# Financiamento da Atividade Reguladora de Seguros e Fundos de Pensões

RELATÓRIO DE AUDITORIA 12/2025

2.ª SECÇÃO

VOLUME I

TRIBUNAL DE CONTAS

TRIBUNAL DE CONTAS

Processo 20/2018 – AUDIT

# *Financiamento da Atividade Reguladora de Seguros e Fundos de Pensões*

Dezembro de 2025

## SUMÁRIO

A importância do exercício independente da regulação económica (face a governos e regulados) fez o Tribunal de Contas decidir examinar o financiamento da atividade reguladora para concluir se o mesmo é regular e adequado, promovendo o interesse público ao contribuir para o funcionamento transparente e concorrencial dos mercados e para a satisfação dos consumidores. A auditoria reporta-se ao financiamento da atividade reguladora de seguros e fundos de pensões, exercida pela Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF), entre 2018 e 2023, sem prejuízo de, se pertinente, abranger datas anteriores e posteriores. O exame abrange ainda a economia, eficiência e eficácia dessa atividade e a governação, ética e transparência dessa entidade (com tal financiamento).

Face aos principais riscos identificados ***(ver §27)*** destaca-se nas conclusões ***(ver 4)***:

- *Taxas de supervisão e regulação (TSR) cobradas pela ASF (21,5 M€ em 2023) sem ajustamento desde 2009 nem avaliação periódica da adequação à despesa necessária para prossecução eficaz e eficiente da sua missão, otimizando o seu impacto em regulados, supervisionados e consumidores.*
- *Falta de contabilidade de gestão para aferir a adequação (incluindo proporcionalidade) das TSR, bem como a fiabilidade (incluindo correção) da receita cobrada pela gestão do Fundo de Garantia Automóvel (FGA) e do Fundo de Acidentes de Trabalho (FAT).*
- *Acumulação de excedentes de tesouraria (44 M€ após 2023) por cobrar-se receita que, desnecessária aos fins da missão da ASF, tem sido utilizada para financiar o Estado.*
- *Gestão de Fundos (FGA e FAT) com riscos de conflito de interesses com a gestão da ASF e de desviar o foco da missão de regulador e supervisor.*
- *Planeamento e indicadores de desempenho insuficientes para avaliar a atividade em função dos resultados.*
- *Associações mutualistas que, sujeitas, desde 2018, ao regime transitório de adaptação ao regime de regulação e supervisão da atividade seguradora e resseguradora, continuam sem apresentar planos de convergência conformes à sua obrigação legal, limitando os poderes da ASF, a proteção dos seus associados e a estabilidade do sistema financeiro. Incumprimento que subsiste após ter sido comunicado aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da segurança social.*
- *Desconformidades, ao prolongar-se o exercício de funções de membros dos órgãos da ASF, por insuficiente controlo do regime de incompatibilidades e impedimentos e deficiente fundamentação e adequação da estrutura orgânica, no regime de pessoal e em afetar-se recursos a finalidades não cometidas à ASF, incluindo práticas suscetíveis de gerar responsabilidade financeira.*
- *Falhas na publicação de elementos obrigatórios no portal da ASF que contrariam o princípio da transparência e da publicidade.*

Avulta nas recomendações ***(ver 5)***:

- ***Ao Governo**, determinar a avaliação periódica das taxas de supervisão e regulação da ASF, que fundamente e demonstre a adequação da respetiva receita à despesa necessária para prossecução eficaz e eficiente da sua missão, assegurar que a gestão do FAT e FGA deixe de comportar riscos de conflito de interesses e de desvio do foco na missão de regulador e supervisor da ASF (incluindo salvaguardar as receitas afetas a esses Fundos) e suprir a falta de adaptação das associações mutualistas ao regime de regulação e supervisão da atividade seguradora e resseguradora.*
- ***À ASF**, implementar a avaliação periódica das taxas de supervisão e regulação, a contabilidade de gestão e sistemas de planeamento e de indicadores de desempenho que assegurem a avaliação do desempenho em função dos recursos utilizados e dos resultados obtidos, adotar procedimentos formais com a fundamentação das decisões, cessar práticas suscetíveis de gerar responsabilidade financeira e garantir a divulgação tempestiva dos elementos obrigatórios no portal da ASF.*

# Índice Geral

1 INTRODUÇÃO ..... 9
2 TERMOS DE REFERÊNCIA ..... 13
3 OBSERVAÇÕES ..... 19
3.1 Adequação e Regularidade do Financiamento ..... 19
3.1.1 Adequação das taxas de supervisão e regulação não demonstrada ..... 19
3.1.2 Inexistência de sistemas de afetação de recursos e de mensuração dos custos ..... 23
3.1.3 Acumulação irregular de excedentes de tesouraria e de resultados transitados ..... 25
3.1.4 Falta de fiabilidade da receita cobrada pela gestão do FAT e do FGA ..... 30
3.2 Eficácia, Eficiência e Economia da Atividade ..... 37
3.2.1 Falta de avaliação do desempenho da ASF em função dos resultados ..... 37
3.2.2 Incipiente avaliação do impacto regulatório ..... 43
3.2.3 Limitação dos poderes de regulação e supervisão das associações mutualistas ..... 44
3.3 Governação, Ética e Transparência da Entidade ..... 47
3.3.1 Atrasos na implementação do regime estatutário dos órgãos da ASF ..... 47
3.3.2 Falhas no controlo do regime de incompatibilidades e impedimentos ..... 72
3.3.3 Deficiente fundamentação e adequação da estrutura orgânica da ASF ..... 75
3.3.4 Falta de fundamentação e avaliação do regime de carreiras e estatuto remuneratório ..... 78
3.3.5 Despesa ilegítima realizada através da Casa de Pessoal da ASF ..... 88
3.3.6 Deficiente divulgação de informação que deve ser pública ..... 104
4 CONCLUSÕES ..... 106
5 RECOMENDAÇÕES ..... 108
6 VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO ..... 110
7 EMOLUMENTOS ..... 110
8 DECISÃO ..... 110
ANEXOS ..... 113
Anexo I – Taxas a favor da ASF ..... 113
Anexo II – Plano Estratégico 2020-2024 (síntese) ..... 115
Anexo III – Indicadores de desempenho aprovados ..... 116
Anexo IV – Indicadores de desempenho aplicados ..... 117
Anexo V – Casa de Pessoal da ASF ..... 118
Anexo VI – Elementos com divulgação obrigatória no portal da ASF ..... 121
Anexo VII – Mapas sobre infrações financeiras ..... 122

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Limitações dos Orçamentos do Estado à atividade da ASF (2015-2023) ..... 26
Quadro 2 – Vencimentos dos membros do CD do ISP ..... 50
Quadro 3 – Vencimentos do CF do ISP ..... 50
Quadro 4 – Remuneração do CA fixada pelo CV em 2019 ..... 51
Quadro 5 – Excesso de vencimento mensal dos membros do CA oriundos do ISP ..... 52
Quadro 6 – Poupança na remuneração do CA sem atraso nas substituições ..... 52
Quadro 7 – Pagamentos a mais aos membros da CF da ASF, de outubro de 2018 a abril de 2025 ..... 54
Quadro 8 – Decomposição das despesas da CPASF (2015-2024) ..... 96
Quadro 9 – Comparação preços e comparticipação de refeição (2023; SSAP e CPASF) ..... 98
Quadro 10 – Comparticipação da ASF versus comparticipação pelo valor dos SSAP (2015-2024) ..... 99
Quadro 11 – Taxas de supervisão devidas pelas empresas de seguros e entidades gestoras de fundos de pensões ..... 113
Quadro 12 – Taxas devidas pelos mediadores de seguros ou de resseguros ..... 113
Quadro 13 – Taxas devidas por ato único ..... 114
Quadro 14 – Receitas, despesas e saldo orçamental da CPASF (2015-2024) ..... 118
Quadro 15 – Despesa do Pelouro Social (2015-2024) ..... 119
Quadro 16 – Preços e comparticipações das refeições comparticipadas do Bar da ASF (2023) ..... 120
Quadro 17 – Mandatos dos Membros do Governo indiciados ..... 130
Quadro 18 – Mandatos dos Membros do Conselho de Administração da ASF indiciados ..... 131
Quadro 19 – Mandatos de Dirigentes da ASF ..... 132

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Membros do Conselho de Administração da ASF (2012-2022) ..... 48
Figura 2 – Membros da Comissão de Fiscalização da ASF (2012-2022) ..... 49
Figura 3 – Linha do Tempo das Substituições dos Membros dos Órgãos da ASF ..... 56

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução da Receita Corrente (2018-2023) ..... 19
Gráfico 2 – Evolução das Taxas de Supervisão do ISP e da ASF (2016-2023) ..... 20
Gráfico 3 – Evolução da Despesa Corrente (2018-2023) ..... 23
Gráfico 4 – Evolução dos Excedentes de Tesouraria (2018-2023) ..... 26
Gráfico 5 – Evolução dos Resultados e Reservas (2018-2023) ..... 27
Gráfico 6 – Evolução dos Ativos Financeiros (2018-2023) ..... 28
Gráfico 7 – Evolução das Remunerações pela Gestão dos Fundos (2018-2023) ..... 31
Gráfico 8 – Diferença entre Custos de Gestão Quantificados e Cobrados (2021-2022) ..... 33
Gráfico 9 – Alterações na Estrutura Orgânica da ASF (2018-2022) ..... 76
Gráfico 10 –Evolução das Remunerações - Impacto do RCER (até 2022) ..... 80
Gráfico 11 – Evolução da Distribuição das Componentes da Remuneração - Impacto do RCER (até 2022) ..... 80
Gráfico 12 – Remunerações na ASF face à do Presidente do CA (2022) ..... 81
Gráfico 13 – Decomposição dos Proveitos da CPASF (2015-2024) ..... 89
Gráfico 14 – Evolução dos Associados da CPASF (2015-2024) ..... 118
Gráfico 15 – Evolução da Despesa do Pelouro Social (2015-2024) ..... 119

# PRINCIPAIS SIGLAS

| SIGLA | SIGNIFICADO |
|---|---|
| ASF | Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões |
| CA | Conselho de Administração (da ASF) |
| CD | Conselho Diretivo (do ISP) |
| CF | Comissão de Fiscalização (da ASF) |
| CPASF | Casa do Pessoal da ASF |
| CReSAP | Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública |
| CV | Comissão de Vencimentos |
| DL | Decreto-Lei |
| DR | Diário da República |
| € | Euro |
| EIOPA | *European Insurance and Occupational Pensions Authority* |
| FAT | Fundo de Acidentes de Trabalho |
| FGA | Fundo de Garantia Automóvel |
| IGF | Inspeção Geral de Finanças |
| IRCT | Instrumentos de Regulamentação Coletiva do Trabalho |
| ISP | Instituto de Seguros de Portugal |
| LGTFP | Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas |
| LOE | Lei do Orçamento do Estado |
| LOPTC | Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas |
| LQER | Lei-Quadro das Entidades Reguladoras |
| MF | Ministro ou Ministério das Finanças |
| M€ | Milhão de euros |
| mil€ | Milhar de euros |
| OCDE | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico |
| PAO | Plano de Atividades e Orçamento |
| RACA | Relatório de Atividades e Contas Anual |
| RCER | Regime de Carreiras e Estatuto Remuneratório |
| ROC | Revisor Oficial de Contas |
| SASC | Sistema de Ação Social Complementar |
| SNC-AP | Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas |
| TdC | Tribunal de Contas |
| TSR | Taxas de Supervisão e Regulação (da ASF) |

# FICHA TÉCNICA

| | |
|---|---|
| **Coordenação Geral** | Luís Filipe Simões |
| **Coordenação Técnica** | Cristina Francisco Costa [a] |
| | Mário Tavares da Silva [b] |
| **Equipa de Auditoria** | Rogério Paulo Luís [a] |
| | Ricarda Faria Melo [c] |
| | José Correia Diniz [b] |
| | Nelson Pereira Duarte [b] |
| | Maria João Morgado [d] |
| **Colaboração** | Ângela Maria Castro |

(a) desde 2022; (b) até 2020; (c) desde 2023; (d) até 2023

# 1 INTRODUÇÃO

1. A regulação do funcionamento do mercado segurador e dos fundos de pensões encontra-se atribuída à Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF)[1]. Trata-se de uma pessoa coletiva de direito público, com natureza de entidade administrativa independente, dotada de autonomia administrativa, financeira e de gestão, bem como de património próprio[2]. A ASF resultou da redenominação do Instituto de Seguros de Portugal (ISP) e da adaptação do Estatuto deste[3] ao disposto na Lei-Quadro das Entidades Reguladoras (LQER)[4], que designou as entidades administrativas independentes, por ela abrangidas, de Entidades Reguladoras (ER).[5]

2. Em 2013, na exposição de motivos da proposta de lei que antecedeu a aprovação da LQER[6] *"o Governo reconhece a premência crescente da necessidade de rever e adaptar à nova realidade, de forma integrada e sistematizada, o conjunto de regras que deve compor o quadro jurídico referente à criação, organização e funcionamento das entidades públicas com atribuições de regulação económica"* para assumirem *"a responsabilidade pela correção e supressão das deficiências ou imperfeições de funcionamento do mercado através do exercício das diversas valências em que se traduzem os seus poderes regulatórios"* e para *"que o quadro jurídico em causa corrija lacunas e fragilidades no sistema de regulação em que operam, designadamente, através do reforço da indispensável autonomia face ao Governo pela criação de condições para uma efetiva independência no exercício das suas atribuições"*.

3. A *"definição de um quadro jurídico comum às entidades públicas com atribuições de regulação económica"* consta do programa do XIX Governo Constitucional e do «Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica» estipulando este *"a realização de estudo por uma entidade independente acerca das responsabilidades, recursos e características de independência das entidades reguladoras, comparando com as melhores práticas internacionais, que deve servir de base à adaptação e implementação de novas regras, sempre orientadas para o reforço da independência das entidades reguladoras"*. Tal estudo definiu, *"como ação inicial desejável a desenvolver, a revisão do enquadramento institucional a que as entidades reguladoras se encontram sujeitas com a aprovação de um regime jurídico estruturante aplicável à generalidade destas entidades, que consagre princípios gerais de independência, modelos de governo, princípios de gestão administrativa e financeira e requisitos de transparência e prestação de contas"*.[7]

4. Enquadrando-se em contexto de assistência financeira a Portugal, com o objetivo de restaurar a confiança dos mercados financeiros e permitir à economia regressar ao crescimento sustentável, a LQER resultou do compromisso assumido pelo Estado Português em reforçar a independência, a autonomia e a governação das principais autoridades reguladoras nacionais, dotando-as de meios que assegurassem o cumprimento da missão de regulação e de supervisão do mercado.[8]

---

[1] Artigo 6.º dos Estatutos da ASF, aprovados pelo DL 1/2015, de 06/01, e alterados pelo DL 59/2018, de 02/08.
[2] Artigo 1.º dos Estatutos da ASF.
[3] Aprovado pelo DL 289/2001, de 13/11, alterado pelos DL 195/2002, de 25/09, e 47/2005, de 24/02, e revogado pelo DL 1/2015, de 06/01.
[4] Face ao disposto no artigo 3.º, n.ºs 1 a 3, da Lei 67/2013, de 28/08, que aprovou a LQER. A Lei 67/2013 foi alterada pela Lei 12/2017, de 02/05, tendo a Lei 7-A/2016, de 30/03, prorrogado os efeitos do artigo 5.º, n.º 6, ao ano de 2016, e a LQER foi alterada pelas Leis 12/2017, de 02/05, 71/2018, de 31/12, e 75-B/2020, de 31/12.
[5] Artigo 1.º, n.º 1, da LQER e artigo 3.º, n.ºs 3 e 4, da Lei 67/2013, de 28/08.
[6] Proposta de Lei 132/XII/2.
[7] Exposição de motivos da Proposta de Lei 132/XII.
[8] Decisão de Execução do Conselho, de 17/05/2011, relativa à concessão de assistência financeira da União Europeia a Portugal (artigo 3.º, n.º 6, alínea p)) e «Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica» (parágrafo 7.21).

5. Assim, a nível financeiro, a LQER estabeleceu *"fontes de receita a realizar principalmente junto do setor regulado através de contribuições e taxas que garantam níveis adequados de autonomia face ao Orçamento do Estado, o afastamento da aplicação das regras da contabilidade pública e do regime dos fundos e serviços autónomos, inclusivamente, de regras referentes a autorização de despesas, à transição e utilização dos resultados líquidos e às cativações de verbas"*.[9]

6. E, a nível gestionário, limitou o controlo dos membros do Governo[10] *"à aprovação de documentos referentes à respetiva gestão, tais como, o orçamento, o balanço e as contas"* e outros atos de incidência financeira previstos nos estatutos[11], fixando um *"prazo para essa aprovação e a consequência de aprovação tácita no seu desrespeito"*. [12]

7. Em *"defesa do interesse público e da confiança pública na atuação das entidades reguladoras, o reforço de independência conferido às entidades reguladoras é contrabalançado pela imposição de deveres de boa gestão, accountability e transparência"*, destacando-se na LQER[13]:

   ⇒ *Exercício da atividade segundo elevados padrões de qualidade e de eficiência económica.*
   ⇒ *Gestão por objetivos devidamente determinados e quantificados e avaliação periódica em função dos resultados.*
   ⇒ *Transparência, através da discussão pública dos projetos de normas regulamentares e da disponibilização pública de documentação relevante sobre as suas atividades e funcionamento com impacto sobre os consumidores e entidades reguladas, incluindo informação sobre o custo da sua atividade para o setor regulado.*

8. Destaca-se, ainda, a sua vinculação a princípios e regras de gestão aplicáveis à generalidade da Administração Pública, a título direto ou subsidiário, e a sujeição ao regime de jurisdição e controlo financeiro do Tribunal de Contas (TdC), ao regime de inspeção e auditoria dos serviços do Estado e à obrigação de enviar, à Assembleia da República e ao Governo, o plano de atividades e um relatório detalhado sobre a respetiva atividade e funcionamento.[14]

9. Também o regime de designação e destituição dos membros do órgão de administração, com intervenção da comissão competente da Assembleia da República, para além dos membros do Governo, o mandato fixo de seis anos, no caso do órgão de administração, e de quatro anos, no caso do órgão de fiscalização, não renováveis e com impossibilidade de provimento nos órgãos da ER antes de decorrido igual período e o novo regime de incompatibilidades e impedimentos foram preconizados como garantias de independência, imparcialidade e autonomia das ER. A alteração foi acompanhada de novo regime remuneratório.[15]

10. A aplicação célere da LQER às ER foi pretendida pelo legislador de 2013 que estabeleceu:

    ⇒ *Prazos para adaptação dos estatutos das ER então incluídas no seu âmbito de aplicação[16]: 90 dias após a entrada em vigor da LQER, por decreto-lei que entraria em vigor no 1.º dia do mês seguinte ao da sua publicação. Até lá essas ER continuariam a reger-se pelas disposições e atos normativos, regulamentares e administrativos que lhes eram aplicáveis.[17]*

---

[9] Exposição de motivos da Proposta de Lei 132/XII e artigos 33.º a 36.º desta Lei.
[10] Apesar da sua independência, cada ER está adstrita ao membro do Governo responsável pela principal área de atividade económica sobre que incide a sua atuação – artigo 9.º da LQER. A ASF está adstrita ao membro do Governo responsável pela área das finanças (MF) – artigo 4.º dos Estatutos da ASF.
[11] Artigo 45.º, n.ºs 1 a 7, da LQER, sem prejuízo do disposto quanto aos atos elencados no n.º 8, que carecem de autorização prévia dos membros do Governo, sob pena de ineficácia.
[12] Exposição de motivos da Proposta de Lei 132/XII e artigo 45.º desta Lei.
[13] Exposição de motivos da Proposta de Lei 132/XII e Artigo 4.º, n.º 1, alíneas a) a d), da LQER.
[14] Artigos da LQER: 5.º, regime jurídico aplicável, 12.º, princípio da especialidade, 21.º, n.º 1, alínea c), 45.º, n.º 4, Assembleia da República e Governo, 32.º, n.ºs 3 e 4, princípios de recrutamento de trabalhadores e requisitos e limitações decorrentes da prossecução do interesse público, 33.º, regime orçamental e financeiro, 38.º, sistema contabilístico e tesouraria, 48.º, transparência, e 49.º, prestação de informação.
[15] Artigos da LQER: 17.º, n.ºs 2 a 7, 19.º, 20.º, n.ºs 1 a 5, 28.º, n.ºs 5, 6, 8 e 9.
[16] Instituto de Seguros de Portugal (atual ASF), Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, Autoridade da Concorrência, Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos, Autoridade Nacional de Comunicações, Instituto Nacional de Aviação Civil, IP (atual Autoridade Nacional da Aviação Civil), Instituto da Mobilidade e dos Transportes, IP, nas suas atividades agora sob a responsabilidade da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, e Entidade Reguladora da Saúde. Artigo 3.º, n.º 3, da Lei 67/2013, de 28/08.
[17] Artigo 3.º, n.ºs 1, 2 e 5, da Lei 67/2013, de 28/08.

⇒ *A impossibilidade de renovação dos mandatos dos titulares dos órgãos dessas ER, incluindo o órgão de fiscalização, apesar da manutenção da duração inicialmente definida.*[18]

⇒ *A aplicação do regime de incompatibilidades ou impedimentos aos trabalhadores e titulares de cargos de direção das ER abrangidas pelo seu âmbito de aplicação.*[19]

11. Os estatutos da ASF, aprovados pelo DL 1/2015, de 06/01, entraram em vigor no dia 01/02/2015, 17 meses após a entrada em vigor da LQER e 14 meses após o termo do prazo fixado para o efeito.

12. A ASF tem como missão *"assegurar o regular funcionamento do mercado segurador e dos fundos de pensões, através da promoção da estabilidade e solidez financeira das entidades sob a sua supervisão, bem como da garantia da manutenção de elevados padrões de conduta por parte das mesmas, com vista ao objetivo principal de proteção dos tomadores de seguros, segurados, subscritores, participantes, beneficiários e lesados"*.[20]

13. Destacam-se nas atribuições da ASF:[21]

⇒ *Supervisionar e regular a atividade seguradora, resseguradora, de mediação de seguros e de fundos de pensões, bem como as atividades conexas ou complementares daquelas, e da atividade desenvolvida pelas associações mutualistas, ou respetivas federações, uniões e confederações, de acordo com a legislação setorial aplicável;*

⇒ *Participar no sistema de supervisão macro prudencial para prevenção e mitigação dos riscos sistémicos suscetíveis de afetar a estabilidade financeira;*

⇒ *Promover o desenvolvimento de conhecimentos técnicos e respetiva difusão e o reforço da literacia financeira no que se refere aos setores abrangidos:*

⇒ *Participar no Sistema Europeu de Supervisão Financeira (SESF), integrando, designadamente, o Comité Europeu do Risco Sistémico (ESRB) e a Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (EIOPA);*

⇒ *Cooperar ou associar-se com outras autoridades (por exemplo, autoridades congéneres dos Estados-membros da União Europeia ou de outros países e autoridades nacionais de supervisão e regulação, designadamente do sistema financeiro);*

⇒ *Prestar apoio técnico e consultivo à Assembleia da República e ao Governo, em matérias relativas ao setor de atividade sob supervisão.*

14. Competindo, também, à ASF gerir os Fundos que lhe sejam confiados, também sucedeu ao ISP na gestão do Fundo de Garantia Automóvel (FGA) e do Fundo de Acidentes de Trabalho (FAT).[22]

[18] Artigo 5.º, n.º 2, da Lei 67/2013, de 28/08.
[19] Artigo 5.º, n.º 4, da Lei 67/2013, de 28/08. Relativamente aos titulares dos órgãos das ER, o regime de incompatibilidades ou impedimentos da LQER só se aplica aos já designados ao abrigo da LQER – artigo 5.º, n.º 3, da Lei 67/2013, de 28/08.
[20] Artigo 6.º dos Estatutos da ASF.
[21] Artigo 7.º dos Estatutos da ASF.
[22] Artigos 7.º, n.º 1, alínea j), dos Estatutos da ASF, 47.º, n.º 3, do DL 291/2007, de 21/08 (FGA), e 2.º, n.º 1, do DL 142/99, de 30/04 (FAT).

