



A reforma do sistema de supervisão pública da atividade de auditoria em Portugal

Autor/a

José Ferreira Gomes

Professor Doutor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

**REVISTA LEX
MERCATORIA.**

*Doctrina, Praxis, Jurispru-
dencia y Legislación*

RLM nº1 | Año 2015

Artículo nº 9

Páginas 38-41

revistalexmercatoria.umh.es

1. A Diretriz n.º 2006/43/CE: imposição de um sistema de supervisão pública da atividade de auditoria

I. Entre 1972 e 2008, a supervisão da atividade dos revisores oficiais de contas (ROC) e das sociedades de revisores oficiais de contas (SROC) coube exclusivamente à Ordem dos Revisores Oficiais de Contas (OROC) [Inicialmente designada Câmara dos Revisores Oficiais de Contas, criada pelo Decreto Lei n.º 1/72, de 3 de janeiro. Cfr. José Ferreira Gomes, Da Administração à Fiscalização de Sociedades: A

obrigação de vigilância dos órgãos da sociedade anónima, Coimbra: Almedina, 2015, § 12.]. A esta cabia, por um lado, «representar e agrupar os seus membros», defendendo os seus interesses [Cfr. arts. 1º e 4.º/2 do Decreto-Lei n.º 487/99 de 16 de novembro, que esteve em vigor até à reforma operada pela Lei n.º 140/2915, de 7 de setembro], e, por outro, regular e supervisionar o exercício das suas atividades.

Era, portanto, um exemplo típico dos sistemas de pura auto-regulação e auto supervisão que, tendo um potencial significativo de conflitos

de interesses, foi objeto de discussão crítica a nível internacional durante décadas.

II. Na sequência de uma série de escândalos verificados no início deste milénio, o legislador europeu decidiu intervir, tendo aprovado a Diretriz n.º 2006/43/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de maio de 2006, relativa à revisão legal das contas anuais e consolidadas [Tendo alterado as Diretivas n.ºs 78/660/CEE, do Conselho, de 25 de julho de 1978, e 83/349/CEE, do Conselho, de 13 de junho de 1983, e revogado a Diretiva 84/253/CEE, do Conselho, de 10 de abril de 1984].

Para o que ora importa, nesta Diretriz destacou-se a imposição de um sistema eficaz de supervisão pública dos revisores e das sociedades de revisores de contas que fosse independente destes. Esta imposição determinou o abandono do referido sistema de pura auto-regulação e auto-supervisão.

III. Em transposição deste Diretriz, o Decreto-Lei n.º 225/2008, de 20 de novembro [Alterado pelo Decreto-Lei n.º 71/2010, de 18 de junho. Cfr. José Ferreira Gomes, Da Administração à Fiscalização de Sociedades, § 33.6.] criou, em Portugal, o Conselho Nacional de Supervisão de Auditoria (CNSA).

A este Conselho, que não tinha personalidade jurídica, foi atribuída a responsabilidade pela organização de um sistema de supervisão pública dos revisores oficiais de contas (ROC) e das sociedades de revisores oficiais de contas (SROC).

O seu governo cabia, maioritariamente, a pessoas que não exercessem a profissão, assim potenciando a sua independência perante

os supervisionados. Integrava então um representante de cada uma das seguintes instituições: Banco de Portugal (BdP), Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM), Instituto de Seguros de Portugal [hoje designado Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF)], da OROC e da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), valendo-se dos recursos destas instituições para o cumprimento das suas atribuições.

2. A Diretriz 2014/56/UE e sua transposição pelo Decreto-Lei n.º 148/2015: o reforço da independência do sistema de supervisão pública da atividade de auditoria

I. Em 2014, decorrido tempo suficiente para permitir a identificação de algumas fragilidades na eficácia das soluções da referida Diretriz 2006/43/CE, foi revisto o quadro legal europeu sobre esta matéria, através da Diretriz 2014/56/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014 [Que altera a Diretiva n.º 2006/43/CE relativa à revisão legal das contas anuais e consolidadas], e 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 das contas das entidades de interesse público [E que revoga a Decisão n.º 2005/909/CE da Comissão].

