urge assim não pressupor o que cabe demonstrar, pelo que, nesta matéria, mais uma vez, andou mal o legislador nacional ao não dar conta, de forma cabal e completa, dos custos a suportar pelas entidades de interesse público e dos benefícios que entende que para as mesmas poderão advir das novas regras que a breve trecho entrarão em vigor.

## **3. Não emissão de regulamentação pela CMVM ao abrigo das normas de habilitação de cariz substantivo previstas no RJSA**

Como se sabe, a AEM entende, como foi oportunamente desenvolvido na Posição de 16 de Julho de 2015, que o RJSA atribui um conjunto excessivo de poderes regulamentares ao supervisor.

De facto, a Lei refere um vasto conjunto de regulamentos, necessários ou facultativos, para a concretização e desenvolvimento das matérias ali tratadas, regulamentos a elaborar pelo supervisor, aparentemente, com total liberdade e poder discricionário quanto à orientação e conteúdo dos mesmos.

Ora, como já notámos, a Directiva 2014/56/UE não prevê a atribuição, ao supervisor, da competência necessária para a criação de normas de auditoria, ainda que por via regulamentar, mas apenas a competência para supervisionar a actuação dos auditores e a adopção, por estes, das regras consagradas pela Comissão Europeia, termos em que a Lei, ao não assegurar a sua conformidade com a Directiva e a indispensável harmonia com o sentido da transposição realizada noutros Estados membros da UE, parece incorrer em mais uma violação do primado constitucional do direito comunitário.

Sem prejuízo, e sendo certo que, como referido, o RJSA contém diversas normas de habilitação regulamentar referentes a matérias de índole substantiva, e considerando que falta menos de um mês para a entrada em vigor do novo regime jurídico da auditoria, cabe perguntar se as matérias em causa ainda serão objecto de regulamentação (e com que prazo de consulta) e, se for esse o caso, porque optou o regulador por regulamentar, para já, apenas as matérias de índole adjectiva ou procedimental?

Nesta pergunta não está implícita qualquer crítica ao regulador, admitindo-se perfeitamente que a autoridade administrativa, confrontada com o exíguo período de *vacatio legis* imposto pelo legislador, esteja a sentir dificuldades de acompanhamento idênticas às que se colocam aos seus regulados e supervisionados.

Ainda assim, deve notar-se que parecem ter ficado de fora do anteprojecto de Regulamento, entre outros, os seguintes aspectos substantivos:

- i) o conteúdo dos requisitos relativos à idoneidade, qualificação, experiência profissional e adequação de meios humanos, materiais, financeiros e organizacionais exigíveis para o exercício da actividade, considerando a norma habilitante prevista no artigo 6.º, n. 4 do RJSA e o disposto no artigo 12.º, n.º 1, alínea c) do mesmo diploma, bem como, em especial, a revogação do Regulamento da CMVM n.º 1/2014 (que rege sobre estas matérias) e das respectivas normas habilitantes (os artigos 9.º e 9.º A do Código dos Valores Mobiliários).
- ii) as regras desenvolvidas em matéria de controlo de qualidade e inspecções, tal como previsto no artigo 41.º, n.º 6 do RJSA.



Antecipadamente agradecendo a melhor atenção de V. Exas. em relação ao acima exposto, fica esta Associação ao dispor para quaisquer esclarecimentos ou para o que V. Exas. entendam por pertinente, e em especial para manter com o Conselho de Administração da CMVM um diálogo profícuo e regular sobre o novo quadro legal da auditoria, o qual, mercê, das alterações estruturais em causa, nos parece particularmente importante.

Com os nossos melhores cumprimentos,

Pela Direcção

Abel Sequeira Ferreira

*Director Executivo*