15. São órgãos da ASF: o Conselho de Administração (CA), que pode ter até cinco membros e é responsável pela definição da atuação e pela direção dos serviços da ASF; a Comissão de Fiscalização (CF), com três membros, responsável pelo controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial da ASF e de consulta do CA nesses domínios; o Conselho Consultivo (CC), com 14 membros, incluindo o Presidente do CA da ASF sem direito de voto, órgão consultivo da ASF em matéria de linhas de orientação estratégica relativas à coordenação dos setores sob supervisão. Compete, em geral, aos órgãos estatutários da ASF, promover a boa gestão dos recursos, de forma eficiente, sem desperdício e ao menor custo, na prossecução eficaz das respetivas atribuições.[23]

16. No exercício da autonomia conferida às entidades reguladoras pela LQER, compete ao CA da ASF, dentro dos princípios e regras que regulam a sua gestão, definir e aprovar a organização interna da ASF e também os regulamentos internos necessários ao desempenho das atribuições, entre os quais os referentes a matérias relacionadas com pessoal.[24]

17. Para a prossecução das atribuições de regulação e supervisão e para a cobertura dos respetivos encargos, a ASF dispõe de receitas próprias[25]. Em 2023, as receitas correntes da ASF totalizam 28,4 M€, 75,8% dos quais (21,5 M€) obtidos por cobrança de taxas ao setor segurador e dos fundos de pensões, enquanto 22,5% (6,4 M€) foram cobrados, a título de gestão, aos Fundos sob sua administração e registados nas suas receitas correntes como venda de bens e serviços. O remanescente, 1,7% (496 mil €), corresponde a multas e penalidades e outras receitas correntes.

18. Em 2023, os encargos da ASF decorrentes da prossecução das atribuições ascenderam a 25,4 M€ de despesa corrente, dos quais 69,7% (17,7 M€) corresponderam a despesas com pessoal e 20,7% (5,3 M€) à aquisição de bens e serviços. O remanescente, 9,6% (2,4 M€) respeita a outras despesas, como transferências e subsídios correntes.

19. São aplicáveis à ASF: o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC–AP), no âmbito do relato financeiro, e o Regime da Tesouraria do Estado (RTE), em particular, o princípio e as regras da unidade de tesouraria.[26]

[23] Artigos 8.º, 9.º, 11.º, 12.º, 21.º, 22.º, 25.º e 26.º dos Estatutos da ASF. Na vigência da LQER foram designados membros para o CA da ASF pela RCM 80/2019, de 23/05 (retificada pela Declaração de Retificação 29/2019, de 17/06), pela RCM 117-B/2022, de 25/11, e, já após o período de incidência temporal da auditoria, pelas RCM 79/2025, de 17/04, 107/2025, de 10/07 (confirmou membros designados pela RCM 79/2025), e 141/2025, de 19/09. Durante o período de incidência da auditoria (2018-2023), funcionou, em regra com três elementos, exceto de dezembro de 2022 a agosto de 2024, em que funcionou com quatro membros. Em novembro de 2025 é composto por quatro membros.

[24] Artigos 16.º, n.º 1, e) e k), e 30.º, n.º 3, dos Estatutos da ASF.

[25] Artigo 37.º, n.º 1, dos Estatutos da ASF.

[26] SNC – AP, aprovado pelo DL 192/2015, de 11/09. Artigo 38.º, n.º 1, da LQER, na redação dada pela Lei 71/2018, de 31/12, e artigo 40.º dos Estatutos da ASF. Este regime é também aplicável ao FGA e ao FAT, salvaguardados os instrumentos específicos que fortaleçam os mecanismos de gestão e controlo dos riscos próprios das respetivas atividades – artigo 42.º dos Estatutos da ASF

# 2 TERMOS DE REFERÊNCIA

20. **Fundamento** – Nos seus planos de ação, o Tribunal de Contas (TdC) tem vindo a manter as reformas administrativas, como a resultante da aplicação da LQER, objeto de controlo estratégico, após incluir, em 2018, o financiamento da atividade reguladora em funções económicas como matéria de intervenção temática[27].

    ⇒ *Com efeito, a importância do exercício independente da regulação económica (face a Governos e regulados) fez o TdC decidir examinar o financiamento da atividade reguladora para concluir se o mesmo é regular e adequado, promovendo o interesse público ao contribuir para o funcionamento transparente e concorrencial dos mercados e para a satisfação dos consumidores.*

    ⇒ *Neste âmbito, com base na análise de risco em que assenta a atividade do TdC e se destina a alocar de forma económica, eficiente e eficaz os seus recursos às áreas com riscos mais elevados, foi decidido realizar a presente auditoria ao "Financiamento da Atividade Reguladora de Seguros e Fundos de Pensões" com os termos de referência seguintes.*

21. **Objeto** – O financiamento da atividade reguladora de seguros e fundos de pensões exercida pela Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF).

22. **Objetivo** – Examinar a adequação e regularidade desse financiamento, bem como a economia, eficiência e eficácia dessa atividade e a governação, ética e transparência dessa entidade (com tal financiamento).

23. **Incidência** – Entre 2018 e 2023, sem prejuízo de, se pertinente, abranger datas anteriores e posteriores, designadamente para exame integral de processos objeto de apreciação.

24. **Metodologia** – Aplicação de princípios, normas, métodos e técnicas adotados pelo TdC nos seus Regulamento[28] (RTC) e manuais de auditoria (Princípios Fundamentais e Auditoria de Resultados). Consideração de normas de auditoria internacionalmente aceites, como *Standards e Guidelines da International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI), incluindo a ISSAI 5230 com orientações sobre as melhores práticas de auditoria de regulação económica. A recolha de evidência incluiu exame documental, designadamente, de planos e relatórios de atividades, orçamentos e contas da ASF, do FGA e do FAT[29], a realização de entrevistas e questionários, exame das respostas e análises de ficheiros de dados.

25. **Condicionantes** – A realização prioritária de auditorias[30] pedidas pela Assembleia da República (ANA, Novo Banco, Efacec) ou determinadas pelo Tribunal (para examinar a reação ao impacto adverso da pandemia) implicou a interrupção da auditoria até 2022, bem como a sua consequente atualização. A verificação de factos que configuram infrações financeiras suscetíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória determinou a necessidade de aprofundar o exame.

[27] Exemplo disso é o relatório da auditoria ao financiamento da atividade reguladora da aviação civil (Relatório 2/2020 – 2.ª Secção).
[28] Artigos 22.º e 24.º do Regulamento do Tribunal de Contas (RTC), aprovado pelo Plenário Geral (PG), em 24/01/2018, alterado pelas Resoluções 3/2021-PG, de 24/02, Resolução 2/2022 -PG, de 29/03, e 3/2023-PG, de 15/12, que o republicou.
[29] Estes últimos, na medida do necessário ao objetivo da auditoria.
[30] Exemplos disso são os relatórios de auditoria 7/2021, 13/2021,18/2022, 26/2022, 16/2023 e 9/2024, todos da 2.ª Secção.

26. **Critérios** – Os principais referenciais legais são a Lei 67/2013, de 28/08, e a LQER, o DL 1/2015, de 06/01, e os estatutos da ASF, os regimes jurídicos do FGA (DL 289/2001, de 13/11) e do FAT (DL 142/99, de 30/04), legislação setorial (Lei 147/2015, de 09/09, que aprova o regime jurídico de acesso e exercício da atividade seguradora e resseguradora – RJASR, e DL 59/2018, de 02/08, que aprova o Código das Associações Mutualistas – CAM), a Lei do Enquadramento Orçamental (LEO) constante da Lei 151/2015, de 11/09, o Regime da Tesouraria do Estado (RTE), aprovado pelo DL 191/99, de 05/06, o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC–AP), aprovado pelo DL 192/2015, de 11/09. Foram tidas em consideração recomendações e boas práticas de entidades como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e a Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (EIOPA).

27. **Principais Riscos Identificados** (face ao objetivo da auditoria):

    ⇒ *Insuficiente avaliação do impacto dos custos da atividade da ASF nos setores regulados e na administração do FGA e do FAT.*
    ⇒ *Deficiências nos sistemas de planeamento e avaliação do desempenho da ASF.*
    ⇒ *Insuficiências nos sistemas de gestão e controlo da execução e da qualidade das principais atividades da ASF.*
    ⇒ *Desconformidades resultantes da manutenção no exercício de funções de membros do CA e da CF, com mandatos cessados pelo decurso do respetivo prazo.*
    ⇒ *Insuficiências dos procedimentos de controlo sobre incompatibilidades e impedimentos.*
    ⇒ *Deficiente fundamentação e adequação da estrutura orgânica da ASF.*
    ⇒ *Afetação de recursos a finalidades diversas das cometidas à ASF.*
    ⇒ *Deficiente divulgação de informação.*

28. **Audição** – Nos termos e para os efeitos legais, o relato foi enviado ao Ministro de Estado e das Finanças (MEF), membro responsável pela área governativa a que a ASF está adstrita, ao CA da ASF (doravante, ASF), à CF da ASF e aos responsáveis individuais identificados no Anexo VII.

    Foram enviados extratos do relato, sobre supervisão e regulação das associações mutualistas, à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS) e ao Diretor-Geral da Direção-Geral da Segurança Social (DGSS) e, sobre financiamento da Autoridade da Concorrência (AdC), ao Ministro da Economia e da Coesão Territorial (MECT) e ao CA da AdC.

    À exceção do CA da AdC, foram recebidas respostas das entidades instadas a pronunciar-se:

    ⇒ O MEF e a MTSSS pronunciam-se sobre as recomendações que lhes são dirigidas, respeitantes às matérias constantes dos pontos 3.1.1, 3.1.4, 3.2.3, 3.3.1 e 3.3.5;
    ⇒ O CA da ASF também se pronuncia sobre as recomendações que lhe são dirigidas, assim como sobre as conclusões e observações associadas, incluindo as respeitantes a matérias cuja factualidade indicia a prática de infrações financeiras suscetíveis de responsabilidade financeira de membros e ex-membros do CA e dirigentes intermédios;
    ⇒ Dois responsáveis individuais, membros do CA da ASF, aderiram, nas matérias relevantes, à pronúncia institucional deste órgão. Os restantes apresentam alegações similares e/ou invocam situações que entendem relevar para apreciação dos factos ou da culpa individual;
    ⇒ A pronúncia dos responsáveis individuais, ex-membros do Governo, é sobre os factos que lhes são imputados e sua qualificação jurídica, com alegações similares;

⇒ A opção dos membros da CF em funções, notificados para pronúncia institucional, foi responder em separado. O Revisor Oficial de Contas que a integra alega que a *"carta não indica em que qualidade o mesmo é notificado, se a título individual se a título de representante da Comissão"* e que, sem Presidente, se coloca *"a questão de como será o órgão devidamente notificado"*, respondendo *"a título pessoal"*. A sua pronúncia limita-se à factualidade constante do ponto 3.3.1. na parte relativa às suas remunerações;

⇒ O MECT informa que tomou *"conhecimento da questão"*, não tendo *"nada a aportar"*.

As respostas recebidas foram examinadas e tidas em consideração na redação final do relatório. A apreciação que suscitam consta deste e dos pontos pertinentes do relatório. Dando total amplitude ao exercício do contraditório, essas respostas constituem o segundo volume deste relatório.

A pronúncia do CA da ASF, em geral, rejeita as recomendações que lhe são dirigidas, assim como a qualificação jurídica dos factos que indiciam a prática de infrações financeiras suscetíveis de responsabilidade financeira, de membros do CA e de dirigentes intermédios da ASF.

Porém, após apreciação, que consta dos pontos pertinentes deste relatório, as recomendações são, em geral, mantidas.

Quanto à qualificação jurídica de factos que indiciam a prática de infrações financeiras, após apreciação, considera-se que o novo enquadramento jurídico apresentado pelo CA da ASF sobre a acumulação de funções de direção e a atribuição de suplemento remuneratório ***(3.3.4)***, afasta a potencial responsabilidade financeira.

Procede-se à relevação da responsabilidade financeira sancionatória de membros do Governo pela não indicação atempada de personalidades para órgãos da ASF, com incumprimento do regime dos mandatos ***(3.3.1)***.

Sublinha-se, contudo, que, no primeiro caso, o novo enquadramento jurídico não decorre dos documentos examinados na auditoria que suportaram a despesa, o que evidencia deficiências na sua fundamentação, e, no segundo caso, que, não se aceitando a interpretação do quadro jurídico aplicável, esta afasta a intencionalidade da omissão imputada aos membros do Governo. Concorre para esta relevação ser a primeira vez que o Tribunal se pronuncia sobre a situação.

Por ser transversal a matérias tratadas em ***3.3.4*** e ***3.3.5*** – remunerações e benefícios atribuídos aos trabalhadores da ASF – procede-se à apreciação, neste ponto, das alegações, do CA da ASF e de responsáveis notificados a título individual, sobre as referências, no Relatório, ao DL 14/2003, de 30/01, que visa disciplinar a atribuição de regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório, diretos ou indiretos, em dinheiro ou em espécie, que acresçam à remuneração principal dos titulares de órgãos de administração ou gestão e de todos os trabalhadores das entidades por ele abrangidas, admitindo remunerações, suplementos e prestações sociais previstas na lei ou em IRCT e proibindo regalias e benefícios suplementares ao permitido.[31]

Jurisprudência do Tribunal tem entendido ser este diploma aplicável às ER sujeitas ao regime da LQER.[32]

Nesta matéria, o CA da ASF alega não ser o diploma aplicável à ASF. Em especial, quanto a esta refere:

⇒ *"Aquele entendimento do Tribunal de Contas assenta numa qualificação jurídica que não é extensível de forma automática a nenhum regulador e em especial à ASF, sendo esta um regulador distinto, legalmente equiparável aos reguladores do setor financeiro (...), designadamente em matéria remuneratória (artigo 30.º, n.º 3, alínea d) dos Estatutos ...)".*

⇒ A *"ASF não integra o perímetro das administrações públicas para efeitos de «contas nacionais», dado que não consta das listas das entidades pertencentes ao setor das administrações públicas divulgada pelo Instituto Nacional de Estatística".*

[31] Artigos 1.º e 3.º do DL 14/2003, de 30/01.

⇒ *"Assim, a ASF não deve, nem pode, ser considerada sujeita ao regime do DL n.º 14/2003, de 30/01, pois não é um «fundo e serviço autónomo», não estando integrada na administração indireta do Estado nem sendo o seu orçamento contabilizado para efeitos de apuramento de contas públicas nos termos das regras da União Europeia".*

⇒ *"Considerar que não é possível ao Governo criar entidades independentes que escapem ao regime restritivo dos fundos e serviços autónomos – incluindo o Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30/01 – é uma interpretação, nessa medida, violadora do artigo 267.º, n.º 3 da Lei Fundamental, inconstitucionalidade que, para todos os devidos e legais efeitos, expressamente se invoca."*

⇒ *"Viola, para além disso, tal interpretação, também o direito comunitário – que prescreve a independência das autoridades de supervisão financeira, incluindo em matéria de definição de política de recursos humanos – e contraria diversos instrumentos de Direito Internacional a que Portugal está vinculado"* [33] que, em termos gerais, estabelecem a importância das autoridades de supervisão financeira disporem de *"recursos adequados"*, mormente os humanos, para assegurar a independência e qualidade da supervisão, destacam a relevância da *"capacidade de atrair pessoal em condições competitivas"*[34], incluindo a *"plena autonomia para recrutar, reter e formar pessoal experiente e qualificado, incluindo a liberdade para definir a remuneração e as condições contratuais aplicáveis"* que *"deve ser reconhecida na legislação"*[35].

Requer, ainda, nesta matéria e referenciando a situação objeto do ***3.3.5***, *"o reenvio prejudicial para o Tribunal de Justiça da União Europeia, da seguinte questão:*

⇒ *A proibição de a ASF estabelecer autonomamente, no quadro da sua independência, a sua própria política de Recursos Humanos e, em particular, o conjunto de direitos, regalias, e apoios sociais complementares para os seus trabalhadores, e a forma da respetiva atribuição (designadamente com recurso à Casa de Pessoal, num quadro de promoção da participação dos próprios trabalhadores, fundamental à identificação com a missão e valores da ASF), é conforme com o direito eurocomunitário e, em particular, com a alínea b) do n.º 1 do artigo 8.º, alínea a) do n.º 2 do artigo 30.º, subalínea i) da alínea a) do n.º 1 do artigo 81.º, todos do Regulamento da EIOPA (Regulamento (UE) n.º 1094/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24.11.2010), bem como com o artigo 27.º da Diretiva Solvência II (Diretiva 2009/138/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2009) e com os artigos 45.º e n.º 1 do artigo 51.º, ambos da Diretiva (UE) 2016/2341, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2016?"*

[32] Acórdão 1/2016-26.JAN-1.S/PL, que manteve o Acórdão 15/2015-9.NOV-1ªS/SS do TdC, sobre a Autoridade Nacional de Comunicações, e Sentença 03/2018 – 3.ª Secção, sobre a Entidade Reguladora da Saúde. Embora pronunciando-se sobre factos ocorridos ao abrigo do regime jurídico anterior à entrada em vigor da LQER e dos novos Estatutos, veja-se também, Acórdão 17/2022-2.JUN – 3.ª Secção.

[33] Referem critérios de avaliação da independência estabelecidos por instâncias internacionais: Insurance Core Principles, adotados pela Associação Internacional de Supervisores de Seguros; Joint European Supervisory Authorities criteria on Independence of supervisory authorities, adotados pelas autoridades europeia de supervisão; The FATF Recommendations, do Grupo de Ação Financeira. Referem ainda: artigo 30.º Regulamento **da Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma, que estabelece as avaliações entre pares das autoridades competentes;** artigo 27.º da Diretiva 2009/138/CE, de 25/11 (Solvência II) que prevê *"que os Estados-Membros asseguram que as autoridades de supervisão disponham dos meios necessários e possuam os conhecimentos periciais, a capacidade e as atribuições adequadas para prosseguir o objetivo principal da supervisão, ou seja, proteger os tomadores de seguros e os beneficiários"*; artigo 45.º da Diretiva (UE) 2016/2341, de 14/12, que dispõe *"que os Estados-Membros asseguram que as autoridades competentes disponham dos meios necessários e tenham os conhecimentos técnicos, a capacidade e as atribuições necessários para realizar o objetivo principal da supervisão, in casu, a proteção dos direitos dos participantes e dos beneficiários e na garantia da estabilidade e solidez das IRPPP - Instituições de Realização de Planos de Pensões Profissionais.*

[34] ICP 2 dos Insurance Core Principles.

[35] Joint European Supervisory Authorities criteria on Independence of supervisory authorities.

Responsáveis, a título individual, apresentaram alegações semelhantes: *"os Estatutos da ASF [artigo 35.º – Regime aplicável à gestão financeira e patrimonial] são claríssimos ao afastar, de modo intenso e terminante, a aplicação analógica de qualquer regime jurídico de gestão e execução financeira própria dos fundos autónomos"* – Vice-Presidente (01/09/2012 – 30/11/2022); *"A ASF, no quadro da sua independência, pode estabelecer a sua própria política de Recursos Humanos e, em particular, o conjunto de direitos, regalias, e apoios sociais complementares para os seus trabalhadores, e a forma da respetiva atribuição (designadamente com recurso à Casa de Pessoal, num quadro de promoção da participação dos próprios trabalhadores, fundamental à identificação com a valores da ASF), é conforme com o direito comunitário"* – Vogal (17/06/2019 – 03/07/2025).

Cumpre apreciar:

Apesar do alegado, e como antes referido, a jurisprudência do Tribunal tem sido no sentido da aplicação do diploma em questão a ER, que tal como a ASF, estão sujeitas ao regime jurídico da LQER e de Estatutos aprovados em sua execução.

Como resulta desta jurisprudência, as exigências de independência das entidades administrativas independentes, constitucionalmente consagradas, não implicam o afastamento integral do regime jurídico aplicável aos serviços públicos nem uma absoluta autonomia na definição das regras a que se subordinam, sendo legítimo ao legislador estabelecer limites materiais ao exercício dos respetivos poderes.

Relativamente aos argumentos que têm sido apresentados por outras ER, a ASF não inova, já que apesar de referir as suas especificidades enquanto entidade de supervisão financeira, a mesma encontra-se sujeita à LQER, sobre a qual os seus Estatutos foram desenvolvidos[36] e integra o perímetro do Orçamento do Estado por ser uma entidade do setor público administrativo[37]. Os instrumentos de direito europeu a que Portugal está vinculado, invocados nas alegações, atribuem aos Estados-Membros a responsabilidade de assegurar *"que as autoridades de supervisão disponham dos meios necessários e possuam os conhecimentos periciais, a capacidade e as atribuições adequadas para prosseguir o objectivo principal da supervisão, ou seja, proteger os tomadores de seguros e os beneficiários"* [38], nada determinando sobre o regime de pessoal. Se a maior ou menor liberdade da ASF na definição deste regime afetar a avaliação, entre pares, da independência, como, também, alega o CA da ASF, consta dos critérios de avaliação da independência do *Joint European Supervisory Authorities Criteria on Independence of Supervisory Authorities*, a *"plena autonomia para recrutar, reter e formar pessoal experiente e qualificado, incluindo a liberdade para definir a remuneração e as condições contratuais aplicáveis"*. Porém, estes critérios, não afastam a aplicação dos regimes legais dos Estados-Membros.

Em todo o caso, mesmo que se admitisse, em tese, a inaplicabilidade, à ASF, do DL 14/2003, de 30/01, tal não afastaria a censura formulada pelo Tribunal, uma vez que a criação, manutenção ou atribuição de regalias e benefícios suplementares exige sempre base legal suficientemente determinada, adequada fundamentação e respeito pelos princípios da legalidade, da prossecução do interesse público e da responsabilidade financeira.

[36] Em matéria de trabalhadores, a equiparação aos *"reguladores do setor financeiro"* é, apenas, sobre o estatuto remuneratório (artigo 30.º, n.º 3, d), dos Estatutos) não sobre regalias e benefícios suplementares a este estatuto, como o caso do sistema de proteção social complementar e de outros benefícios e regalias de carácter não retributivo.

[37] Apesar de não integrar *"o perímetro das administrações públicas para efeitos de «contas nacionais»"*. A ASF integra o perímetro do Orçamento do Estado, não por força do n.º 4 do artigo 2.º da Lei do Enquadramento Orçamenta, aprovada pela Lei 151/2015, de 11/09, mas por força do n.º 1 do artigo 2.º, como uma entidade da administração central sem a natureza e forma de empresa, de fundação ou de associação pública.