II. A Diretriz 2014/56/UE aprofundou as exigências aplicáveis ao sistema de supervisão pública, que deve abranger a aprovação e o registo dos ROC e das SROC, a adoção de normas em matéria de deontologia profissional e de controlo de qualidade interno das SROC, a formação contínua, bem como os sistemas de controlo de qualidade e de inspeção e as sanções aplicáveis aos ROC e às SROC.

Mais importante ainda, esta Diretriz exige que o governo deste sistema seja assegurado exclusivamente (e não apenas majoritariamente) por pessoas independentes da profissão. Este requisito foi considerado como essencial para a integridade, a eficiência e o bom funcionamento da supervisão pública dos revisores e das sociedades de revisores de contas.

III. Em Portugal, esta alteração determinou uma revisão do sistema criado pelo referido Decreto-Lei n.º 225/2008, na qual se atendeu igualmente à experiência nacional que tornou patente a necessidade de alguns aperfeiçoamentos. Esta revisão foi levada a cabo pela Lei n.º 148/2015, de 9 de setembro, que aprovou o Regime Jurídico de Supervisão de Auditoria (RJSA).

Se a nova Diretriz impunha a existência de uma autoridade de supervisão independente da profissão, a experiência prática acumulada a nível nacional, ao longo de sete anos de aplicação do Decreto-Lei n.º 225/2008, mostrava a necessidade de assegurar que esta autoridade tivesse personalidade jurídica e recursos humanos, técnicos e financeiros próprios, adequados ao desempenho das funções prescritas.

Por um lado, entendeu-se então que, perante o novo quadro de exigências, não seria suficiente a introdução de medidas corretivas no CNSA, com o que se correria o risco de não promover o ajustamento necessário da supervisão às demonstradas necessidades da atividade de auditoria.

Por outro lado, de acordo com o objetivo de promover uma gradual concentração de reguladores sectoriais, com menor número de entidades, enunciado no guião com orientações para a reforma do Estado, publicado pelo Governo em maio de 2014, com o título «Um Estado Melhor», considerou-se não ser adequada a criação de uma nova estrutura de supervisão,

com todos os custos, demora e outros inconvenientes associados a uma opção desse teor.

IV. Assim, o RJSA traduziu a opção por uma solução que, assegurando a independência da profissão tal como exigido pelo Direito da União Europeia, aproveitasse a estrutura, a experiência e as competências instituídas de uma autoridade já existente para o efeito. Aproveitou-se a experiência acumulada pela CMVM na supervisão dos auditores nela registados nos termos do artigo 9.º do Código dos Valores Mobiliários, ampliando as suas competências de forma a abranger a supervisão pública dos ROC e das SROC, nos termos agora prescritos no Regime Jurídico de Supervisão de Auditoria. Para o efeito, foi conferido à CMVM um conjunto de poderes de regulação e de supervisão, como o registo de ROC e SROC, e a instrução e decisão de processos sancionatórios, reservando-se ainda para esta autoridade, a título exclusivo, as competências em matéria de controlo de qualidade e inspeção de entidades de interesse público.

O RJSA traduz ainda a opção de manter a atribuição ex lege de determinadas competências à OROC, com destaque para aspetos relacionados com etapas e requisitos do acesso à profissão, formação, controlo de qualidade e inspeções dos ROC e SROC que não reveem contas de entidades de interesse público. Não obstante esta atribuição de competências à OROC, a CMVM é configurada como última responsável pela supervisão da atividade de auditoria, com todos os poderes de regulação e supervisão, a exercer em articulação com a OROC, e com a possibilidade de intervenção direta sobre os ROC e SROC em quaisquer matérias relacionadas com o acesso e o exercício da profissão.

Assim, a 1 de janeiro de 2016, data em que entra em vigor o RJSA, bem como o novo Estatuto da Ordem dos Revisores Oficiais de

Contas , passaremos a ter um sistema de supervisão pública de dois níveis: nas matérias incluídas na competência da OROC, a CMVM intervém subsidiariamente, mas de forma vinculativa, sempre que entenda necessário, exercendo a supervisão da atividade de auditoria na sua qualidade de última responsável, tal como determinado pela Diretriz; as demais matérias, com destaque para o controlo de qualidade e inspeções dos ROC e SROC responsáveis pela revisão legal das contas das entidades de interesse público, são reservadas à CMVM, que atua diretamente no cumprimento da sua função de supervisão pública.