[38] Por todos, artigo 27.º da Diretiva Solvência II (Diretiva 2009/138/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25/11/2009).

O próprio artigo 32.º, n.º 4, da LQER estabelece que a adoção do regime do contrato individual de trabalho não dispensa os requisitos e limitações decorrentes da prossecução do interesse público. Assim, a autonomia reconhecida às ER em matéria de recursos humanos não se confunde com uma soberania normativa plena, devendo o exercício desses poderes respeitar os princípios da legalidade, da boa administração, da transparência e da responsabilidade financeira.

Termos em que, considerando o quadro normativo aplicável, os poderes conferidos à ASF pela LQER e pelos seus Estatutos e os princípios gerais que regem a atuação das entidades públicas, mantêm-se as observações efetuadas no Relatório, quanto ao risco assinalado no ponto ***3.3.4*** , sobre a ASF celebrar Acordos de Empresa que só a vinculam a si e aos sindicatos representativos dos seus trabalhadores, ao invés de aderir a Instrumentos de Regulamentação Coletiva de Trabalho (IRCT) já existentes para trabalhadores dos setores supervisionados, e às situações geradoras de eventual responsabilidade financeira do ponto ***3.3.5***, sobre o financiamento da Casa do Pessoal da ASF (CPASF) e a realização de despesas através desta sem título adequado para o efeito. As observações não têm apenas por referência o DL 14/2003, de 30/01, neles invocado, mas sobretudo a desconformidade material do comportamento adotado com os limites jurídicos que condicionam o exercício da autonomia regulamentar da ASF.

Quanto ao pedido de reenvio prejudicial para o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) e conforme estabelecido no artigo 87.º do Regulamento do Tribunal de Contas (RTC)[39], *ex vi* artigo 80.º da LOPTC, o processo de auditoria não o contempla por não se tratar de atividade de fiscalização prévia ou de julgamento. Acresce que, nenhuma das normas do DL 14/2003, de 30/01, foi identificada para efeitos de subsunção das situações, descritas no ponto ***3.3.5,*** no elenco das possíveis situações geradoras de eventual responsabilidade financeira sancionatória.

[39] Já identificado, ver republicação na Resolução 3/2023-PG, de 15/12.

# 3 OBSERVAÇÕES

## 3.1 Adequação e Regularidade do Financiamento

*INSUFICIENTE AVALIAÇÃO DO IMPACTO DOS CUSTOS DA ATIVIDADE DA ASF NOS SETORES REGULADOS E NA ADMINISTRAÇÃO DOS FUNDOS (FAT E FGA)*

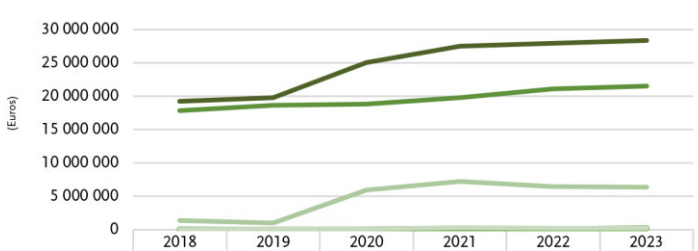
### 3.1.1 Adequação das taxas de supervisão e regulação não demonstrada

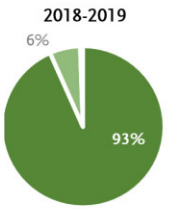
*Têm sido mantidos níveis de receita anual suportados em taxas fixadas para o ano 2009, sem ter sido demonstrada a adequação dessa receita (incluindo a sua proporcionalidade) à cobertura da despesa necessária à prossecução eficaz e eficiente da missão da ASF.*

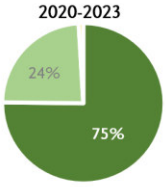
*A revisão das taxas de supervisão e regulação, proposta pela ASF ao Governo, visa aumentar receita para compensar encargos com pessoal, tendo impacto na estrutura de custos da ASF e dos operadores de mercado e nos preços pagos pelos tomadores de seguros e subscritores de fundos de pensões.*

29. O financiamento da ASF é assegurado por receitas próprias: taxas de supervisão e regulação (TSR); produto da venda de bens e prestação de serviços e da constituição de direitos sobre aqueles; rendimentos de bens próprios e os oriundos da sua atividade; receitas de aplicações financeiras; subsídios, doações ou comparticipações que lhe sejam atribuídos; montantes de coimas aplicadas pelas contraordenações que lhe compete sancionar; quaisquer outros rendimentos ou receitas que por lei, contrato ou outra forma lhe sejam atribuídos[40]. As principais fontes de receita da ASF têm sido as TSR[41] e a receita cobrada ao FAT e ao FGA, a título de gestão, registada como *"Vendas de bens e serviços"*.[42]

**Gráfico 1 – Evolução da Receita Corrente (2018-2023)**




| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Total Receita corrente | 19 257 062 | 19 798 741 | 25 020 145 | 27 473 916 | 27 954 633 | 28 368 650 |
| Taxas de supervisão e regulação | 17 819 892 | 18 650 775 | 18 863 429 | 19 777 298 | 21 116 735 | 21 498 789 |
| Multas e Outras Penalidades | 5 489 | 13 137 | 40 951 | 177 110 | 88 593 | 247 019 |
| Venda de bens e serviços | 1 346 934 | 1 003 051 | 5 955 740 | 7 197 175 | 6 471 997 | 6 373 588 |
| Outras receitas correntes | 84 747 | 131 778 | 160 025 | 322 333 | 277 308 | 249 253 |

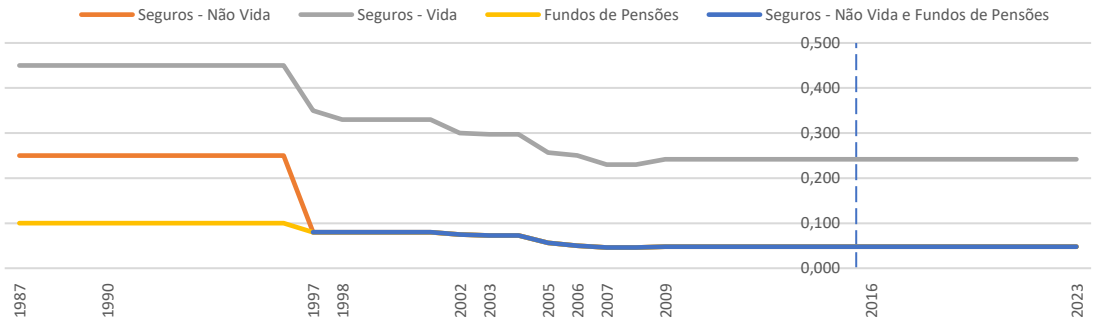
**Fonte:** Elaboração própria, com base nos mapas anuais da prestação de contas da ASF

[40] Artigo 37.º dos Estatutos da ASF e artigo 36.º, n.ºs 1 e 2, da LQER.
[41] Fixadas pela Portaria 74-B/2016, de 24/03, e regulamentadas pela Norma regulamentar 4/2016-R, de 12/05, da ASF, publicada em 31/05 e objeto da Declaração de Retificação 740/2016, de 19/07 – ***ver Anexo I.***
[42] Em 2024: receitas correntes (33 M€), das quais 24 M€ (72%) são TSR e 8,1 M€ (25%) provêm da gestão dos Fundos.

30. Até 2019, a ASF era financiada em 93% pela receita das TSR. No quadriénio de 2020-2023, as TSR representaram 75% das receitas correntes e a receita cobrada aos Fundos, 24%. Esta evolução em termos relativos resultou da alteração, em 2020, da metodologia de custeio e contabilização dos encargos com a gestão destes Fundos – ***ver 3.1.4.***

31. Entre 2018 e 2023, a receita das TSR aumentou 21%, de 17,8 M€ para 21,5 M€, o que corresponde ao acréscimo médio anual de 4,1%. Este aumento foi fruto da dinâmica da atividade do setor, visto que as taxas aplicadas se mantêm inalteradas desde 2009.

**Gráfico 2 – Evolução das Taxas de Supervisão do ISP e da ASF (2016-2023)**




**Fonte:** Elaboração própria, com base na legislação aplicável [43]

32. Após a entrada em vigor dos Estatutos da ASF foi aprovada[44] a Portaria 74-B/2016, de 24/03, do Ministro das Finanças (MF), que manteve as alíquotas (percentagens) para cálculo das TSR a suportar pelas empresas de seguros, entidades gestoras de fundos de pensões, mediadores de seguros ou de resseguros e entidades promotoras de cursos de formação sobre seguros, como contrapartida da atividade de regulação e supervisão desenvolvida pela ASF.

33. Os Estatutos da ASF não estabelecem qualquer periodicidade para a revisão das alíquotas[45], nem exigências específicas quanto aos respetivos pressupostos e fundamentos. Nesta matéria vigoram os princípios consignados na LQER e nos Estatutos da ASF para contrabalançar a independência desta ER e promover o crescimento sustentável da economia, como os do exercício da atividade de acordo com elevados padrões de eficiência económica extensíveis ao custo da sua atividade para o setor regulado, que suscitam a implementação de procedimentos pela ASF conducentes à:

    ⇒ *Demonstração periódica do financiamento necessário à prossecução eficaz e eficiente da sua missão.*

    ⇒ *Avaliação e divulgação do impacto da sua atividade, em termos de custo-benefício, no setor regulado, em especial, tendo por referência o objetivo principal da sua missão: a proteção dos tomadores de seguros, segurados, subscritores, participantes, beneficiários e lesados.*

34. Consubstanciando um custo para os operadores económicos do setor, o valor pago pelas taxas é refletido nos preços praticados pela atividade destes, pelo que os custos e benefícios da atividade da ASF devem ser objeto de análises *ex-ante* e *ex-post*.

[43] DL 171/87, de 20/04, artigo 38.º dos Estatutos da ASF, artigo 34.º da LQER, Portaria 1439/2003 (2.ª série), de 20/11, Despacho Normativo 12/90, de 12/02, Portaria 40/97 (2.ª Série), de 22/01, Portaria 143/2000 (2.ª série), de 24/01; Portaria 1991/2000 (2.ª série), de 19/12, Portaria 1453/2001, de 28/12, Portaria 737/2002, de 28/06, Portaria 1845/2002 (2.ª série), de 17/12, Portaria 1255/2004 (2.ª série), de 25/11, Portaria 1191/2005 (2.ª série), de 29/11, Portaria 1433-B/2006, de 29/12, Portaria 1092/2007, de 18/12, Portaria 953/2008, de 16/12, (cujas taxas foram mantidas, pelas: Portaria 1455/2009, de 30/12, Portaria 40/2011, de 19/01; Portaria 317/2011, de 30/12; Portaria 15-A/2013, de 16/01; Portaria 369/2013, de 26/12; Portaria 270-A/2014, de 22/12) e Portaria 74-B/2016, de 24/03.

[44] Com base no artigo 38.º, n.º 2, dos Estatutos da ASF e no artigo 34º, n.º 3, da LQER.

[45] Até à entrada em vigor dos Estatutos da ASF, as atualizações das taxas de supervisão a favor do ISP resultavam de disposição legal que obrigava à fixação anual das taxas pelo Ministro das Finanças, mediante proposta do ISP com base na previsão do seu orçamento anual. Desde então, não consta do enquadramento legislativo equivalente fixação/renovação anual – Artigos 2.º e 3.º do DL 156/83, de 14/04, e comunicação eletrónica do gabinete do Secretário de Estado Adjunto do Tesouro e das Finanças à ASF, em 29/02/2016.

35. Sobre a metodologia de avaliação e quantificação das TSR objeto da Portaria, o MF reportou que a *"definição de cada alíquota teve por base a informação transmitida pela ASF"*, a qual propôs a *"manutenção do nível de receita da ASF em linha com o valor fixado à data"* [46]. Assim, após a entrada em vigor da LQER e dos Estatutos da ASF, mantiveram-se as taxas fixadas para 2009, sem estudo demonstrativo da adequação da receita à prossecução eficaz e eficiente da missão da ASF.

36. **Em suma, a vigência da LQER e dos Estatutos da ASF com os princípios aí consignados, não teve efeito nas taxas objeto da Portaria 74-B/2016, de 24/03. Foram mantidas taxas fixadas para 2009, sem ter sido demonstrada a adequação dessa receita à cobertura da despesa necessária à prossecução eficaz e eficiente da missão da ASF.**

37. O MF acrescentou que, até 2022, a ASF não propusera ajustar as taxas, só o vindo a fazer[47] no âmbito do processo orçamental para 2023, devido à *"imprescindibilidade de um ajustamento de recursos"* para o exercício de *"novas competências ou alargamento do âmbito subjetivo e objetivo de competências que já detinha"*, decorrentes de *"alterações do enquadramento legal europeu e nacional"*. Invoca, ainda, a necessidade de *"garantir o equilíbrio de contraprestações"* que incidem sobre a produção do ramo Vida e as contribuições para os fundos de pensões, face à *"produção dos ramos Não Vida que subvencionam o essencial da atividade da ASF"*. Mas, tendo as propostas de Orçamento da ASF, para 2023 e 2024, sido aprovadas no pressuposto da entrada em vigor do aumento das taxas, não foi publicada portaria nesse sentido.[48]

38. A proposta de aumentar taxas foi precedida do *"Estudo do Modelo de Financiamento da ASF"* [49] para avaliar as *"necessidades de recursos de que a ASF deve dispor"*, identificar os respetivos *"gaps face às exigências da sua missão"*, e realizar um *"exercício de benchmark"* com outros supervisores europeus. O estudo densifica e propõe ações de mitigação para cada um de quatro *"desafios"* : *"Imprevisibilidade das receitas cobradas e necessidades de financiamento"*, *"Evolução das responsabilidades de supervisão não refletida na estrutura de recursos humanos"*, *"Potencial financiamento cruzado entre players de mercado"* e *"Dificuldades de comparação com o benchmark por questões de escala e diferenças de supervisão"*. As conclusões e as ações a realizar confirmam a relevância de adotar um *"modelo de financiamento ajustado às necessidades e aos custos de supervisão"*, introduzindo: (i) novas formas de financiamento e o ajuste de taxas e coimas; (ii) a revisão das necessidades através da definição e análise de um *"Modelo Operativo Futuro"*, que compreenda as necessidades tecnológicas, recursos humanos e revisão de processos; (iii) o desenvolvimento de um *"modelo de contabilidade analítica"*, para imputação de custos supervisão e regulação, por segmento de mercado; e (iv) a realização de *"iniciativas de melhoria de eficiência"*, como a automação de tarefas rotineiras, otimizando potenciais ganhos de escala.

39. Porém, a proposta só atendia à insuficiência de recursos humanos em número e qualificações (face às competências, funções ou responsabilidades da ASF[50]), estimando em 2,8 M€/ano o custo de contratar os recursos em falta, e ao desajustamento das taxas cobradas aos diferentes operadores dos segmentos de mercado (seguros Vida ou Não Vida e fundos de pensões) que pretendia corrigir e obter, por essa via, o financiamento necessário à contratação desses recursos humanos. Não assentava em processo de revisão da despesa, para demonstrar que a administração dos recursos era eficiente e que a opção era a de menor custo para a prossecução eficaz das atribuições, nem em contabilidade de gestão, para garantir a correlação entre receitas cobradas e custos das atividades de regulação e supervisão, cujo modelo não estava implementado na ASF[51] – ***ver 3.1.2.***

[46] De acordo com a memória descritiva do orçamento da ASF para 2016, com a receita e despesas previsionais.
[47] Projeto de alteração da Portaria 74-B/2016, de 23/03, remetido pela ASF ao MF, em dezembro de 2022.
[48] Informação da ASF em 06/08/2024.
[49] Realizado por consultora contratada para o efeito, em 16/09/2021.
[50] A informação de suporte à proposta, objeto de apreciação pelo CA da ASF em 23/08/2022, identifica um conjunto de novas competências, funções ou responsabilidades cometidas ao ISP/ASF, a partir de 2011, referindo que a *"ASF tem hoje 237 trabalhadores, o que constitui aproximadamente o mesmo número de trabalhadores que tinha em 2010 (235)"*.
[51] A constatação do desajustamento das taxas cobradas aos diferentes operadores dos segmentos de mercado teve por base trabalhos de comparação com entidades europeias de supervisão e de alocação de despesa feitos pela equipa responsável pelo estudo.

40. Além disso, no âmbito da contratação externa objeto desse estudo, a ASF definiu quatro pressupostos para o *"Modelo de Financiamento da ASF"* dirigidos à suficiência, estabilidade, flexibilidade e reserva de receita, sem considerar a sua adequação às necessidades e aos custos da regulação e supervisão nem o impacto, em termos de custo-benefício, no setor regulado.[52]

41. Quanto à insuficiência de recursos humanos, apesar de a ASF ter mantido uma estrutura e número de efetivos quase inalterada até 2018 (em média 225 trabalhadores, desde 2012), desde então até 2023 reforçou esse efetivo em 14% (para 254 trabalhadores) e aumentou os encargos com pessoal em 57% (17,7 M€ em 2023 face a 11,3 M€ em 2018)[53] – ***ver 3.3.4.***

42. **Em suma, a proposta da ASF, em 2022, não assenta em estudo demonstrativo da despesa necessária à prossecução eficaz e eficiente da sua missão e não garante a correlação entre as receitas cobradas e os custos das atividades de regulação e supervisão. Visa essencialmente aumentar receita para financiar encargos com pessoal, com impacto na estrutura de custos da ASF e dos operadores de mercado e, consequentemente, nos preços pagos pelos tomadores de seguros e subscritores de fundos de pensões.**

Facto superveniente ao relato de auditoria, a Portaria 523/2025/2, de 09/09, referida pelo MEF em contraditório sobre a recomendação que lhe é dirigida ***(§412)***, procede à revisão das taxas aplicadas aos seguros diretos do ramo «Vida» e às entidades gestoras de fundos de pensões, que, em janeiro de 2026, vão passar de 0,048% para 0,078% por referência à receita processada no ano (seguros) e às contribuições efetuadas no ano (entidades gestoras). A Portaria tem por base os estudos sobre o financiamento da ASF.

O CA da ASF contesta observações e conclusão da auditoria sobre a proposta de aumentar as taxas aplicáveis não assentar *"em estudo demonstrativo da despesa necessária à prossecução eficaz e eficiente da sua missão"*, não garantir *"a correlação entre as receitas cobradas e os custos das atividades de regulação e supervisão"* e visar *"essencialmente aumentar receita para financiar encargos com pessoal"*, bem como a recomendação que lhe é dirigida ***(§417)***, aludindo ao estudo da KPMG e aos relatórios do Grupo de Trabalho de 2022 e 2024, do conhecimento da auditoria e à atualização efetuada *"após a introdução do novo modelo de contabilidade de gestão, de alocação de custos da ASF por tipo de supervisão (...), o que não alterou substancialmente o resultado dos exercícios anteriores"*. Alega, também, que *"estes exercícios têm por referência os custos com pessoal, atendendo a que são estes custos aqueles que apresentam um maior peso relativo nas contas da ASF, tendo sido efetuadas avaliações à adequação dos recursos humanos desta instituição"* e que *"resulta evidente um equívoco cometido no Relato, pois que o mesmo se abstém de qualquer apreciação qualitativa (...) no que se refere à suficiência (ou não) do número de recursos humanos existentes na instituição"*. Alega, ainda, que *"a existir qualquer divergência, no âmbito da adequação e proporcionalidade da receita (...) a mesma apenas pecará por defeito, atenta a manifesta insuficiência do quadro de pessoal atualmente vigente."*

***Apreciação*** – Observações e conclusão são factuais: manutenção de níveis de receita anual suportados em taxas fixadas para 2009, sem demonstração da sua adequação (incluindo proporcionalidade) à cobertura da despesa necessária à prossecução eficaz e eficiente da missão da ASF; proposta de alteração não assente em processo de revisão da despesa demonstrativo da administração dos recursos ser eficiente e da opção ser a de menor custo para prossecução eficaz das atribuições, nem em contabilidade de gestão, para garantir a correlação entre receitas cobradas e custos das atividades de regulação e supervisão. Quanto à atualização referida, a estimativa apresentada no documento 1 anexo às alegações, por tipo de supervisão, não apresenta análise descritiva e qualitativa do exercício da estimativa, nem as estimativas de custos correspondentes.

A suficiência ou não de recursos humanos, sendo parte da avaliação periódica recomendada, não dispensa demonstrar a adequação da receita às necessidades apuradas, com base em processo de revisão da despesa, reportes da contabilidade de gestão (com chaves de imputação estáveis e reconciliações financeiras), análises de custo-benefício e avaliação de impactos no mercado (operadores e tomadores), com métricas.

Termos em que se mantêm as observações, conclusão e recomendação associadas.

[52] "Especificações técnicas" – Parte II do caderno de encargos do procedimento de consulta prévia GOP/12/2021, em 18/03.
[53] Em 2024: 267 trabalhadores; 19,8 M€.

### 3.1.2 Inexistência de sistemas de afetação de recursos e de mensuração dos custos

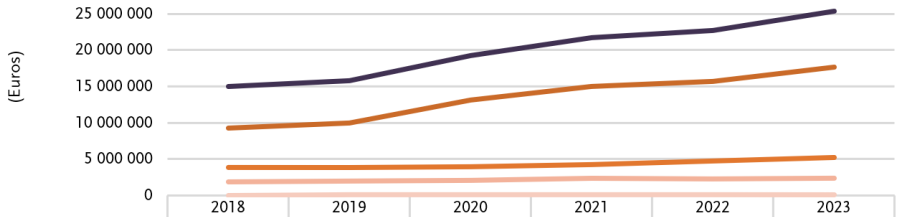
*Até 2024 a ASF não teve sistema de afetação de recursos e de mensuração dos custos com a prossecução da sua missão (condição necessária para cumprir os princípios de eficiência, eficácia e economia na tomada de decisões).*

*Só em 2024 a ASF começou a implementar o sistema de contabilidade de gestão do SNC-AP (sem o integrar no sistema de gestão centralizado) obrigatório para a plena aplicação do referencial contabilístico ao qual está vinculada desde 2019.*

43. Constituem despesas da ASF os encargos decorrentes da prossecução das respetivas atribuições.[54]

44. Em 2023 a despesa corrente da ASF totaliza 25,4 M€, dos quais 69,7% em *"despesas com pessoal"* (17,7 M€), 20,7% para *"aquisição de bens e serviços"* (5,3 M€) e 9,3% em *"transferências e subsídios correntes"* (2,3 M€).[55]

**Gráfico 3 – Evolução da Despesa Corrente (2018-2023)**




| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Total Despesa corrente | 14 986 165 | 15 801 328 | 19 249 240 | 21 689 823 | 22 747 664 | 25 353 669 |
| Despesas com pessoal | 9 262 724 | 9 928 056 | 13 151 661 | 15 029 510 | 15 741 701 | 17 680 651 |
| Aquisição de bens e serviços | 3 837 473 | 3 813 138 | 3 962 468 | 4 211 811 | 4 688 575 | 5 254 096 |
| Transferências e subsídios correntes | 1 843 331 | 2 009 353 | 2 074 808 | 2 386 501 | 2 260 573 | 2 348 809 |
| Outras despesas correntes | 42 638 | 50 781 | 60 304 | 62 001 | 56 815 | 70 113 |

**Fonte:** Elaboração própria, com base nos mapas anuais da prestação de contas da ASF

45. De 2018 a 2023, a despesa corrente da ASF cresce 69% (de 15,0 M€ em 2018 para 25,4 M€ em 2023), impulsionada pela alteração da metodologia de custeio e contabilização dos encargos com a gestão do FAT e do FGA. Até 2020 as despesas com o pessoal afeto às unidades orgânicas relacionadas com as atividades destes Fundos eram contabilizadas e reportadas nas respetivas demonstrações financeiras e desde 2020 passaram a ser suportadas pela ASF e cobradas aos Fundos – ***ver 3.1.4.***

46. Para as fontes de financiamento da ASF suportarem as atividades necessárias à prossecução eficaz da sua missão, com a qualidade e eficiência económica exigidas[56], é essencial implementar sistemas que assegurem a regular afetação de recursos financeiros às diferentes atividades e projetos, a mensuração e avaliação dos seus resultados (economia, eficiência, eficácia e qualidade) e a fundamentação económica de decisões de gestão. Mais ainda quando à ASF não compete apenas assegurar o regular funcionamento do mercado segurador e dos fundos de pensões, mas também a gestão do FAT e do FGA, com fontes de financiamento cometidas aos seus fins.

[54] Artigo 39.º dos Estatutos da ASF e artigo 37º da LQER.
[55] Em 2024: 27,4 M€, despesa corrente; 19,8 M€ (72,2%), com pessoal; 5 M€ (18,2%), com aquisição de bens e serviços.
[56] Artigo 6.º, 7.º, e 9.º, dos Estatutos da ASF; e artigo 4.º, n.º 1, alínea a) e b), da LQER.

47. Apesar de, em 2019, a ASF ter implementado os sistemas de contabilidade orçamental e de contabilidade financeira do SNC–AP, a implementação do sistema de contabilidade de gestão, obrigatório para a plena aplicação do referencial contabilístico, foi adiada até 2024[57]. Porém, esta implementação é necessária para avaliar os resultados das atividades prosseguidas pelas entidades públicas no exercício da sua missão e face aos objetivos sobre os serviços a prestar aos cidadãos[58].

48. É reconhecido[59] que este sistema é relevante para determinar preços, tarifas e taxas, que devem ser justificadas com base nos custos do serviço prestado ou do produto fornecido, para a mensuração e a avaliação do desempenho (economia, eficiência, eficácia e qualidade) e para a fundamentação económica de decisões de gestão. Neste caso, a implementação é especialmente necessária para aferir a adequação (incluindo a proporcionalidade) das TSR a favor da ASF e a fiabilidade (incluindo a correção) da receita cobrada pela gestão do FAT e do FGA.

49. Apesar disso, a decisão de implementar só foi tomada em novembro de 2021[60], no contexto da alteração da metodologia de custeio e contabilização dos encargos com a gestão dos Fundos, ocorrida em 2020 e 2021, e das questões de legalidade financeira e ênfases que essa alteração suscitou ***(ver 3.1.4)***. Além disso, o objetivo de implementar o sistema de contabilidade de gestão até 2022 só em 2024 começou a ter consecução, mas não através da integração em sistema de gestão centralizado, apenas por ficheiro de cálculo sem garantia da fiabilidade dos dados.[61]

50. A ASF alega que as alterações das regras orçamentais aplicáveis em 2022, designadamente os limites fixados para encargos com contratos de aquisição de serviços [62], impediram a *"promoção de alguns procedimentos de contratação pública (...) de que é exemplo a contratação de serviços de consultoria, com vista à conceção e desenho do modelo de contabilidade de gestão"* [63]. Porém, a própria CF sublinha que *"independentemente de potenciais condicionamentos orçamentais na contratação de consultores externos, (...) a ASF ter no período em questão procedido à contratação de múltiplos consultores e estudos externos sem que tal contratação incidisse neste domínio absolutamente prioritário por razões de legalidade financeira"* [64].

51. **Em suma, a falta de sistema de contabilidade de gestão na ASF prejudica gerir recursos eficientemente, cumprir as atribuições, determinar e monitorizar objetivos e responsabilizar pela prestação de contas. Em especial, este sistema é necessário para aferir a adequação (incluindo a proporcionalidade) das TSR a favor da ASF e a fiabilidade (incluindo a correção) da receita cobrada pela gestão do FAT e do FGA. Em 2024, recorrer a ficheiro de cálculo não integrado no sistema de gestão centralizado não garantiu a fiabilidade dos dados.**

[57] Artigo 38.º, n.º 1, da LQER, na versão dada pelo artigo 329.º, da Lei 71/2018, de 31/12, para o qual remete o artigo 2.º, n.º 1, dos Estatutos da ASF. Ver, também, o artigo 4.º, do DL 192/2015, de 11/09, alterado pelo DL 85/2016, de 21/12, e DL 33/2018 de 15/05. Refira-se que, já os anteriores referenciais contabilísticos aplicáveis à ASF e ao ISP, como o POCP e o SNC, já dispunham de normas que indicavam, como boa prática, a implementação de uma contabilidade de gestão ou analítica.
[58] Artigo 4.º, n.º 4, do DL 192/2015, de 11/09.
[59] Norma de Contabilidade Pública 27 – Contabilidade de Gestão do SNC – AP, anexa ao DL 192/2015.
[60] Deliberação do CA, de 12/11/2021 sobre a Proposta 43/DFI/2021 e Relatório de Atividades e Contas Anuais (RACA) da ASF em 2021.
[61] No RACA de 2024 (e no Parecer da CF) prevê-se integrar, em 2025, o módulo de contabilidade de gestão no sistema de gestão centralizado.
[62] Artigo 64.º, n.º 5, alínea b), da Lei 2/2020, de 31/03, *ex vi* artigo 57.º da Lei 12/2022, de 27/06, e Declaração de Retificação 19/2022, de 26/07.
[63] Informação transmitida pela ASF em 14/03/2023.
[64] Parecer da CF sobre as propostas de Plano de Atividades e Orçamento (PAO) da ASF para 2024.

Em contraditório, o CA da ASF alega que conclusão e respetiva recomendação ***(§418)***, estão ultrapassadas: *"a medida por esta prevista (...) já se encontra integralmente implementada"*; a ASF dotou-se, *"em 2024, com a ferramenta Enterprise Resource Planning (ERP)"*, que *"integra as três vertentes exigidas pelo SNC-AP, nomeadamente as vertentes orçamental, financeira e de gestão"*; *"desde 1 de janeiro de 2025, o modelo de contabilidade de gestão (...) esteja já integrado naquela ferramenta. Consequentemente, a metodologia de apuramento desses custos está completamente estabilizada"*; *"o Modelo de Contabilidade de Gestão (...) foi implementado na ASF em 2024, e auditado pelo Auditor Externo (...) às contas financeiras de 2024, da ASF, do FAT e do FGA"*; foi *"divulgado e suportado em conformidade com as divulgações obrigatórias previstas na NCP 27, tendo sido apresentadas informações analíticas na prestação de contas do ano de 2024"*. Alega, também, que *"o modelo de contabilidade de gestão não pode ser considerado como 'condição necessária para a gestão de recursos eficientemente' (...) pelo que essa falta não pode sustentar uma afirmação genérica (...) de que todas as entidades, sem esse modelo, não gerem adequadamente os respetivos recursos"*.

***Apreciação*** – A conclusão resulta dos factos: a implementação de um sistema de contabilidade de gestão não constituiu prioridade da ASF, apesar do contexto institucional complexo da ASF (regulação e supervisão de setores financeiros e administração do FAT e do FGA) e da relevância desse sistema para a demonstração de proporcionalidade das TSR e a correção dos ressarcimentos da ASF pelos Fundos. Se a contabilidade de gestão não é sempre condição necessária de eficiência, no caso da ASF é condição operacional e normativa para assegurar a qualidade, consistência e auditabilidade da informação de custos exigida pelo SNC-AP e para otimizar a tomada de decisão.

O avanço, em 2024, da "Fase I" do modelo de contabilidade de gestão permitiu cumprir as divulgações da NCP 27 e produzir informação analítica mínima. Porém, assentou ainda em folhas de cálculo e não na integração plena, estável e controlada no ERP. O relatório de garantia de fiabilidade do auditor externo, de 18/03/2025, que o CA da ASF também refere nas suas alegações, debruça-se sobre a fiabilidade da primeira fase de implementação do modelo, não certificando a maturidade do sistema integrado. É positiva a integração, em 2025, do modelo de contabilidade de gestão no ERP, porém, a conclusão debruça-se sobre a realidade auditada e a recomendação visa dotar a ASF de um sistema completo, integrado e auditável de contabilidade de gestão que permita, de forma regular e sistemática, afetar recursos a atividades/projetos, mensurar custos e avaliar desempenho (economia, eficiência, eficácia e qualidade), assegurando a prestação de contas e a tomada de decisão informada. Não se limita a "ativar" um módulo, mas a instituir um sistema estruturante que suporte a gestão por resultados, a formação de preços/taxas e a transparência, colmatando as falhas identificadas.

### 3.1.3 Acumulação irregular de excedentes de tesouraria e de resultados transitados

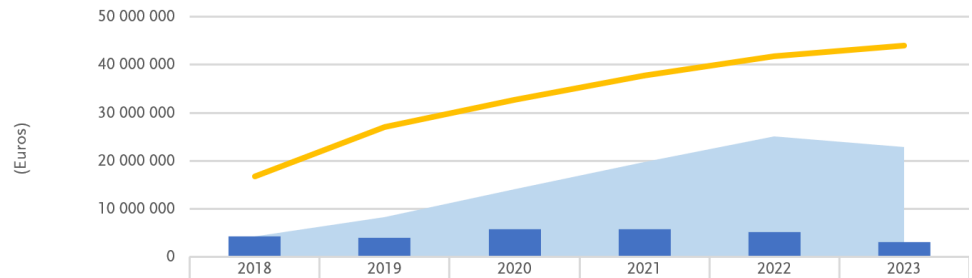
*Receita cobrada ao setor dos seguros e fundos de pensões e resultados transitados não estão a ser aplicados para os fins legalmente previstos, mas como fonte de financiamento do Estado.*

*A ASF cobra receita excessiva face aos custos com a atividade desenvolvida, com impacto económico no setor dos seguros e fundos de pensões e, por via do preço, nos destinatários dos seus serviços.*

52. De 2019 a 2023[65], a ASF regista 123% na taxa de cobertura média da despesa por receita correntes e 5,5 M€ de excedente de tesouraria médio anual (21% da receita corrente média e 27% da média das TSR). Em 31/12/2023, a ASF tinha 44 M€ de excedentes de tesouraria acumulados, mais 163% face a 31/12/2018 e o suficiente para suportar a despesa corrente por mais de ano e meio.[66]

[65] Em 31/12/2024, os excedentes de tesouraria acumulados atingem 47 M€.
[66] Considerando a despesa corrente de 2023 (27,3 M€).

**Gráfico 4 – Evolução dos Excedentes de Tesouraria (2018-2023)**




| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Saldo de Gerência - Acumulado | 4 270 896 | 8 268 309 | 14 039 214 | 19 823 308 | 25 030 277 | 22 838 289 |
| Saldo de Gerência | 4 270 896 | 3 997 413 | 5 770 905 | 5 784 094 | 5 206 969 | 3 014 981 |
| Excedente de Tesouraria | 16 778 523 | 26 979 621 | 32 719 397 | 37 810 447 | 41 799 066 | 44 048 299 |

**Fonte:** Elaboração própria, com base nos mapas de prestação de contas da ASF

53. Para acumular estes excedentes de tesouraria concorreram as *"limitações orçamentais"* impostas pelas Leis do Orçamento de Estado (LOE), devido à necessidade de liquidez e de reduzir o custo do financiamento da República. Com efeito, não obstante o disposto nos Estatutos, no sentido preconizado na LQER[67], de não serem aplicáveis às ER as regras da contabilidade pública e o regime dos fundos e serviços autónomos, como garantia da sua independência[68], a ASF integra o setor das administrações públicas no subsetor da administração central e, por isso, está sujeita ao disposto na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)[69].

54. Nestes termos, as LOE têm vindo a sujeitar a gestão das ER, incluindo a ASF, a instrumentos de controlo da despesa pública, como limitações ao recrutamento de trabalhadores e à aquisição de serviços e cativação de receitas próprias, restringindo a realização de despesa corrente.

**Quadro 1 – Limitações dos Orçamentos do Estado à atividade da ASF (2015-2023)**

| OE | Cativações | Contratação de trabalhadores condicionada | Limitações aos encargos com contratos de aquisição de serviços | Limitações quanto a estudos, pareceres, projetos e consultoria |
|---|---|---|---|---|
| OE 2015 | Sim | Sim | Sim | Não |
| OE 2016 | Sim | Sim | Sim | Não |
| OE 2017 | Sim | Sim | Sim | Sim, mas não exige autorização do governo |
| OE 2018 | Sim | Sim | Sim | Sim, mas não exige autorização do governo |
| OE 2019 | Sim | Sim | Sim | Sim, mas não exige autorização do governo |
| OE 2020 | Sim | Sim | Sim | Sim |
| OE 2021 | Não quanto às receitas próprias | Sim | Sim, mas não exige autorização do governo | Sim, mas não exige autorização do governo |
| OE 2022 | Sim | Não | Sim | Sim |
| OE 2023 | Não quanto às receitas próprias | Não | Sim, mas não exige autorização do governo | Sim, mas não exige autorização do governo |

**Fonte:** Elaboração própria, com base na legislação aplicável [70] e sem prejuízo do reportado no §87

[67] Artigo 35.º, n.º 2, dos Estatutos e artigo 33.º, n.º 2, da LQER.
[68] Artigos 3.º, 33.º e 45.º da LQER e 1.º, 4.º e 35.º dos Estatutos da ASF.
[69] Nomeadamente aos princípios e regras orçamentais, ao regime do processo orçamental, às regras de execução, de contabilidade e reporte orçamental e financeiro, bem como às regras de fiscalização, de controlo e auditoria orçamental e financeira, nos termos dos artigos 1.º (objeto), 2.º (âmbito institucional), n.º 1, e 4.º (valor reforçado) da LEO.
[70] Artigos 2.º, 3.º, n.º 3, 58.º, n.º 1, 75.º, n.º 3, a), e 58.º, n.º 5, da Lei 82-B/2014, de 31/12; artigos 2.º, 3.º, n.º 1, 28.º, n.º 1, e 35.º, n.º 3 e 5, da Lei 7-A/2016, de 30/03; artigos 2.º, 4.º, n.º 1, 42.º, n.º 1, 49.º, n.º 7, e 50.º, n.º 4, da Lei 42/2016, de 28/12; artigos 2.º, 4.º, n.º 1, 51.º, n.º 1, 58.º, n.º 7, b), e 59.º, n.º 3, da Lei 114/2017, de 29/12; artigos 2.º, 4.º, n.º 1, 53.º, n.º 1, 60.º, n.º 5, b), e 61.º, n.º 5, da Lei 71/2018, de 31/12; artigos 2.º, 3.º, 50.º, n.º 1, 64.º, n.º 5, b), e 66.º, n.º 5, da Lei 2/2020, de 31/03; artigos 2.º, n.º 3, 59.º, n.º 1, 69.º, e 2.º, n.º 3, e 71.º, n.º 5, da Lei 75-B/2020, de 31/12; artigos 2.º, 3.º, 45.º, n.º 1, 57.º e 59.º, n.º 5, da Lei 12/2022, de 27/06; artigo 2.º, n.º 3, 28.º, n.º 1, 39.º, e 40.º, n.º 5, da Lei 24-D/2022, de 30/12. Os artigos 2.º, n.º 3, 28.º, n.º 1, 42.º, n.º 5, b), e 43.º, n.º 5, da Lei 82/2023, de 29/12, mantiveram, para 2024, as limitações para 2023. O artigo 427.º da LOE 2021 (Lei 75-B/2020) alterou o artigo 33.º da LQER para não sujeitar as ER à cativação de receitas próprias ou à autorização de membros do Governo para celebrar contratos ou realizar despesa.

55. Para a acumulação de excedentes de tesouraria também concorre o desajustamento das TSR cobradas, cuja adequação (incluindo proporcionalidade) à prossecução eficaz e eficiente da missão da ASF está por demonstrar ***(ver 3.1.1 e 3.1.2)***, e se agrava com restrições à realização de despesa. Ora, a afetação desta receita, que visa suportar a prossecução da missão e das atribuições da ASF, face a princípios de gestão como os da qualidade, eficácia e eficiência económica na utilização dos recursos[71], deve adequar-se às necessidades dessa atividade.

56. O excesso de receitas cobradas face às despesas realizadas revela que parte significativa da receita cobrada aos operadores de mercado (e refletida por estes nos preços praticados aos consumidores dos seus serviços) não é utilizada na prossecução da missão da ASF, mas no financiamento do Estado Português, através de títulos de dívida pública contabilizados em ativos financeiros.

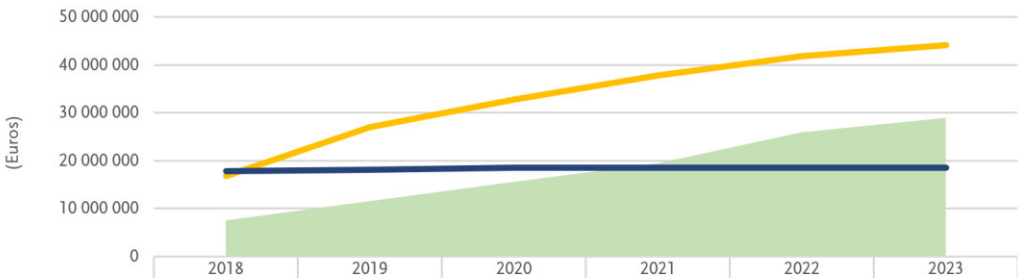
57. A transferência de resultados líquidos positivos para resultados transitados tem vindo a determinar a acumulação de excedentes de tesouraria, como ilustra *"ativos financeiros"* e *"caixa e depósitos"* serem as componentes com maior crescimento anual nos balanços da ASF.

58. Os resultados líquidos da atividade da ASF[72] podem transitar para o ano seguinte e ser utilizados:

    ⇒ *Na constituição das reservas para riscos de atividade, de insuficiência de receitas ou de outras reservas suscetíveis de contribuir para a estabilidade do produto das TSR a cobrar.*
    ⇒ *Na promoção e difusão de conhecimentos técnicos e no reforço da literacia financeira.*[73]

59. Porém, as reservas mantêm-se estabilizadas, desde 2018, em 18 M€, o que consta do RACA de 2022 ser adequado *"para o equilíbrio financeiro da ASF que tem por base assegurar a estabilidade financeira da Instituição, face a possíveis desvios na receita, e à reserva para riscos de atividade incorridos pela ASF, no exercício de poderes de regulação e supervisão"*.

**Gráfico 5 – Evolução dos Resultados e Reservas (2018-2023)**




| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Resultados transitados | 7 560 099 | 11 497 287 | 15 569 473 | 19 385 908 | 25 915 170 | 28 929 548 |
| Excedente de Tesouraria | 16 778 523 | 26 979 621 | 32 719 397 | 37 810 447 | 41 799 066 | 44 048 299 |
| Reservas | 17 810 000 | 18 160 000 | 18 500 000 | 18 570 000 | 18 570 000 | 18 570 000 |

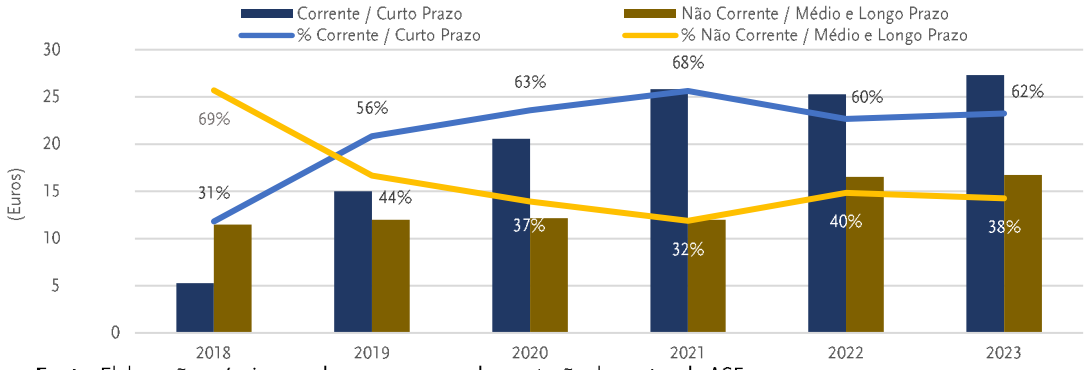
**Fonte:** Elaboração própria, com base nos mapas de prestação de contas da ASF

[71] Artigos 3.º, n.º 3, a), 6.º, 7.º, 9.º, 37.º, n.º 1, e 38.º dos Estatutos da ASF.
[72] Com exceção dos oriundos de receitas provenientes da utilização de bens de domínio público ou que dependam de dotações do Orçamento do Estado que, no caso da ASF, não existem – Artigo 37.º, n.º 2, dos Estatutos da ASF.
[73] Artigo 35.º, n.º 4, dos Estatutos da ASF.

60. Em 2023, as reservas constituídas pela ASF correspondem a 42% do excedente de tesouraria (106% em 2018) e, como em anos anteriores, não são reportados os recursos diretamente alocados à promoção e difusão de conhecimentos técnicos e ao reforço da literacia financeira[74]. Esta situação não suscitou, à ASF, a necessidade de estudo sobre a eventual revisão em baixa das TSR cobradas (pelo contrário, propôs o aumento dessas taxas – ***ver 3.1.1)*** visando: reduzir os excedentes de tesouraria para nível adequado (devidamente fundamentado), constituir reservas para riscos de atividade e para equilíbrio financeiro em nível adequado (devidamente fundamentado) e/ou alocar recursos financeiros apropriados em benefício dos consumidores, designadamente na promoção e difusão de conhecimentos técnicos e no reforço da literacia financeira.

61. Em cumprimento do Regime da Tesouraria do Estado (RTE), a ASF aplica parte dos excedentes de tesouraria em ativos financeiros de dívida soberana mantendo o restante em depósitos à ordem na Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP)[75]. A evolução dos fundos aplicados em ativos financeiros revela que a ASF tem vindo a registar, no final de cada exercício, recursos financeiros em ativos de curto prazo de liquidez imediata sobreavaliados face à necessidade de pagamentos no período anual subsequente. Desde 2019, a ASF mantem em média 62% dos ativos financeiros em depósitos à ordem, exceto em 2021 e 2023 quando subscreveu Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo (CEDIC), também mobilizáveis a curto prazo.[76]

**Gráfico 6 – Evolução dos Ativos Financeiros (2018-2023)**




**Fonte:** Elaboração própria, com base nos mapas de prestação de contas da ASF

62. Em 2023, os ativos financeiros de curto prazo (contas de depósitos à ordem e CEDIC) totalizavam 27,3 M€ (sem os montantes consignados a outras entidades[77]), correspondiam a 62% dos ativos financeiros e equivaliam à despesa corrente da ASF para mais de um ano.[78]

63. A ASF alega que na *"gestão dos excedentes de liquidez tem tido em atenção as limitações orçamentais de cada período e a capacidade instalada de tratamento de ativos financeiros"* e que *"não dispõe de um plano financeiro formalmente aprovado"* para os ativos financeiros[79]. Tais alegações confirmam gestão financeira ineficiente, ao reportar necessidades de liquidez excessivas face às obrigações correntes estimadas para o exercício seguinte e ao aplicar o excesso de liquidez em ativos financeiros sem maximizar a sua rendibilidade.

[74] Omissão que se mantém em 2024.
[75] RTE aprovado pelo DL 191/99, de 05/06; artigo 6.º, n.º 1, j), do DL 200/2012, de 27/08; RCM 111/2009, de 25/11; RCM 14/2011, de 21/02.
[76] Em 2023, a aplicação em CEDIC foi determinada pelo Ministro das Finanças, Despacho 12553/2023, de 07/12, em aplicação do artigo 90.º, n.º 5, do DL 10/2023, de 08/02.
[77] FAT, FGA, Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, Instituto Nacional de Emergência Médica e Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna.
[78] Considerando a de 2023 (25,4 M€). Em 2024, os ativos financeiros de curto prazo atingiram 32,5 M€ e 66% dos ativos financeiros.
[79] Informação prestada pela ASF em 20/04/2023. Porém, o CA da ASF criou, em 2019, o Comité de Investimentos, para definir e implementar políticas de investimento apenas para a gestão dos ativos dos fundos (FAT e FGA) – extrato da ata da reunião do CA em 30/07/2019.

64. **Em suma, a ASF tem acumulado excedentes de tesouraria por não utilizar parte da receita nos fins da sua missão, mas sim no financiamento do Estado, onerando operadores económicos e destinatários dos seus serviços. A aplicação de excedentes em ativos financeiros de curto prazo e depósitos à ordem (sem planeamento financeiro formalmente aprovado que o fundamente) prejudica a sua gestão eficiente e o reporte das reais necessidades de liquidez.**

Em contraditório, o CA alega que a *"ASF, bem como os fundos sob a sua gestão (...), cumpre a sua missão dentro dos limites estabelecidos por lei"* e que a conclusão do ***§395*** e *"os argumentos na qual a mesma se baseou, surgem inquinados por uma deficiente interpretação do regime legal e económico aplicável. O qual condiciona, de forma exógena, a gestão orçamental e financeira do universo ASF"*. Alude, em concreto: às cativações que subsistem nos orçamentos dos Fundos e que impactam, entre outras, o *"ressarcimento à ASF da despesa em que esta incorre na gestão dos fundos"*, tendo a ASF *"de adiar, ou mesmo eliminar, por falta de financiamento em tempo útil, um número significativo de atividades previstas nos seus Planos de Atividades"*; à, ainda, sujeição da ASF a "tetos" máximos de encargos com contratos de aquisição de serviços e à *"autorização prévia política"* da celebração de contratos *"com objeto diferente"*; a não dispor *"de liberdade para aplicar saldos de gerência anterior no financiamento de despesa efetiva"*, necessitando de *"autorização expressa e casuística do ministro das finanças"*. Alega, ainda, que, *"não obstante a existência de obstáculos legais à utilização de excedentes para financiar despesa efetiva"*, tem promovido *"a atualização profissional dos seus quadros e a literacia financeira dos consumidores"*.

Sobre a aplicação dos excedentes em ativos financeiros de curto prazo, à sobreavaliação desses ativos face à necessidade de pagamentos no período anual seguinte e à falta de plano financeiro formalmente aprovado, o CA da ASF alega que a *"aplicação de ativos de curto prazo (...) é efetuada quando financeiramente permite maximizar a rendibilidade (por opção da ASF) ou quando é permitida a aplicação dos montantes em depósitos à ordem com autorização do MF"* e que a *"ASF não tem tido necessidade de um plano financeiro formalmente aprovado para dar cumprimento ao Princípio da Unidade de Tesouraria do Estado"*.

***Apreciação*** – Há limitações legais à autonomia da ASF em matéria de realização de despesa e de utilização de saldos transitados nem a sua sujeição ao RTE por, nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental, integrar o setor das administrações públicas e o perímetro do Orçamento e da Conta Geral do Estado. Porém, essa acumulação de excedentes, por não utilização de receita aos fins a que se destina, tem, também, subjacente, como o CA da ASF reconhece, a *"conjuntura favorável dos mercados que têm batido as previsões de taxas de supervisão da ASF"*, suportadas em alíquotas inalteradas desde 2009 e não fundamentadas em estudo demonstrativo da adequação da receita à prossecução eficaz e eficiente da sua missão. Assim, falta instituir procedimentos que, a par da avaliação periódica da adequação das TSR à despesa, assegurem: (i) a definição da política de reservas com limites e critérios claros, (ii) a programação plurianual da aplicação dos excedentes, (iii) a mitigação dos constrangimentos à realização da despesa, através de pedidos tempestivos de utilização de saldos transitados, descativação e reprogramação de necessidades, e (iv) o reporte das metas, prazos e desvios. O recomendado não contraria o enquadramento legal aplicável; exige, sim, uma gestão financeira e orçamental que reduza sustentada e justificadamente os excedentes de tesouraria, alinhe a receita com os custos necessários à prossecução eficaz e eficiente da missão da ASF e minimize os encargos de regulados e consumidores.

Alegar que a aplicação de ativos de curto prazo é *"efetuada quando financeiramente permite maximizar a rendibilidade (por opção da ASF)"* não afasta a necessidade de plano financeiro formalmente aprovado.

Termos em que se mantêm as observações, conclusão e recomendação associadas.

### 3.1.4 Falta de fiabilidade da receita cobrada pela gestão do FAT e do FGA

*A receita cobrada pela ASF aos Fundos pela gestão destes não tem sido determinada por metodologia estável que assegure a fiabilidade (incluindo a correção) dos valores cobrados. Em 2024 começou a ser implementado o sistema de contabilidade de gestão ainda sem essa garantia.*

*Desde 2020, as alterações metodológicas na quantificação dos valores cobrados suscitam críticas à legalidade e correção financeiras, à comparabilidade e qualidade do reporte financeiro e por riscos de conflito de interesses no órgão de gestão.*

65. Para além da missão de regular e supervisionar o funcionamento do mercado segurador e dos fundos de pensões, compete à ASF a gestão dos Fundos que lhe estão confiados – o FAT e o FGA. Os Fundos regem-se por legislação própria, assim como por preceitos dos Estatutos da ASF.[80]

66. Dotados de autonomia administrativa e financeira, são fundos autónomos com receitas próprias que, em conformidade com o princípio da especialidade, se encontram cometidas à prossecução das suas finalidades[81]. Dispõem de orçamentos e contas próprias.

67. A gestão dos Fundos é competência do CA da ASF[82] exercida através de unidades orgânicas para apoio ao FAT e ao FGA, dotadas de recursos humanos dedicados em exclusivo à prossecução das atribuições de cada Fundo, e por outros meios, designadamente unidades orgânicas transversais, meios logísticos e infraestrutura tecnológica.

68. A lei estabelece que constituem despesa dos Fundos os respetivos encargos de gestão, porém nada estabelece sobre o modelo de financiamento da ASF, quanto a esses encargos.[83]

69. A ASF não deve suportar as despesas de funcionamento dos Fundos com as receitas próprias que decorrem da sua atividade de regulação e supervisão e deve ser ressarcida dos montantes que foram comprovadamente suportados com a gestão dos Fundos.[84]

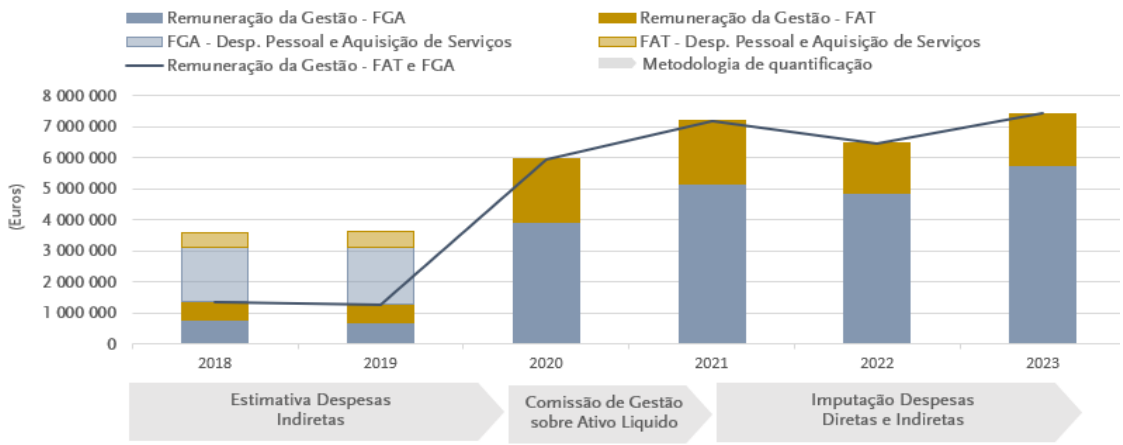
70. Por sua vez, os Fundos não devem suportar despesas superiores aos custos comprovadamente incorridos pela ASF com a sua gestão, por isso contrariar o princípio da especialidade e configurar indevida afetação de recursos financeiros a finalidades diferentes das fixadas na lei e prosseguidas por cada um dos Fundos.[85]

71. Pelo exercício da atribuição legal de gestão dos Fundos que lhe estão confiados, o ISP e, depois, a ASF têm cobrado anualmente, a título de encargos de gestão, remunerações cuja metodologia de quantificação tem sido objeto de alterações.

72. Entre 2018 e 2023 as remunerações cobradas ao Fundos aumentam, de 1,3 M€, em 2018 e 2019, para 7,4 M€, em 2023, com a maior subida a registar-se em 2020 (para 6 M€), com a aplicação de uma comissão de gestão sobre o ativo líquido de cada um dos Fundos. Em 2024 atingem 8,1 M€.

[80] FAT - DL 142/99, de 30/04; FGA - artigos 47.º a 64.º do DL 291/2007, de 21/08; e artigos 16.º, n.º 9, e 42.º dos Estatutos da ASF.
[81] Artigo 1.º, n.º 1, 3.º e 4.º, do DL 142/99, de 30/04, e artigo 47.º, n.º 2, 58.º e 59.º do DL 291/2007, de 21/08.
[82] Artigo 16.º, n.º 9, alíneas. a) e b), dos Estatutos da ASF.
[83] Artigos 58.º e 59.º, alínea f), do DL 291/2007, de 21/08, 3.º e 4.º, alínea b), do DL 142/99, de 30/04.
[84] Para além de resultar do artigo 12.º, n.º 3, da LQER e do artigo 3.º, n.º 3, a), dos Estatutos que regulam a atividade da ASF enquanto ER, é a posição defendida pelo CA da ASF, em dois pareceres jurídicos externos por ele contratados, em pareceres e relatórios da CF da ASF, na Informação 518/2021, da Inspeção Geral das Finanças (IGF) e no Despacho 242/2021-SEFin, nela aposto, e no Relatório da IGF 107/2022 - *Auditoria à implementação e execução da metodologia de imputação de encargos pela ASF aos FAT e FGA.*
[85] Artigo 4.º do DL 142/99, de 30/04, e artigo 59.º do DL 291/2007, de 21/08.

Gráfico 7 – Evolução das Remunerações pela Gestão dos Fundos (2018-2023)




**Fonte:** Elaboração própria, com base em RACA, PAO e mapas de prestação de contas – ASF, FAT e FGA

73. Até 2019, ainda que os Fundos não dispusessem de quadros de pessoal, as despesas efetivas de funcionamento com pessoal afeto exclusivamente às unidades de apoio aos Fundos, bem como as despesas com a aquisição de serviços dos quais os Fundos beneficiavam diretamente, eram contabilizadas e reportadas autonomamente nas respetivas demonstrações financeiras. A essas despesas acrescentava-se um *"fee"* de gestão (cobrado por ISP/ASF), de valor variável, reportado como estimativa de despesas (indiretas) da estrutura de ISP/ASF com o funcionamento e a gestão financeira e patrimonial de cada Fundo.[86]

74. Apesar de a contabilização e o reporte dos encargos com a gestão dos Fundos se basearem no método de agregação de custos (diretos e indiretos), o *"fee"* de gestão não estava suportado por qualquer critério ou metodologia fundamentada e aprovada pelo Conselho Diretivo (CD) do ISP e, posteriormente, pelo CA da ASF, não assegurando a fiabilidade (incluindo correção) dessa receita cobrada ao FAT e ao FGA, até 2019, nem o exercício das competências do órgão de gestão para garantir a correta afetação das fontes de financiamento, nomeadamente com a implementação do já referido sistema de contabilidade de gestão.

75. Reconhecendo que o modelo aplicado até 2019 *"carecia de aperfeiçoamentos na respetiva fundamentação"*, a ASF decidiu aplicar, no exercício orçamental de 2020, uma nova metodologia de cálculo do valor a cobrar aos Fundos, baseada em ótica remuneratória (prestação de serviços), passando a cobrar uma comissão de gestão resultante da aplicação de uma taxa sobre o valor do ativo líquido do último balanço aprovado (ano n-2) de cada Fundo, que teve por referência as taxas de mercado aplicadas por entidades gestoras de Fundos.[87]

76. Tal metodologia passou a imputar, aos orçamentos e às contas da ASF, as despesas com pessoal e aquisição de serviços contabilizadas e reportadas nas demonstrações financeiras dos Fundos.

[86] Nota Técnica – GOP. *Metodologia para o cálculo das comissões de gestão devidas à ASF pela administração dos fundos FGA e FAT*, anexa à Proposta GOP/38/2021, de 27/07, e à Proposta GOP/39/2021, da mesma data.

[87] Taxas de 0,3% e 0,8%, aplicadas aos ativos líquidos do FAT e FGA, respetivamente – *Nota Jurídica de esclarecimento sobre o enquadramento legal das comissões de gestão cobradas pela ASF ao FGA e FAT*, e Nota Técnica – GOP, *Metodologia para o cálculo das comissões de gestão devidas à ASF pela administração dos fundos FGA e FAT*, anexas às Propostas GOP/38/2021 e GOP/39/2021, de 27/07.

77. Esta nova metodologia, que a ASF alegou[88] ser *"legitima, adequada e conforme a lei"*, motivou *"reservas"* e *"recomendações"* da CF da ASF, designadamente ao declarar que *"esta solução carecerá de uma adequada clarificação sobre a sustentabilidade jurídica da solução e de uma explicitação dos parâmetros ou critérios utilizados para calcular as comissões em causa"*[89]. Para a CF, as alterações metodológicas suscitaram limitações à comparabilidade dos encargos apurados e cobrados pela ASF aos Fundos, à sua justificação na ótica da legalidade financeira (v.g. tipicidade da receita e da despesa), à qualidade do reporte financeiro e do princípio da transparência, bem como possível conflito de interesses, face às finalidades próprias de cada entidade (v.g. comissões de gestão fixadas, cobradas e pagas pelo mesmo órgão).

78. Face às reservas, a ASF adjudicou em 2021 a elaboração de dois pareceres jurídicos externos sobre a legitimidade e a aplicação da nova metodologia de cobrança da comissão de gestão aos Fundos e um estudo sobre o *"modelo de remuneração da ASF pela gestão do Fundo de Acidentes de Trabalho e do Fundo de Garantia Automóvel"*. [90]

79. O assunto foi objeto de auditoria da Inspeção Geral de Finanças (IGF) e de decisão do Secretário de Estado das Finanças (SEFin), designadamente no âmbito dos planos anuais de atividades e orçamentos para 2022 de ASF, FAT e FGA e da *"Auditoria à implementação e execução da metodologia de imputação de encargos pela ASF aos FAT e FGA"*. [91]

80. Determinando o despacho do SEFin[92] que os orçamentos da ASF e dos Fundos *"devem refletir apenas o ressarcimento dos encargos efetivamente incorridos pela ASF com a administração do FGA e FAT, os quais devem ser suportados pelos fundos (...) não podendo incluir qualquer ganho ou benefício, direto ou indireto, relacionado com a gestão dos mesmos"*, a ASF passou a adotar um *"modelo de imputação de custos que em grande medida antecipa, neste domínio, a implementação generalizada de um sistema de contabilidade analítica de gestão"* .[93]

81. Assim, desde 2021, as contas da ASF e dos Fundos voltaram a registar valores cobrados com base em metodologia de agregação de custos, agora assente num quadro analítico[94] que desagrega:

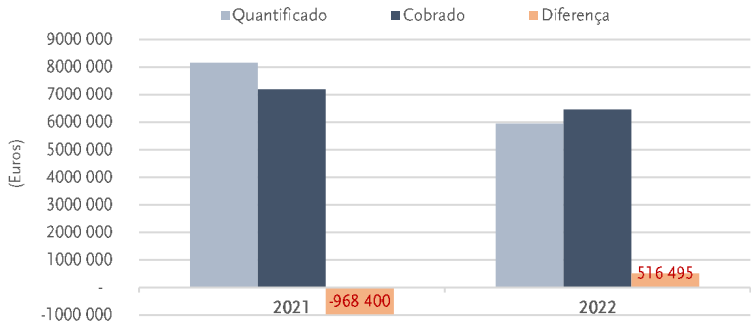
    ⇒ *Custos diretos com os recursos humanos afetos às unidades de apoio aos Fundos;*
    ⇒ *Custos indiretos com os recursos humanos dos departamentos da ASF (transversais e de supervisão), imputados face à alocação destes às atividades dos Fundos;*
    ⇒ *Custos com os órgãos sociais e outras unidades/colaboradores de apoio a estes, imputados face à alocação média dos departamentos transversais às atividades dos Fundos; e*
    ⇒ *Outros custos gerais, imputados na proporção do número de recursos humanos afetos diretamente às unidades de apoio aos Fundos, face ao total de recursos humanos afetos às funções de supervisão/regulação e gestão dos Fundos.*

82. Esta metodologia também foi objeto de auditoria da IGF que a considerou razoável, mas suscetível de aperfeiçoamentos. Como principal debilidade apontou a imputação de custos recorrer a "*chaves de repartição*" indicadas pelos responsáveis das diferentes unidades orgânicas da ASF, conferindo elevado grau de subjetividade à metodologia. E alertou que imputar com base em estimativas de gastos para o ano em causa, não corrige desvios da execução nas contas finais dos Fundos.[95]

[88] Nota jurídica de esclarecimento sobre o enquadramento legal das comissões de gestão cobradas pela ASF ao FGA e FAT, anexa às Propostas GOP/38/2021 e OP/39/2021, de 27/07.
[89] Pareceres da CF sobre as propostas de plano de atividades e orçamentos (PAO) para 2020 e 2021 e sobre as contas da ASF, FAT e FGA de 2020 e pareceres sobre as propostas de PAO para 2022 e 2023 e sobre as contas da ASF, FAT e FGA, de 2021 e 2022.
[90] Extrato de Ata Reunião do CA da ASF, de 16/03/2021; Propostas GOP/38/2021 e GOP/39/2021, de 27/07.
[91] Informação da IGF 518/2021, de 21/09, e Relatório da IGF 107/2022, de 15/11.
[92] Despacho 242/2021-SEFin, de 15/10, aposto na Informação IGF 518/2021, de 21/09.
[93] RACA da ASF em 2022 (página142).
[94] Baseado no modelo desenvolvido no Estudo sobre o *"modelo de remuneração da ASF pela gestão do Fundo de Acidentes de Trabalho e do Fundo de Garantia Automóvel"*, de 27/07/2021, elaborado pela consultora contratada para o efeito.
[95] Relatório da IGF 107/2022 - *Auditoria à implementação e execução da metodologia de imputação de encargos pela ASF aos FAT e FGA.*

83. Em 2023, a ASF introduziu outra alteração, esta relativa à especialização para o exercício seguinte de despesa não cobrada por insuficiência da dotação orçamental[96]. Porém, para 2021 e 2022, a diferença entre custos de gestão quantificados e cobrados não foi fundamentada nem reportada.

**Gráfico 8 – Diferença entre Custos de Gestão Quantificados e Cobrados (2021-2022)**




**Fonte:** Elaboração própria, com base na informação prestada pela ASF – Custos de gestão dos Fundos

84. No RACA de 2021, a ASF alega que a alteração metodológica da quantificação levou à insuficiência de 968 mil€ no Orçamento do FGA (após cativações impostas pela LOE) e à consequente cobrança inferior ao quantificado como custos de gestão do FGA. E que, *"não sendo viável executar mais do que a despesa orçamentada para aquele fundo (...), ao invés de se obter um "ganho ou benefício", se prescindiu, por razões de enquadramento orçamental, da devolução da diferença"*. Ora, se a metodologia é fiável como alegado, estão a ASF financiou a atividade do FGA com receita afeta à sua atividade de regulação e supervisão, apesar de o princípio da especialidade o proibir [97]. Por sua vez, em 2022, a diferença é favorável à ASF, tendo o valor cobrado aos Fundos sido superior em 516 mil€ ao quantificado (405 mil€ ao FGA e 12 mil€ ao FAT).

85. De 2016 a 2019, o estudo contratado pela ASF estimou não terem sido cobrados mais de 9 M€ em encargos com a gestão dos Fundos[98]. Nesse período e nessa medida foram, também, receitas da atividade de regulação e supervisão da ASF a financiarem indevidamente a atividade dos Fundos.

86. Em 2024, a ASF começou a implementar o sistema de contabilidade de gestão, tendo definido critérios para assegurar *"rigor e segurança no apuramento dos gastos a ressarcir à ASF"* pelos Fundos e a sua *"auditabilidade"* (como consta do respetivo RACA), mas, sem o integrar em sistema de gestão centralizado, continuou sem garantir a fiabilidade dos dados – ***ver 3.1.2.***

87. Dos 8,1 M€ apurados como custo da gestão dos Fundos em 2024, 959 mil € foram registados como crédito a favor da ASF, devido à cativação de verbas dos Fundos nesse ano que, indiretamente, é suscetível de reduzir o financiamento da atividade de regulação e supervisão, na medida em que os encargos com essa gestão forem ressarcidos como receitas próprias da ASF.[99]

88. **Em suma, a receita cobrada pela ASF aos Fundos pela gestão destes não tem sido determinada por metodologia estável que assegure a fiabilidade (incluindo a correção) dos valores cobrados. Em 2024 começou a ser implementado o sistema de contabilidade de gestão ainda sem essa garantia.**

[96] Informação prestada pela ASF a 05/08/2024.
[97] Na formulação do artigo 3.º, n.º 3, alínea a), dos Estatutos da ASF, em consonância com o artigo 12.º, n.º 3, da LQER.
[98] Nota Técnica – GOP. Metodologia para o cálculo das comissões de gestão devidas à ASF pela administração do FGA e do FAT, anexa às Propostas GOP/38/2021 e GOP/39/2021, de 27/07.
[99] Consta do RACA de 2024 que a cativação de verbas dos Fundos *"impediu-os de ressarcirem atempadamente a ASF"*, impedindo esta de *"cabimentar e realizar despesas necessárias ao seu funcionamento e a investimentos fulcrais, vendo-se privada, ao longo do ano de 2024, do montante de 2.378.948 euros"*. Sobre a cativação de receitas da atividade de regulação e supervisão da ASF, ***ver 3.1.3.***

Em contraditório, o CA da ASF contesta observações e conclusão sobre a falta de estabilidade e fiabilidade da metodologia utilizada no apuramento dos custos de gestão cobrados aos Fundos. Sustenta que *"o rigor e a transparência no apuramento das despesas (...) com a gestão dos Fundos constituiu uma prioridade"* desde o início do mandato dos membros do CA em 2019, empenhando-se, desde então, *"na construção de uma solução fiável, alinhada com o sistema contabilístico de custos e auditável"*. Citam o Relatório Final da Análise dos Custos de Gestão, KPMG Advisory, de 12/06/2025: a *"partir de 2019/2020 foi implementada uma nova framework, auditável e transparente, para o cálculo dos custos de gestão, que tem vindo a ser continuamente melhorada e robustecida, até ao modelo atual suportado na contabilidade de gestão"*. Aludem, ainda, a validações externas (KPMG Advisory e IGF, esta última considerando o método de 2021 "*adequado, embora passível de melhorias"*) para rejeitar que persiste falta de fiabilidade.

***Apreciação*** – As observações de auditoria reportam a evolução metodológica da determinação dos custos de gestão, incluindo os progressos de 2020 em diante. Mas também reportam a instabilidade metodológica existente até 2024, a subjetividade da utilização de chaves de imputação dos custos definida pelos próprios responsáveis e a implementação de uma primeira fase do modelo de contabilidade de gestão, em 2024, que foi insuficiente para assegurar a fiabilidade (incluindo a correção) dos valores cobrados. Termos em que se mantêm as observações, conclusão e recomendação associadas.

### Risco de conflito de interesses na gestão do FAT e do FGA pela ASF

89. O preâmbulo do DL 1/2015, de 06/01, que aprova os Estatutos da ASF, não se reporta à transição para a ASF da gestão do FAT e do FGA atribuída ao ISP [100]. Este não detinha o grau de autonomia e independência da ASF, o qual é desnecessário para gerir esses Fundos pois não é esta gestão que justifica o estatuto de entidade administrativa independente da ASF, mas sim a sua missão de assegurar o regular funcionamento do mercado de seguros e fundos de pensões[101].

90. Há entidades públicas com menor grau de independência a assegurarem a gestão de fundos semelhantes, por exemplo, o Fundo de Socorro Social é gerido pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, e o Fundo Ambiental é gerido pela Agência para o Clima, IP.[102]

91. Ser simples à ASF, no âmbito da sua atividade, liquidar e cobrar as receitas afetas aos Fundos[103] não justifica atribuir-lhe a sua gestão. A ASF já simplifica a liquidação e a cobrança de taxas a favor de outras entidades, sem se responsabilizar pela sua gestão[104], pelo que isso não obsta a que o FGA e o FAT sejam geridos por outras entidades.

92. A gestão destes Fundos pela ASF comporta risco de conflito de interesses, como alertou a CF ***(ver §77)*** e já tinha reconhecido o Fundo Monetário Internacional (FMI), em 2006, ao recomendar que a gestão do FGA e do FAT fosse transferida para outra entidade, devido à gestão de investimentos com potenciais danos reputacionais comportar risco desnecessário à organização do supervisor.[105]

[100] Artigos 4.º, n.º 1, alínea f), e 13.º, do Estatuto do ISP, aprovado pelo ao DL 289/2001, de 13/11.
[101] Preâmbulo do DL 1/2015, de 06/01.
[102] O primeiro é um património autónomo, sem personalidade jurídica, dotado de autonomia administrativa e financeira e com personalidade judiciária - artigos 2.º e 6.º, do DL 102/2012, de 11/05. O segundo é um património autónomo, sem personalidade jurídica, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial e personalidade judiciária - artigos 2.º e 10.º-A, do DL 42-A/2016, de 12/08. Até à criação da Agência para o Clima, IP, pelo DL 122/2024, de 31/12, o segundo era gerido pela Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente.
[103] FAT: *"uma percentagem a cobrar pelas empresas de seguros aos tomadores de seguros"* e *"uma percentagem a suportar pelas empresas de seguros sobre o valor correspondente ao capital de remição das pensões em pagamento à data de 31 de dezembro de cada ano, bem como sobre o valor da provisão matemática das prestações suplementares por assistência de terceira pessoa, em pagamento à data de 31 de dezembro de cada ano"*. FGA: *"A contribuição resultante da aplicação de uma percentagem sobre o montante total dos prémios comerciais da cobertura obrigatória do seguro de responsabilidade civil automóvel processados no ano anterior, líquidos de estornos e anulações"* e *"A contribuição resultante da aplicação de uma percentagem sobre o montante total dos prémios comerciais de todos os contratos de «Seguro automóvel» processados no ano anterior, líquidos de estornos e anulações, destinada à prevenção rodoviária"*.
[104] É o caso da taxa a favor da Autoridade Nacional de Proteção Civil e correlativos serviços regionais, da taxa a favor do Instituto Nacional de Emergência Médica, IP, e correlativos serviços regionais, e da taxa a favor da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna - artigos 9.º a 11.º, 14.º, 17.º a 19.º, 22.º a 23.º e 26.º, do Anexo à Norma regulamentar da ASF 4/2016-R, de 12/05, publicada em DR, em 31/05/2016, e objeto da Declaração de Retificação 740/2016, de 19/07.
[105] FMI (2006). *Portugal: Financial System Stability Assessment, including Reports on the Observance of Standards and Codes on the following topics: Banking Supervision, Securities Regulation, and Insurance Regulation*. IMF Country Report No. 06/378. October 2006.

93. A transferência da gestão dos Fundos afastaria não só o risco de conflito de interesses na ASF, mas também o risco de desvio do foco na missão de regulador e supervisor.

94. **Em suma, a gestão do FAT e do FGA pela ASF comporta riscos de conflito de interesses e de desvio do foco na missão de regulador e supervisor.**

Em contraditório, o CA da ASF alega que *"consciente (...) desses riscos, a administração tomou várias medidas para minimizar"*, elencando-as, e com *"essas medidas no terreno, a ASF considera que os riscos (...), simplesmente, não existem"*.

O MEF, destinatário da recomendação ***(§413)***, alega: *"O Ministério das Finanças acompanha (...) a gestão dos Fundos (...) que têm recursos autónomos e meios próprios (...) que lhes são exclusivamente afetos."*

***Apreciação*** – As medidas de minimização e o acompanhamento evocado, sendo essenciais, não eliminam os riscos identificados que, enquanto subsistirem, devem ser reconhecidos e geridos. Não está só em causa o risco de conflito de interesses, mas também o de desvio do foco da ASF da missão de regulador e supervisor.

## Divergência sobre o âmbito da obrigação de financiamento da AdC

*Como consequência da contabilização dos valores cobrados pela ASF ao FAT e ao FGA em receitas próprias, a AdC reclama 1,2 M€ à ASF.*

*A ASF, em 2021 e 2022, incumpriu os prazos das transferências para AdC em mais de 9 meses, por dúvidas sobre o âmbito das receitas para o efeito.*

95. Parte do financiamento da atividade da Autoridade da Concorrência (AdC) é obtida com prestações transferidas pelas ER sectoriais, por aplicação de uma taxa única ao total das respetivas receitas próprias cobradas em cada exercício encerrado. As exceções à base de cálculo estão legalmente previstas e são taxativas.[106]

96. A taxa única varia entre 5,5% e 7%, sendo definida anualmente por portaria. Na falta de portaria aprovada pelos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e pela principal área de atividade económica sobre a qual incide a atuação das ER, como é o caso da ASF, a prestação devida é calculada com base na taxa supletiva de 6,25%. A ASF deve transferir o montante devido à AdC, em duas partes iguais, até ao dia 15 dos meses de fevereiro e de agosto. Em cada ano, a ASF transfere a prestação do ano *t*-2, pois, à data do cálculo, esse é o exercício encerrado.

97. Pelo menos desde 2014, o cálculo do ISP e da ASF para apurar os montantes a transferir para a AdC tem incluído as receitas cobradas e registadas contabilisticamente nas rúbricas de "Taxas diversas" e "Vendas de serviços", sendo que, nesta última, é contabilizado o valor cobrado aos Fundos pelos encargos com a respetiva gestão.

98. Em 2021, ano da transferência da prestação do exercício de 2019, a ASF questionou a inclusão do valor cobrado aos Fundos, mas transferiu o valor previamente orçamentado para a AdC, aludindo ao princípio da proteção da confiança desta.[107]

[106] Artigo 35.º, n.ºs 1 a 6, dos Estatutos da AdC, aprovados pelo DL 125/2014, de 18/08.
[107] Ofício, da ASF para a AdC em 13/08/2021, 633/CA/2021; Ofício, da ASF para a AdC em 20/10/2021, 795/CA/2021.

99. Em 2022, ano da transferência da prestação do exercício de 2020, a base de cálculo foi deduzida dos valores cobrados pela gestão dos Fundos por considerar, apesar de contabilizados em "Vendas de serviços", que não são receitas próprias, mas sim a contrapartida dos encargos suportados pela ASF com a sua gestão[108]. A dedução não foi aceite pela AdC que reclama o pagamento: de 0,8 M€ em falta, até ao final de 2023[109], já atualizado para 1,2 M€ em falta, até ao final de 2024.

100. Em parecer, o Fiscal Único da AdC alega que *"não obstante as razões elencadas [pela ASF] possam ser consideradas como pertinentes, não têm (...) enquadramento legal nas exceções apresentadas no n.º 3 do art.º 35º dos estatutos da AdC, pelo que não devem ter acolhimento"*.[110]

101. A auditoria detetou falhas na classificação e quantificação da receita própria da ASF, com impacto no montante a transferir para a AdC. O valor destas falhas (17,7 mil €) é material por natureza, por ser devido a deficiências do reporte financeiro e à falta de procedimentos de controlo interno eficazes para identificar e corrigir as incorreções, em tempo útil. Detetou, ainda, o incumprimento dos prazos de transferências, em 2021 e 2022, devido a dúvidas da ASF sobre a inclusão dos valores cobrados aos Fundos no âmbito das receitas próprias a considerar para o efeito.

102. Ora, adiar a transferência de montantes devidos nos termos aplicáveis sujeita a ASF às respetivas consequências legais e comporta o risco de comprometer a gestão de tesouraria da AdC, com impacto na atividade operacional da mesma.

103. Por sua vez, financiar a AdC com montantes resultantes da imputação dos custos de gestão da ASF aos Fundos comporta o risco de desviar recursos destes para fins alheios à sua missão.

104. No caso do FAT, existe a opção de ser o Estado a assumir a dotação correspondente aos encargos que excedam as receitas previstas, pelo que, em caso de insuficiência destas, o montante cobrado pela ASF pela gestão deste Fundo e, por consequência, a parte sujeita a ser transferida para a AdC é financiável pelo Estado, em oposição ao regime jurídico da concorrência que prevê que esta seja financiada pelas taxas por ela cobradas e pelas prestações das autoridades reguladoras setoriais.[111]

105. **Em suma, incluir a receita da ASF, cobrada pela gestão do FAT e do FGA, na base de cálculo das prestações devidas à AdC tem sido objeto de diferendo. Financiar a AdC com receita imputável ao custo dessa gestão comporta o risco de desviar recursos dos Fundos para fins alheios à sua missão.**

Em contraditório, o CA da ASF reitera que deve "*ter-se presente a natureza da receita e não a mera classificação formal da mesma*". O MECT e a AdC não apresentaram alegações.

[108] Comprovativos das transferências da ASF para a AdC em 2022 e Ofício, da ASF para a AdC em 05/08/2022, SAI-CA/529/2022.
[109] Relativo às transferências de 2022 (base de cálculo, 2020) e de 2023 (base de cálculo, 2021).
[110] Parecer do Fiscal Único (FU) da AdC, de 16/08/2022. A CF da ASF, no Relatório sobre o exercício de 2022, refere a reunião realizada com o FU da AdC em que foi debatida a repercussão de aumentar as receitas da ASF por via das "Comissões de Gestão" suportadas pelos Fundos, no cálculo da transferência para a AdC, mas não se pronuncia quanto à regularidade e correção financeira das transferências para a AdC.
[111] Artigos 5.º, alínea a), do DL 142/99, de 30/04, e 5.º, n.º 3, da Lei 19/2012, de 08/05.

## 3.2 Eficácia, Eficiência e Economia da Atividade

*LIMITAÇÕES NOS SISTEMAS DE PLANEAMENTO E AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO, NA AVALIAÇÃO DO IMPACTO REGULAMENTAR E NOS PODERES SOBRE AS ASSOCIAÇÕES MUTUALISTAS, COMPROMETEM A EFICÁCIA, A EFICIÊNCIA E A ECONOMIA DA ATIVIDADE DA ASF*

### 3.2.1 Falta de avaliação do desempenho da ASF em função dos resultados

*Os sistemas de planeamento e de indicadores de desempenho da ASF não asseguram a avaliação em função dos resultados.*

106. São princípios de gestão da ASF o exercício da atividade de acordo com elevados padrões de qualidade e de eficiência económica, a orientação da atividade por objetivos claramente determinados e quantificados, com avaliação periódica baseada nos resultados, e a transparência na atuação através da disponibilização pública de documentação relevante sobre as suas atividades e funcionamento com impacto sobre consumidores e entidades reguladas, incluindo sobre o custo da sua atividade para o setor regulado.[112]

107. Para o efeito, o CA da ASF tem a responsabilidade de:[113]

- ⇒ *Elaborar planos de atividades, anuais e plurianuais, orçamentos e relatórios de atividades e contas anuais;*
- ⇒ *Implementar uma gestão por objetivos devidamente determinados e quantificados e a respetiva avaliação periódica em função dos resultados;*
- ⇒ *Implementar um sistema de indicadores de desempenho, que reflita a especificidade das suas atribuições, o conjunto das atividades prosseguidas e dos resultados obtidos e englobe indicadores de eficiência, eficácia e qualidade.*

108. Os planos de atividades, anuais e plurianuais, orçamentos e relatórios de atividades e contas anuais devem ser apresentados ao membro do Governo responsável pela área das finanças (MF), para aprovação, no prazo de 60 dias, findo o qual são aprovados tacitamente. Contrabalançando a independência da ASF com este poder de aprovação, esta só pode ser recusada com fundamento em ilegalidade ou prejuízo para os fins da ASF ou para o interesse público, ou em parecer desfavorável emitido pelo Conselho Consultivo (CC), solicitado pelo CA.[114]

109. Anualmente, a gestão da ASF deve ainda apresentar na comissão parlamentar competente da Assembleia da República o respetivo plano de atividades e a programação do seu desenvolvimento e enviar-lhe o relatório detalhado sobre a sua atividade e o seu funcionamento no ano anterior.[115]

110. No âmbito da função de controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão patrimonial da ASF, compete à CF dar parecer sobre planos, orçamentos, relatórios e contas anuais e, ainda, aferir a qualidade do sistema de indicadores de desempenho e avaliar, anualmente, os resultados obtidos pela ASF em função dos meios disponíveis. As conclusões da sua atividade sobre a qualidade do sistema de indicadores de desempenho e dos resultados obtidos devem ser reportadas ao MF.[116]

[112] Artigo 4.º da LQER e artigos 2.º, n.º 1, 9.º e 16.º, n.º 1, alíneas a), b), c) e g), dos Estatutos da ASF.
[113] Artigos 16.º, n.º 1, alíneas c), f), e g), e n.º 2, alíneas a) e c), e 43.º dos Estatutos da ASF.
[114] Artigo 4.º dos Estatutos da ASF.
[115] Artigo 54.º dos Estatutos da ASF.
[116] Artigos 27.º, n.º 1, alíneas b) e c), e 43.º, n.º 3, dos Estatutos da ASF.

111. Os objetivos da supervisão, as suas principais funções, atividades e planos de atividades, anuais e plurianuais, orçamentos e relatórios de atividades e contas anuais devem ser publicados no sítio de *internet* (portal) da ASF[117]. O objetivo do normativo é demonstrar, com o seu cumprimento, a eficiência da gestão dos recursos e o valor acrescentado da atividade aos principais interessados externos (v.g. regulados, consumidores, Assembleia da República, Governo), sujeitar o desempenho a escrutínio público e manter e estimular o aperfeiçoamento desse desempenho.[118]

112. A ASF dispõe de planos estratégicos plurianuais, desde 2016[119], aprova e apresenta anualmente planos, orçamentos, relatórios de atividades e contas, com redução gradual do período para disponibilizar os instrumentos de gestão no portal – ***ver 3.3.6.***

113. Porém, as responsabilidades dos órgãos da ASF em implementar sistemas de planeamento e de indicadores de desempenho sujeitos a apreciação crítica, tal como a LQER e os Estatutos da ASF determinam, apenas foram assumidas com a mudança dos seus membros em 2018 (CF) e em 2019 (CA) – ***ver 3.3.1.***

114. O planeamento estratégico para 2020-2024 e o Gabinete de Organização e Planeamento criado pelo CA da ASF definiram as bases dos atuais modelo de planeamento, monitorização e controlo da ASF e do sistema de indicadores de desempenho. O relatório do consultor externo com o diagnóstico subjacente ao exercício de planeamento reportou a *"inexistência de uma cultura de planeamento"* na ASF e a *"inexistência de indicadores de gestão para medição da performance das UO [Unidades Orgânicas] e da própria Organização."*[120]

115. Apesar da inclusão, a partir de 2018[121], de indicadores de desempenho nos relatórios de atividades e contas (RAC) anuais, a informação disponível até 2020, inclusive, não continha informação sobre o nível de cumprimento desses indicadores nem sobre metas previstas . A informação sobre metas começou a ser dada a partir de 2021.

116. A CF só começou a apreciar criticamente os indicadores de desempenho utilizados, para o exercício de 2019, mas sem avaliar os resultados da ASF em função dos meios disponíveis. Nesta matéria, a informação apresentada pelo CA da ASF continua a ser insuficiente para alcançar o objetivo legal.

117. Para aferir a eficácia da informação da ASF sobre objetivos pretendidos, resultados alcançados e o sistema de indicadores de desempenho, tomou-se por referencial a bibliografia internacional com recomendações e boas práticas sobre a estrutura dos sistemas de avaliações de desempenho das entidades reguladoras e o desenho dos seus indicadores de desempenho[122], também invocada pela ASF[123], e instrumentos de gestão da EIOPA, indicados pela CF na sua apreciação.[124]

---

[117] Artigo 46.º dos Estatutos da ASF.

[118] Sobre a relevância da avaliação do desempenho nos reguladores, ver: OECD (2014). *Performance evaluation. In The Governance of Regulators.* Paris: OECD Publishing DOI: https://doi.org/10.1787/9789264209015-12-en; OECD (2014), *OECD Framework for Regulatory Policy Evaluation*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264214453-en; *National Audit Office* (NAO) do Reino Unido (2016). *Performance measurement by regulators. Insight – Good practice guides*. 04-11-2016.

[119] Os objetivos e prioridades do Plano Estratégico 2016-2018 foram mantidos no Plano Estratégico 2019, porque os membros do CA em final de mandato não pretendiam *"vincular objetivos estratégicos para um período em que os mesmos já não estarão presentes"* ***(ver 3.3.1)***. Também se mantiveram no Plano Estratégico 2020-2024 e em 2025, neste ano porque *"será de consolidação da estratégia de modernização que tem vindo a ser seguida, e de lançamento das bases para um novo ciclo estratégico para o período 2026-2030", "enquadrado na visão que a nova presidência da ASF queira dar a tão importante e necessário exercício".*

[120] Relatório *"Acompanhamento e definição do Plano Estratégico da ASF para 2020-24"*, setembro de 2020.

[121] Após despachos do MF que, com base em informação técnica da IGF sobre o RACA de 2017 e o Plano de Atividades para 2018, alertavam para a inexistência de indicadores de desempenho e da sua avaliação pela CF.

[122] Designadamente os referenciais indicados da OCDE e do NAO na nota de rodapé 118.

[123] Relatório do grupo de trabalho que suportou os indicadores de desempenho para 2021-2024 aprovados em reunião do CA de 30/12/2020.

[124] Disponíveis em: EIOPA Strategy 2023-2026 - EIOPA e Work programme - EIOPA. A Estratégia da EIOPA é desenvolvida em Programas de Trabalho anuais que associam a Estratégia a Indicadores-Chave de Desempenho com metas a três anos, privilegiando, para o efeito, indicadores que refletem os efeitos da sua atividade em grupos-alvo (por exemplo, satisfação das partes interessadas) e os efeitos indiretos ou a longo prazo que se espera, pelo menos em parte, que sejam influenciados pela intervenção da EIOPA (por exemplo, percentagem das ações de supervisão realizadas pelas autoridades de supervisão nacionais após ações de supervisão das equipas da EIOPA), Incluem ainda informação sobre recursos e estratégias para alcançar ganhos de eficiência no período e a atividade a desenvolver no ano seguinte.

118. A OCDE considera relevante avaliar o desenho e a implementação da política regulatória para alcançar objetivos estratégicos, avaliar o desempenho de cada ER com foco em três áreas (âmbito de atuação do regulador, indicadores desenvolvidos e uso da avaliação de desempenho), alinhar os objetivos estratégicos com as prioridades estratégicas e monitorizar o desempenho de acordo com metas previamente estabelecidas.[125]

119. Os objetivos estratégicos e o processo de avaliação do seu cumprimento devem ser definidos na fase de planeamento desse processo e devem estar alinhados com a missão, as funções e os poderes da ER de modo a fundamentar indicadores de desempenho *"acionáveis"* e úteis. De acordo com a LQER e o Estatuto da ASF, o sistema de indicadores de desempenho deve refletir a especificidade das suas atribuições, o conjunto das atividades prosseguidas e os resultados obtidos e englobar indicadores de eficiência, eficácia e qualidade.

120. Para o efeito, a OCDE apresenta uma metodologia de indicadores de desempenho visando medir:

- ⇒ *O desempenho organizacional e financeiro (os "inputs" que informam sobre a utilização eficiente e eficaz dos recursos humanos e financeiros);*
- ⇒ *A qualidade dos processos utilizados (por exemplo, se são aplicadas boas práticas de política regulatória);*
- ⇒ *A atividade desenvolvida (identificam os "outputs" da ER, como ações de supervisão realizadas, normas regulamentares produzidas, decisões de contraordenação);*
- ⇒ *Os resultados diretos (impacto) da atividade (por exemplo, a conformidade com as decisões do regulador);*
- ⇒ *Os resultados estratégicos ("outcomes", que medem a qualidade e efetividade da política regulatória e da supervisão, por exemplo a literacia financeira, alterações nos padrões de conduta dos regulados, desempenho financeiro dos setores).*[126]

121. A monitorização regular dos indicadores de desempenho deve estar alinhada com o ciclo de tomada de decisões da organização, permitindo ajustes corretivos ou de melhoria contínua, de forma a manter o alinhamento com os objetivos estratégicos, a refletir o desempenho real de forma eficaz e a suportar diretamente as decisões estratégicas e operacionais.

122. Do Plano Estratégico 2020-2024 constam quatro Linhas de Orientação Estratégica (LOE) – Organização, eficiência e talento, Relação com as entidades supervisionadas, Regulação e cooperação, e Comunicação e informação – e 14 Prioridades Estratégicas (PE) – ***ver Anexo II.***

123. Face às áreas de avaliação preconizadas pela OCDE, o Plano foca-se no desenvolvimento organizacional (recursos humanos e mudanças organizacionais), nos processos utilizados (v.g. o modelo integrado de supervisão e a incorporação de boas práticas) e na atividade desenvolvida (regulatória, sancionatória, comunicacional). Não são objetivamente identificados os resultados diretos e estratégicos que se pretendem obter nos setores supervisionados, o que prejudica a avaliação dos resultados da ASF em função dos recursos de que dispõe.

[125] Referenciais antes indicados da OCDE.

[126] OECD (2014), *OECD Framework for Regulatory Policy Evaluation*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264214453-en e, aplicação prática a uma ER portuguesa, em OECD (2021). Driving Performance at Portugal's Energy Services Regulatory Authority. In *The Governance of Regulators.* Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/05fb2fae-en.

124. Ora, a OCDE, em 2021, ao analisar o desempenho de outro regulador português, salientou que o planeamento estratégico da ER seria *"reforçado por um maior foco nos resultados desejados"*, que devia de haver uma maior ligação entre o trabalho da ER e *"o valor que traz para o setor"* [127]. Também a EIOPA se foca nos resultados pretendidos[128]. Este foco objetiva o que, face à sua missão, as ER pretendem e justifica, perante os interessados, o planeamento realizado em matéria de organização, processos e atividades.

125. Apesar de ter sido acompanhado por um exercício de definição de projetos para implementar o Plano e de definição de metas e indicadores para aferir o desempenho, o documento publicado no portal da ASF não integra essa informação, nem a mesma foi posteriormente publicada, o que compromete a transparência e a avaliação externa da concretização da estratégia definida.

126. O Plano também não inclui uma projeção dos recursos humanos e financeiros a alocar, relevante para a monitorização do desempenho organizacional e financeiro no período e para informar, ainda que de forma prospetiva, sobre o custo da estratégia delineada para os setores regulados.

127. Os Planos Anuais de Atividades não colmatam esta falta de informação: não relacionam as atividades neles previstas com as LOE e as PE do Plano Estratégico de modo a informarem sobre o contributo destes para a implementação daquele; relativamente às atividades neles previstas, não informam sobre metas a alcançar, indicadores de desempenho e cronogramas de execução.

128. Sendo acompanhados das demonstrações financeiras do ano, não afetam os recursos às atividades planeadas, situação também condicionada pela inexistência de contabilidade de gestão – ***ver 3.1.2.***

129. O exercício de planeamento tem sido alvo de criticas da CF sobre a *"importância da densificação"* das vertentes de atuação estratégica, *"em sede de planificação anual obrigatória (...), (considerando as imposições estatutárias de monitorização, em base anualizada, de concretização dos objetivos assumidos e correspondentes áreas de atuação)"*, necessária para *"otimizar os processos de medir com efetividade e adequada e reflexa materialidade os resultados na sua concretização, em função de particulares ações desenvolvidas em certos calendários"*.[129]

130. E da Inspeção-Geral de Finanças (IGF) que, no âmbito da atividade técnica de suporte à aprovação pelo MF, tem reportado que os planos anuais *"não formulam objetivos devidamente determinados e quantificados, contrariando os princípios definidos na alínea c) do n.º 1 do artigo 4.º da Lei-quadro das entidades reguladoras e o modelo de gestão previsto na alínea c) do n.º 1 do artigo 16.º dos Estatutos da ASF"*. [130]

131. Os indicadores de desempenho, que foram aprovados pelo CA da ASF para acompanhar o Plano Estratégico[131] e começaram a ser aplicados em 2021, pretendem medir:

- ⇒ *Satisfação dos formandos em ações formação sobre literacia financeira;*
- ⇒ *Satisfação dos consumidores sobre os conteúdos do portal do consumidor;*
- ⇒ *Satisfação das partes interessadas ("stakeholders") com a ação da ASF;*
- ⇒ *Eficácia da resposta a reclamações e a eficiência da utilização dos recursos a ela afetos;*
- ⇒ *Capacidade de retenção de recursos humanos;*
- ⇒ *Eficácia da disponibilização de informação ao mercado e de participação da ASF em fóruns de discussão, considerando a atividade planeada e a executada;*
- ⇒ *Eficácia da atividade sancionatória, pela percentagem de sanções aplicadas relativamente aos autos de contraordenação instaurados;*
- ⇒ *Eficácia da supervisão, pelo número de ações realizadas, e a eficiência dos recursos utilizados;*

[127] OECD (2021). Driving Performance at Portugal's Energy Services Regulatory Authority. In *The Governance of Regulators*. Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/05fb2fae-en.
[128] EIOPA Strategy 2023-2026 - EIOPA.
[129] Pareceres sobre os RACA de 2021 a 2024.
[130] Informação 518/2021 da IGF sobre o Plano de Atividades e Orçamento de 2022, mantendo observações de anos anteriores.
[131] Reunião do CA de 30/12/2020.

⇒ *Implementação do programa de modernização digital – **ver Anexo III.***

132. Em consonância com o Plano Estratégico não focado em resultados, os indicadores aprovados não medem o impacto da atividade da ASF nos supervisionados e a qualidade e efetividade da política regulatória e da supervisão. Medem a atividade realizada (resposta a reclamações; disponibilização de informação ao mercado; sanções aplicadas; ações de supervisão relacionadas; execução do programa de modernização digital) e a qualidade percecionada de destinatários da atividade.

133. Na discussão subjacente aos indicadores a aprovar, os destinados a avaliar o impacto da atividade de supervisão, como a percentagem de acolhimento pelos supervisionados das recomendações e determinações específicas que lhe são dirigidas, foram protelados para o futuro, e os que visam medir resultados estratégicos, como a literacia financeira dos consumidores, foram afastados, pela consideração da existência de *"influências externas não negligenciáveis nos outcomes"* e pelo *"gap temporal muito substancial, entre ações (...) e os respetivos outcomes"*.

134. Ora, à exceção das associações mutualistas ***(ver 3.2.3)***, a ASF tem acesso a informação que lhe permite estabelecer objetivos determinados e quantificados e focados nos resultados.

135. Para além de não medirem resultados, os indicadores de desempenho não estão alinhados com as LOE e PE do Plano Estratégico aprovado. Apenas 6 PE são captadas, em parte, pelos indicadores selecionados[132], o que impede avaliar a execução do Plano Estratégico face às suas LOE e PE.

136. Esta informação é dada nos RACA e nos PAO[133], com base nos projetos em que o Plano se decompôs, e, em abril de 2025, num documento intitulado de Balanço da Implementação do Plano Estratégico 2020-2024[134], mas não é prestada informação sobre o reflexo dessa execução nos indicadores aprovados pelo CA para acompanhar o Plano.

137. A informação sobre o sucesso da estratégia com base na aplicação de indicadores de desempenho, é ainda mais pertinente na medida em que a execução do Plano envolve os recursos humanos e financeiros da ASF, incluindo cofinanciamento europeu[135], e o recurso a contratação externa.[136]

138. Face à abrangência estabelecida na LQER e nos Estatutos da ASF sobre o sistema de indicadores de desempenho[137], há atividades não refletidas, nomeadamente a reguladora e a de autorizações e registos que não têm metas nem indicadores associados e que, dos indicadores de qualidade selecionados com base na qualidade percecionada de destinatários da atividade, só o indicador 1 (transitado do planeamento estratégico anterior) estava em aplicação em 2023. Medir a satisfação dos consumidores com os conteúdos do portal do consumidor aguardava desenvolvimento deste, e a medição, mais abrangente, da satisfação das partes interessadas com a ação da ASF subsistia em falta, apesar de, numa primeira fase, só se dirigir aos membros do Conselho Consultivo.[138]

[132] Indicadores: 1 e 2, quanto às PE 12 a 14; 7, quanto à PE 1; 9, quanto à PE 11; 10, quanto à PE 9; 14, quanto à PE 7.
[133] O Plano Anual de Atividades 2025 prevê um nível de concretização global do Plano de 90%, com destaque para as LOE 1 e 4 com concretizações próximas dos 100%. Para as LOE 2 e 3 prevêem-se níveis de concretização de 80 e 90%, respetivamente.
[134] Balanço do Plano Estratégico da ASF - 2020 | 2024.
[135] Implementado ao abrigo do sistema de apoio à transformação digital da Administração Pública (SAMA), com financiamento comunitário do Programa Operacional Competitividade e Internacionalização (COMPETE 2020). Em setembro de 2023, o montante orçamentado era de 809 mil€ e estavam executados 647,3 mil€.
[136] No montante de 1,6 M€ (c/ IVA), à data de 14/05/2024.
[137] Um sistema de indicadores de desempenho, que reflita a especificidade das suas atribuições, o conjunto das atividades prosseguidas e dos resultados obtidos e englobe indicadores de eficiência, eficácia e qualidade.
[138] Situação que não se alterou em 2024.

139. Sobre o sistema de indicadores, a CF continua a recomendar, em 2023 e 2024[139], o uso de comparativos europeus, como os da EIOPA e da Autoridade Bancária Europeia (EBA) *"na construção e apresentação de 'key performance indicators'"* e de *"modelos sistemáticos de aferição de indicadores de desempenho"*, destacando o respetivo *"modelo e graus de especificação das prioridades, indicadores e outputs"*, que combina *"óticas plurianuais e anuais"*.

140. E a IGF também reporta que os *"documentos de gestão não evidenciam a utilização de um sistema coerente de indicadores de desempenho, que reflita a especificidade das suas atribuições, o conjunto das atividades prosseguidas e dos resultados obtidos, englobando indicadores de eficiência, eficácia e qualidade, conforme estipula o artigo 43.º dos Estatutos"*. [140]

141. Apesar de a CF reconhecer melhorias no *"processo de recolha e monitorização"* dos indicadores[141], a inconsistência da informação sobre metas e resultados dos aplicados em áreas chave da atividade[142] coloca em causa a fiabilidade dos dados e a consistência dos métodos de determinação das metas e de recolha de resultados. Metas e resultados inalterados[143] colocam em causa a ambição da meta e a utilidade do indicador para melhorar o desempenho – ***ver Anexo IV.***

142. À data da aprovação dos indicadores (dezembro de 2020) faltavam metas para avaliar a eficácia da atividade de supervisão *"off-site"*[144]. Fora reportado ao CA ser necessário uniformizar critérios para divulgar as metas para as ações de supervisão *"off-site"*. Com base no reportado à auditoria[145], o conceito de ação *"off-site"* não foi harmonizado, o indicador continua a refletir o entendimento de cada unidade orgânica (UO), há alterações sem reflexo nas metas[146] e não há evidência da aprovação formal das metas pelo CA nem de reflexão sobre a sua determinação anual.[147]

143. **Em suma, os sistemas de planeamento e de indicadores de desempenho não asseguram a avaliação em função dos resultados, nem informam sobre o sucesso da estratégia definida. Nos indicadores selecionados, a inconsistência da informação entre as metas e os resultados de áreas chave colocam em causa a fiabilidade dos dados reportados, a consistência dos métodos de recolha e a utilidade dos indicadores.**

Em contraditório, o CA da ASF alega o *"avanço procedimental"* do *"sistema de indicadores de desempenho da ASF (...) concebido no âmbito da elaboração do Plano Estratégico 2020-2024"*, a *"metodologia utilizada (...) para definição dos indicadores"* e o pressuposto de que a *"medição de desempenho dos reguladores é particularmente complexa"* e que *"o desempenho dos reguladores depende da eficácia da influência que exercem sobre os regulados"*. *"Neste contexto, os indicadores da ASF selecionados foram, essencialmente, de 'input' e de 'atividade', concentrando-se nas suas atribuições centrais – como a eficácia da supervisão, a eficácia da ação sancionatória ou o apoio ao consumidor. O objetivo principal consistiu em aferir o desempenho da ASF através da capacidade de influenciar os operadores no mercado a adotar procedimentos e comportamentos legais e adequados"*. Alega, ainda, dever a *"avaliação das atividades de regulação e supervisão (...) concentrar-se na avaliação dos recursos (...) que lhes aloca (indicadores de 'input'), à natureza das tarefas que executa (...) (indicadores de 'atividade') e aos efeitos indiretos ou a longo prazo da sua intervenção (indicadores de 'impacto')"*, estar "em fase de conclusão a realização de um novo Manual de Indicadores de Desempenho" e estar *"previsto, para o próximo plano estratégico, a realização de um exercício de avaliação e revisão dos atuais indicadores de desempenho"*.

[139] Pareceres sobre os RACA de 2023 e de 2024. Já os pareceres de 2019 e 2020, destacavam a necessidade de *"construção e consolidação de modelos sistemáticos de aferição de indicadores de desempenho permitindo em especial aferir, numa base sustentada e objetiva, a dimensão de eficiência na prossecução de objetivos operacionais, densificando adequadamente o suporte e parâmetros da monitorização e graduação de resultados para tal desenvolvida dentro da organização, em linha, v.g. com o benchmark de construção e apresentação de "key performance indicators" pela Autoridade Europeia de Supervisão dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (EIOPA)"*.
[140] Informação 518/2021 da IGF sobre o Plano de Atividades e Orçamento de 2022, mantendo observações de anos anteriores.
[141] Nos Pareceres sobre os RACA de 2023 e de 2024.
[142] Por exemplo, em 2022 e 2023, na supervisão prudencial de empresas de seguros, as metas de "0" e "250" ações tiveram resultados de "355" e "530", e, na supervisão prudencial de mediadores, as metas de "450" e "2000" tiveram resultados de "3989" e "558".
[143] Ou afins, como no caso da supervisão prudencial de fundos de pensões em que só se verificou uma alteração não significativa em 2023.
[144] Nas instalações da ASF, por oposição às *"on-site"*, nas instalações dos operadores dos setores.
[145] Em 24/04/2024.
[146] Por exemplo, em 2022 e 2023, a previsão de ações de supervisão prudencial *"off-site"* de mediadores não considerou o impacto de novos reportes de mediadores e o trabalho conjunto entre o Departamento de Mediação e Novos Canais e o de Autorizações e Registos.
[147] Em 24/04/2024.

***Apreciação*** – Estas alegações não alteram as observações, nem as respetivas conclusão e recomendação. Até 2024, apesar do alegado *"avanço procedimental"*, subsistiam deficiências no sistema de planeamento e avaliação do desempenho que, no período abrangido, impediram avaliar, de forma sistemática e comparável no tempo, a economia, a eficiência e a eficácia da atuação, bem como o sucesso da estratégia aprovada, face aos recursos mobilizados. Não obstante a informação sobre a estratégia nos RACA, PAO e no Balanço publicado em abril de 2025, o PE não previu os resultados diretos e estratégicos pretendidos nos setores supervisionados nem, em consequência, foi acompanhado de indicadores que medissem esses resultados. Além disso, houve desalinhamento entre indicadores e LOE/PE (apenas 6 prioridades parcialmente cobertas) e lacunas de cobertura (regulação e autorizações/registos sem indicadores/metas) que impediam a avaliação da estratégia com base nos indicadores selecionados.

### 3.2.2 Incipiente avaliação do impacto regulatório

*A avaliação do impacto regulatório pela ASF não fornece dados quantitativos sobre custos e benefícios da regulação nem assegura a sua revisão sistemática*

144. A LQER e os Estatutos da ASF determinam a discussão pública de projetos de documentos que contenham normas regulamentares. Não determinando a avaliação do impacto regulatório (AIR), estabelecem, como princípio de gestão, a disponibilização pública de documentação relevante sobre as suas atividades e o seu funcionamento com impacto sobre os consumidores e entidades reguladas, incluindo sobre o custo da sua atividade para o setor regulado. Assim, a aplicação de metodologias de AIR concorre para a prossecução deste princípio.[148]

145. A OCDE tem recomendado integrar a AIR nos processos de formulação de propostas regulatórias. A AIR visa avaliar criticamente os efeitos positivos e negativos dessas propostas face a alternativas não regulatórias. Contribui para os reguladores emanarem disposições regulatórias eficientes e eficazes e para justificarem decisões em que optaram por não intervir no mercado devido aos custos superarem os benefícios. No mínimo, um processo de AIR deve incluir como elementos: a definição do problema, objetivos, descrição da proposta de regulação, identificação de alternativas, análise de benefícios e custos, identificação da solução preferível e estabelecimento do sistema de monitorização e avaliação.[149]

146. Neste sentido, a INTOSAI refere que as Instituições Superiores de Controlo devem avaliar *"até que ponto"* as entidades reguladoras têm em consideração os custos e benefícios na tomada das decisões regulatórias e se os avaliam e reportam periodicamente, designadamente em relatórios produzidos para o Governo e para o Parlamento[150]. Instrumentos de AIR têm sido adotados por instituições como a Comissão Europeia[151] e a EIOPA[152]. Em Portugal, a AIR começou a ser introduzida no procedimento legislativo do Governo em 2017.[153]

[148] Artigos 4.º, n.º 1, alínea d), da LQER e 16.º, n.º 3, alínea a), e 47.º dos Estatutos da ASF.
[149] OECD (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, Paris: https://doi.org/10.1787/9789264209022-en e OECD (2020). Regulatory Impact Assessment. In *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*. Paris: OECD Publishing: https://doi.org/10.1787/7a9638cb-en.
[150] Guideline 8 da ISSAI 5230 da INTOSAI – Guidelines on Best Practice for the Audit of Economic Regulation.
[151] Better regulation: guidelines and toolbox.
[152] A título de exemplo: Impact assessment.
[153] RCM 44/2017, de 24/03. Guias de Avaliação de Impacto Legislativo - PLANAPP.

147. Dos documentos da ASF com consulta pública consta o capítulo intitulado de *"ponderação dos custos e benefícios"* ou *"avaliação de impacto regulamentar"*. Porém, a metodologia é simplista[154], limitando-se a identificar custos e benefícios, sem os quantificar. A complexidade da metodologia depende da relevância dos impactos esperados, mas a opção de cada método deve ser justificada. Também falta sistema de monitorização e avaliação dos impactos esperados, útil para a eficiência e eficácia regulatórias, informando sobre a sua adequação e suportando ajustamentos necessários.

148. **Em suma, a avaliação do impacto regulatório pela ASF é ainda incipiente, não fornece dados quantitativos sobre custos e benefícios da regulação nem assegura a sua revisão sistemática.**

Em contraditório, o CA da ASF *"aceita a recomendação"* que lhe foi dirigida ***(§422 )*** e informa que, *"em 6 de maio de 2025, aprovou o plano de desenvolvimento da metodologia de avaliação do impacto regulatório"*.

### 3.2.3 Limitação dos poderes de regulação e supervisão das associações mutualistas

*As associações mutualistas não apresentaram planos de convergência conformes à sua obrigação legal, limitando os poderes de regulação e supervisão da ASF e lesando, dessa forma, a proteção dos seus associados.*

*O Governo avaliou as situações de incumprimento e manifestou interesse em reformular o regime legal aplicável, mas não desencadeou qualquer iniciativa concreta.*

149. Com a aprovação do Código das Associações Mutualistas (CAM)[155], a ASF é, desde setembro de 2018, responsável pela supervisão financeira da atividade das associações mutualistas, bem como das respetivas federações, uniões e confederações, com volume bruto anual de quotas geridas em regime de capitalização superior a 5 M€ e valor bruto dos fundos associados superior a 25 M€.[156]

150. A supervisão financeira de entidades que *"gerem as mutualidades e o aforro dos seus associados no exercício material de uma atividade financeira"* similar à das instituições bancárias[157] não está sujeita regime de regulação e supervisão destas, mas, com as devidas adaptações, ao regime de regulação e supervisão da atividade seguradora e resseguradora para garantir a *"sustentabilidade económico-financeira e técnica das modalidades de benefícios e das associações"*.[158]

151. Assim, criou-se um regime específico de regulação e supervisão financeiras para as associações mutualistas cuja dimensão oferece maiores riscos para os seus associados e, consequentemente, para a estabilidade do sistema financeiro.[159]

152. Para garantir a gradual adaptação das mutualidades abrangidas, ao novo regime regulatório e de supervisão, o diploma que aprovou o CAM estabeleceu um regime transitório aplicável às associações mutualistas com os requisitos para ficar sob a regulação e supervisão da ASF.[160]

---

[154] PlanAPP_AIL_Introducao-1.pdf, *"O exercício de avaliação de impacto pode ser desenvolvido recorrendo a diferentes metodologias, mais ou menos complexas (...) a saber: Avaliações de impacto qualitativas, que exigem, apenas, uma discriminação dos impactos e que podem, ou não, ser complementadas por uma qualificação desses impactos (...); Modelo de custo padrão (Standard Cost Model, SCM), que se concentra na estimação dos encargos a suportar pelas empresas quando estas têm de cumprir com obrigações administrativas (...); Análise custo-eficácia: propõe uma metodologia de ordenação das medidas alternativas de intervenção, informando sobre o custo por unidade de objetivo (custo/objetivo) ou sobre os objetivos concretizados por unidade de custo (objetivo/custo); Análise custo-benefício: metodologia mais complexa que propõe que uma intervenção pública só deve ser adotada quando se demonstrar que os benefícios esperados superam os custos para a sociedade. O que se pretende, nesta análise, é criar informação, quantificada e idealmente monetizada, sobre os benefícios e os custos, diretos e indiretos, que decorrem de uma determinada intervenção pública."*

[155] Em anexo ao DL 59/2018, de 02/08.

[156] Artigo 7.º, n.º 1, alínea k), dos Estatutos da ASF, na redação dada pelo artigo 11.º do DL 59/2018, de 02/08; e artigos 136.º a 139.º do CAM.

[157] Paulo Linhares Dias, A Supervisão da Atividade Financeira no Terceiro Setor – O Caso das Associações Mutualistas, Publicações CEDIPRE Online - 32, http://www.cedipre.fd.uc.pt, Coimbra, fevereiro de 2018. Artigo 138.º do CAM.

[158] Preâmbulo do DL 59/2018, de 02/08.

[159] Artigos 138.º do CAM.

[160] Artigos 6.º a 10.º do DL 59/2018, de 02/08.

153. O período de aplicação desse regime tem a duração de 12 anos, a partir da data do despacho conjunto dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da segurança social, em 17/11/2018, que identificou, para o efeito, a Montepio Geral Associação Mutualista (MGAM) e a Montepio Nacional da Farmácia Associação de Socorros Mútuos (MONAF).[161]

154. Nesse contexto, a ASF passou a dispor de vários poderes, que incluem a exigência de planos de convergência detalhados, de informações financeiras atualizadas e de auditorias especiais por entidades independentes[162]. Para o efeito, a ASF regulou a prestação inicial de informações, após ouvida a Comissão de Acompanhamento da Transição (CAT).[163]

155. Para além dos reportes regulares de informação, é exigido que a MGAM e a MONAF apresentem um plano de convergência com as medidas faseadas necessárias para atingir a plena conformidade com as disposições legais, regulamentares e administrativas em vigor para o setor segurador no final do período transitório, com o foco, nomeadamente, no sistema de governação, na conceção, distribuição, subscrição e execução das modalidades de benefícios de segurança social, e, ainda, nas condições financeiras necessárias para operar.

156. A aplicação deste regime não tem sido pacífica: logo em 2019, evocando *"dúvidas por parte dos intervenientes no setor"*, foi aprovada uma alteração ao regime transitório, com efeitos à data da aprovação do CAM, sobre a análise do sistema de governação dessas entidades.[164]

157. Quanto aos reportes de informação à ASF: a MGAM presta reportes mensais de informação e apresentou um plano inicial de convergência, mas rejeitado pela ASF por incumprir as exigências legalmente aplicáveis; a MONAF não apresentou plano nem a informação exigida, alegando isso ser incompatível com a sua reduzida dimensão e, consequentemente, com os recursos financeiros e humanos disponíveis.

158. O incumprimento da MONAF (falta de plano de convergência) e da MGAM (plano de convergência que *"não assegura, de forma adequada, a adaptação ao regime de supervisão"*) foi comunicado pela ASF à Direção-Geral da Segurança Social (DGSS)[165], entidade responsável por aplicar medidas sancionatórias em caso de incumprimento dos deveres inerentes ao período transitório[166]. A ASF alertou os membros do Governo responsáveis pelas áreas da Segurança Social e das Finanças para a necessidade de ser ponderada a adaptação do regime da atividade seguradora às associações mutualistas[167], o que foi reforçado pela CAT, através do seu Presidente.[168]

---

[161] Artigos 6.º, n.ºs 1, 2, e 4 do DL 59/2018, de 02/08.

[162] Artigo 6.º, n.º 5, do DL 59/2018, de 02/08. Neste âmbito, a ASF pode ainda recolher informações pormenorizadas sobre as associações mutualistas, verificar a sua conformidade com provisões técnicas e com requisitos de capital, bem como analisar os sistemas de governação, verificando o cumprimento de requisitos de idoneidade, qualificação profissional e independência. Também pode verificar o relacionamento das associações com subscritores de benefícios de segurança social, exigir ajustamentos nos planos de convergência e a elaboração de relatórios anuais sobre o cumprimento desses planos e, ainda, dar pareceres sobre esses relatórios e propor a antecipação do período transitório ao Governo, aplicável às associações que operam à data de aprovação do CAM.

[163] À CAT compete assessorar a aplicação de requisitos prudenciais específicos para associações mutualistas e contribuir para a elaboração de normas regulamentares relacionadas ao regime transitório - artigos 6.º e 10.º, do DL 59/2018, de 02/08; e Norma regulamentar 3/2020-R, de 12/05, da ASF, publicada em DR a 02/06. A CAT foi constituída pelo Despacho 2912/2019, de 14/03, dos Ministros das Finanças e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, com representantes do Governo, da DGSS, da ASF (que preside) e das Associações Mutualistas.

[164] DL 37/2019, de 15/03. Ver também preâmbulo do diploma. Sobre as dificuldades e divergências interpretativas provocadas nesta matéria pelo CAM e numa análise crítica à solução do legislador, ver Licínio Lopes Martins, A supervisão financeira das associações financeiras e a liberdade de associação, agosto de 2019, Cooperativismo e Economia Social, n.º 41, páginas 67-92. Segundo este artigo, quer o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, quer a ASF entendiam não ter poderes legais para avaliar a idoneidade dos candidatos aos cargos de órgãos dirigentes das associações mutualistas ou dos candidatos, entretanto eleitos.

[165] Cartas ASF 918/CA/2020, de 22/12, 321/CA/2021, de 01/04, 358/CA/2021, de 13/04, e SAI-CA/2024/715, de 25/11/2024.

[166] Artigos 6.º, n.º 5, e 7.º, do DL 59/2018, de 02/08.

[167] Cartas ASF 361/CA/2021 e 362/CA/2021, de 13/04, para o Secretário de Estado da Segurança Social (SESS) e o Secretário de Estado das Finanças (SEF), respetivamente; Carta SAI-CA/2024/525, de 25/08, para a Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

[168] Cartas CAT 02/CA-AM/2023 e 03/CA-AM/2023, de 29/05, para os Gabinetes do SESS e do SEF, respetivamente.

159. O Governo, com a DGSS e a ASF, avaliou a informação disponível e manifestou interesse em reformular o regime legal aplicável, mas não desencadeou qualquer iniciativa concreta[169]. O regime sancionatório também não tem sido aplicado por a DGSS entender que tal depende de as associações mutualistas apresentarem, para efeito de registo prévio, alteração aos regulamentos de benefícios, o que não ocorreu, e não possuir competências de supervisão nem de inspeção das mesmas[170]. Além disso, a ASF não tem reportado esta limitação dos seus poderes nos relatórios de atividade anuais, prejudicando a transparência da informação prestada.

160. **Em suma, após sete anos de período transitório, as associações mutualistas não apresentaram planos de convergência conformes à obrigação legal, limitando os poderes de regulação e supervisão da ASF, a convergência para o regime de regulação e supervisão da atividade seguradora e resseguradora, a sustentabilidade económico-financeira e técnica das modalidades de benefícios e das associações, a proteção dos seus associados e a estabilidade do sistema financeiro. Apesar de ter sido comunicada ao Governo, esta deficiência ainda não foi suprida nem é reportada nos relatórios de atividades da ASF.**

Em contraditório, a propósito da recomendação que lhes é dirigida ***(§411)***, os membros do Governo alegam que *"será necessário ponderar a melhor forma de adaptar os requisitos prudenciais legalmente previstos para as empresas de seguros, tendo em conta a posição financeira, os riscos e especificidades das associações mutualistas, compreendendo bem a importância de ser bem sucedido o desígnio de enquadrar as de maior dimensão num regime de supervisão financeira"* (MEF) e que se prevê que a recomendação *"seja cumprida, a breve trecho"* (MTSSS).

A DGSS e o CA da ASF não contrariam os factos relatados, porém o CA da ASF suscita a reponderação da recomendação que lhe é dirigida ***(§423)***, alegando que a *"ausência de divulgações sobre a atividade da ASF relacionada com as AM abrangidas pelo regime transitório, nos seus relatórios de atividades anuais, é justificada por: (i) (...) processos de registo das pessoas que dirigem efetivamente as associações mutualistas, as fiscalizam ou são responsáveis por funções-chave (...) não são identificados de forma autonomizada no conjunto de autorizações e registos das empresas de seguros, pelo facto de assumirem uma proporção residual; (ii) (...) restantes poderes previstos (...) a ASF não tem atividade relacionada para divulgar, na medida em que esses poderes se encontram prejudicados pela ausência de planos de convergência (...); (iii) (...) colaboração da ASF com o Governo no contexto de apoio técnico para a definição de um quadro de convergência alternativo, a ASF entende que a divulgação pública de tais iniciativas é desaconselhável, dada a sua natureza e sensibilidade."*

***Apreciação*** – Regista-se a declaração do Governo em subordinar, *"a breve trecho"*, as associações mutualistas a poderes de supervisão financeira. Porém, há também necessidade de acautelar o exercício efetivo dos poderes atribuídos à autoridade de supervisão responsável, sobretudo quando essas associações não estejam plenamente subordinadas ao regime de supervisão pretendido, como no período estabelecido no Decreto-Lei 59/2018, de 02/08.

Quanto à reponderação da recomendação dirigida ao CA da ASF, não está em causa a divulgação pública de informação *"sensível"*, mas o reforço da transparência e *accountability* sobre a implementação do regime transitório estabelecido no Decreto-Lei 59/2018, de 02/08 e, quando aplicável, no Código por ele aprovado. Em especial, quanto ao primeiro, por ser o que devia estar em aplicação, está em causa o reporte sobre o exercício dos poderes atribuídos à ASF, incluindo limitações legais e operacionais que os têm condicionado, limitado ou retardado, informação relevante para os associados e para a estabilidade do sistema financeiro.

Termos em que se mantêm as observações, conclusão e recomendação associadas.

[169] Ofício 4092, de 16/05/2023, do Gabinete do Secretário de Estado da Segurança Social, e informação transmitida pela ASF em 18/04/2023.
[170] Artigo 7.º do DL 59/2018, de 02/08, e informação remetida pela DGSS em 15/05/2023, corroborada por informação de 19/06/2023.

## 3.3 Governação, Ética e Transparência da Entidade

*O INCUMPRIMENTO DO REGIME ESTATUTÁRIO DA ASF, QUANTO À NOMEAÇÃO TEMPESTIVA DOS ÓRGÃOS E À APLICAÇÃO PLENA DO REGIME DE INCOMPATIBILIDADES, COM FALTA DE FUNDAMENTAÇÃO EM DECISÕES DE GESTÃO, PRÁTICAS IRREGULARES E FALHAS EM DIVULGAR INFORMAÇÃO, NÃO SÓ COMPROMETE OS PRINCÍPIOS DE BOA GOVERNAÇÃO, ÉTICA E TRANSPARÊNCIA, COMO GERA REPERCUSSÕES FINANCEIRAS LESIVAS*

### 3.3.1 Atrasos na implementação do regime estatutário dos órgãos da ASF

*Atrasos injustificados na designação dos novos membros dos órgãos da ASF prejudicaram as garantias de independência, imparcialidade e autonomia preconizadas na LQER e reiteradas nos Estatutos da ASF, com consequências financeiras e na aplicação do novo regime de incompatibilidades e impedimentos*

#### Incumprimento do regime de duração dos mandatos

161. À data da entrada em vigor dos Estatutos da ASF, a 01/02/2015[171], os mandatos dos membros do Conselho Diretivo (CD) e da Comissão de Fiscalização (CF) do ISP estavam em curso.

162. O CD do ISP era constituído por um Presidente, um Vice-Presidente e uma Vogal[172], designados para um mandato de cinco anos, com efeitos a 01/09/2012, por Resolução do Conselho de Ministros (RCM), antecedida de proposta do Ministro das Finanças e pronuncia da Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CReSAP). Ao abrigo do regime de designação, o mandato era renovável por igual período, uma única vez.[173]

163. A CF do ISP também era constituída por três membros, neste caso Presidente e dois Vogais, um deles revisor oficial de contas (ROC), designados, por despacho da Secretária de Estado do Tesouro e das Finanças ao abrigo de competências delegadas, desde 25/10/2012. Até então, os mandatos tinham a duração de três anos, renováveis por iguais períodos.[174]

164. Face ao disposto na Lei 67/2013, de 18/08, que aprovou a LQER, o DL 1/2015, de 06/01, que aprovou os Estatutos da ASF, manteve a duração desses mandatos, mas sem renovação[175]. O legislador pretendia a aplicação célere do disposto na LQER sobre designações, duração e não renovação de mandatos, incompatibilidades e impedimentos, para garantir mais independência, imparcialidade e autonomia das ER.

165. Os novos membros para o CA da ASF continuaram a ser designados por RCM, após proposta do MF e parecer da CReSAP, mas passou a exigir-se o parecer fundamentado da comissão competente da Assembleia da República, após audição dos indigitados. Não sendo vinculativo, este parecer concorre para as garantias referidas, tem relevância política e conclusão publicada com a RCM[176].

[171] Artigo 9.º do DL 1/2015, de 06/01
[172] Apesar do artigo 9.º do Estatuto do ISP, anexo ao DL 289/2001, de 13/11, na redação dada pelo DL 195/2002, de 25/09, prever quatro.
[173] Artigo 9.º do Estatuto do ISP e Resolução 35/2012, de 04/09.
[174] Artigo 26.º do Estatuto do ISP e Despacho 14290/2012, de 25/10, publicado em DR, de 05/11.
[175] Artigos 3.º, n.os 1 e 5, e 5.º, n.os 1 e 2, da Lei 67/2013, de 28/08, e artigos 6.º, n.º 1, e 9.º do DL 1/2015, de 06/01.
[176] Artigos 17.º, n.os 3, 4, e 5 da LQER e artigo 12.º, n.º 3, dos Estatutos da ASF.

166. Os mandatos passaram a ter a duração de seis anos, sem renovação, e os membros apenas podem ser providos em órgãos da ASF seis anos após a cessação dos respetivos mandatos. O regime de incompatibilidades e impedimentos, aplicável aos membros da ASF designados ao abrigo do novo regime, passou a ser mais restrito do que o regime até então vigente[177] – ***ver 3.3.2.***

167. Quanto à CF, manteve-se a forma de designação, mas os mandatos passaram a ser de quatro anos, não são renováveis e os respetivos membros apenas podem ser providos em órgãos da ASF quatro anos após a cessação dos mandatos[178]. Os membros, designados ao abrigo do novo regime, passaram a estar sujeitos a parte dos impedimentos estabelecidos para os membros do CA e não podem manter qualquer vínculo laboral com o Estado.[179]

168. O princípio dos mandatos únicos, com a proibição de nova designação sem ter decorrido prazo igual ao desses mandatos, é inovação da LQER para reforçar independência, imparcialidade e autonomia, pretendendo também evitar a apropriação pessoal do cargo. Impor limites temporais aos mandatos visa evitar que a burocracia técnica assuma o poder a favor de agendas próprias.[180]

169. Apesar dos objetivos pretendidos, os membros do CA da ASF, ainda designados para o ISP, só foram substituídos por membros designados nos termos do novo regime jurídico, em 17/06/2019, no caso do Presidente e da Vogal, oriundos do ISP, e, em 01/12/2022, no do Vice-Presidente[181]. Os primeiros foram substituídos 21 meses e 16 dias após o termo do seu mandato, em 31/08/2017, e o Vice-Presidente foi substituído cinco anos e três meses após esse termo.

**Figura 1 – Membros do Conselho de Administração da ASF (2012-2022)**




**Fonte:** Elaboração própria, com base na legislação aplicável.

170. Os membros designados para a CF do ISP, foram substituídos em 01/10/2018, por três novos membros[182], quase três anos após o termo dos seus mandatos, em 24/10/2015. Já os membros nomeados em 2018, e com mandatos terminados em 30/09/2022, mantêm-se em funções.[183]

[177] Sobre os mandatos, artigo 20.º da LQER e artigo 13.º dos Estatutos da ASF. Sobre o regime de incompatibilidades e impedimentos, artigo 19.º da LQER e artigo 15.º dos Estatutos da ASF. Sobre a sua aplicação aos membros designados ao abrigo do novo regime, artigos 3.º, n.º 5, e 5.º, n.º 3, da Lei 67/2013, de 28/08, e artigo 6.º, n.º 2, do DL 1/2015, de 06/10.

[178] Artigo 26.º, n.ºs 3 e 4, dos Estatutos da ASF; e artigo 28.º, n.ºs 4 e 5, da LQER.

[179] Artigo 28.º n.º 8, da LQER e artigo 27.º, n.º 2 dos Estatutos da ASF. São também aplicáveis os artigos 3.º, n.º 5, e 5.º, n.º 3, da Lei 67/2013, de 28/08, e o artigo 6.º, n.º 2, do DL 1/2015, de 06/10.

[180] A *"(...) burocracia técnica independente tem revelado poder prosseguir agendas políticas próprias (autocaptura expressa na vontade de aumentar os orçamentos, ganhar maior prestígio, mais competências, respeitabilidade, poder e notoriedade)*", vide Catarino, L. G. (2014). O Novo Regime da Administração Independente: Quis Custodiet Ipsos Custodes? In *CEDIPRE, on line, n.º 16, fevereiro de 2014.*

[181] RCM 80/2019, de 23/05, retificada pela Declaração de Retificação 29/2019, de 17/06, que designou a nova Presidente e um Vogal, e RCM 117-B/2022, de 25/11, que designou dois novos vogais.

[182] Despacho 9199/2018, assinado pelo Secretário de Estado Adjunto e das Finanças em 26/09 e publicado no DR em 01/10.

[183] Sem prejuízo de, em ambas as situações, se ter verificado um lugar vago.

Figura 2 – Membros da Comissão de Fiscalização da ASF (2012-2022)




**Fonte:** Elaboração própria, com base na legislação aplicável.

171. A LQER e os Estatutos da ASF estabelecem a manutenção em funções dos membros do CA e da CF até à sua efetiva substituição.[184]

172. Porém, a aplicação destas normas não se pode sobrepor, *de facto*, ao regime imperativo das regras de duração de mandatos e da sua não renovação, estabelecidas na LQER, nos Estatutos da ASF e no regime transitório e de produção de efeitos. Sendo o termo dos mandatos previsível, o responsável pelas designações, no caso, o MF, que tem a competência de os indicar, deve realizar os procedimentos tendentes às novas designações antes desse termo.

173. A par da imperatividade do regime de duração de mandatos e da sua não renovação, o legislador estabeleceu o desfasamento de mandatos, em pelo menos seis meses, no caso de designações simultâneas de membros do CA, através da limitação da duração de um ou mais mandatos, para conciliar o princípio da continuidade do serviço público com o prazo fixado para os mandatos.[185]

174. No caso dos membros do CA, o legislador fixou ainda o prazo máximo de 45 dias para o preenchimento dos cargos em caso de vacatura[186]. Sendo este o prazo que o legislador entendeu razoável para o desenvolvimento de um processo de designação de membros do CA, a aplicação de tal prazo ao caso de cessação do mandato pelo decurso do prazo, permite conciliar o regime de duração de mandatos e da sua não renovação com a manutenção em funções dos membros do CA até à sua efetiva substituição.

175. **Em suma, os membros do CA e da CF da ASF, ainda designados para o ISP, só foram substituídos muito após o termo dos seus mandatos (Presidente e Vogal do CA, 21 meses e 16 dias depois; Vice-Presidente, cinco anos e três meses depois; e membros da CF, três anos depois), contrariando o objetivo do legislador de aplicação célere do disposto na LQER sobre designações, duração e não renovação de mandatos, incompatibilidades e impedimentos, para garantir mais independência, imparcialidade e autonomia das ER. Além disso, os membros da CF, nomeados em 2018 e com mandatos terminados em 30/09/2022, mantêm-se em funções.**

### Impacto remuneratório do incumprimento do regime de duração dos mandatos

176. O atraso na substituição dos membros oriundos do CD do ISP teve impacto financeiro na ASF, tanto nas remunerações dos membros deste órgão, como nas remunerações dos membros da CF.

[184] Artigos 20.º, n.º 6, e 28.º, n.º 6, da LQER e artigos 13.º, n.º 6, e 26.º, n.º 5, dos Estatutos da ASF. No caso da CF, o MF pode emitir despacho de cessação de funções.
[185] Artigo 17.º, n.º 6, da LQER e artigo 12.º, n.º 3, dos Estatutos da ASF. Foi aliás o verificado nas designações realizadas em 2019 e em 2022 (RCM 80/2019 e RCM 117-B/2022).
[186] Artigo 20.º, n.º 7, da LQER e artigo 13.º, n.º 7, dos Estatutos da ASF.

177. Os vencimentos dos membros do CD, cujo exercício de funções se prolongou até 2019 (Presidente e Vogal) e 2022 (Vice-Presidente) e da CF do ISP, cujo exercício de funções se prolongou até 2018, foram fixados por despachos do Ministro das Finanças[187].

178. Os vencimentos dos membros do CD do ISP foram fixados tendo por referência a remuneração do vice-governador do BdP responsável pela supervisão bancária.

**Quadro 2 – Vencimentos dos membros do CD do ISP**

| Cargo | Referência | Vencimento |
|---|---|---|
| Presidente | Equiparada ao vice-governador | 16.692,40 € |
| Vice-presidente | 92,5% do presidente | 15.440,35 € |
| Vogais | 85% do presidente | 14.188,30 € |

**Fonte:** Despacho 26395/2001 e ficheiro com remunerações e abonos dos órgãos sociais de 2015 a 2022, recebido da ASF em 14/07/2023

**Nota:** Vencimento mensal em 2015 com redução de 5% nos termos da Lei 12-A/2010, de 30/06

179. Os vencimentos dos membros da CF do ISP constam do quadro seguinte.[188]

**Quadro 3 – Vencimentos do CF do ISP**

| Cargos | Vencimento |
|---|---|
| Presidente | 1.365 € |
| Vogal (ROC) | 1.365 € |
| Vogal | 1.092 € |

**Fonte:** Elaboração própria, com base no Despacho de 15/02/2002

180. A LQER inova nesta matéria. Os membros do CA passam a auferir vencimentos mensais e, para despesas de representação, abonos mensais pagos 12 vezes por ano, de até 40% dos respetivos vencimentos. Os vencimentos mensais são fixados por uma comissão de vencimentos (CV), a funcionar junto de cada ER, considerando os critérios estabelecidos na LQER e nos estatutos das ER[189]. Os Estatutos da ASF vão reproduzir este regime, introduzindo mais um critério.[190]

181. Já os vencimentos mensais dos membros da CF, pagos 12 vezes por ano, ficam indexados aos do CA: um quarto do valor mensal fixado para o presidente e vogais daquele, respetivamente.[191]

182. A LQER vigora desde 29/08/2013, mas o diploma que a aprova estipula que as disposições legais aplicáveis até então subsistem até à adaptação dos estatutos das ER[192]. Assim, desde 01/02/2015, com a entrada em vigor dos Estatutos da ASF, as novas disposições remuneratórias passam a aplicar-se aos membros dos seus órgãos.

183. A remuneração, composta por vencimento e abono para despesas de representação, é devida desde o mês seguinte ao da sua determinação e, no caso dos membros do CA, não deve ser alterada durante o exercício de funções, salvo se o for para a generalidade das entidades públicas, devido ao regime de exclusividade desse exercício e ao princípio da proteção da confiança.[193]

[187] Nos termos dos artigos 21.º, n.º 1, e 26.º do Estatuto do ISP. Membros do CD: Despacho 26395/2001, de 11/12, do Ministro das Finanças, publicado no DR em 28/12. Membros da CF: Despacho do Ministro das Finanças, em 15/02/2002, recebido da ASF em 20/04/2023.
[188] O Despacho do Ministro das Finanças, em 15/02/2002, não contém o fundamento dos valores determinados.
[189] Artigos 25.º, n.º 2 a 4, e 26.º, n.º 3, da LQER.
[190] O dos valores praticados habitualmente nas outras entidades de supervisão financeira. Artigos 14.º e 27.º dos Estatutos da ASF.
[191] Artigo 28.º, n.º 7, da LQER e artigo 27.º, n.º 1, dos Estatutos da ASF.
[192] Artigo 3.º, n.º 5, da Lei 67/2013, de 28/08.
[193] Artigos 5.º, n.º 5 e 6, da Lei 67/2013, de 28/08, e 6.º, n.º 1, do DL 1/2015, de 06/01, conjugados com ose artigos 25.º da LQER e 14.º dos Estatutos.

184. Quanto à CF, o vencimento pode ser alterado durante o mandato, em função dos vencimentos determinados para os membros do CA. Apenas, para os membros provenientes da CF do ISP, o vencimento não podia aumentar durante o PAEF ou o mandato, se findo em data posterior.[194]

185. A primeira revisão da LQER, vigente desde 03/05/2017, impôs, aos vencimentos do CA, designados ao abrigo da LQER, o teto máximo de não ultrapassar em 30% o último nível remuneratório da tabela remuneratória única.[195]

186. Este teto aplica-se à ASF sem necessidade de alterar os Estatutos: em matéria de regime jurídico aplicável, a LQER é referida antes dos próprios Estatutos[196]; foi intenção inequívoca, do legislador de 2017, usar a LQER para regular as situações detetadas na sua aplicação e que pretendia corrigir, de forma simultânea e imediata, sem necessidade da alteração dos Estatutos.[197]

187. Tendo as novas designações para o CA, ao abrigo da LQER e dos novos Estatutos da ASF, tido lugar em junho de 2019, a CV da ASF foi constituída por despachos do Secretário de Estado Adjunto e das Finanças, o último dos quais de 06/06/2019[198].

188. O Relatório da CV fixou a remuneração do CA em 12/06/2019.[199]

**Quadro 4 – Remuneração do CA fixada pelo CV em 2019**

| Cargo | Vencimento | Despesas de representação |
|---|---|---|
| Presidente do CA | 8.255,88 € | 40 % do vencimento |
| Restantes membros do CA | 7.636,69 € | 40 % do vencimento |

**Fonte:** Elaboração própria, com base no Relatório da Comissão de Vencimentos da ASF em 12/06/2019

189. Para o Presidente do CA da ASF, a CV opta pelo valor máximo do vencimento permitido por lei devido à *"posição da ASF no contexto das entidades reguladoras e supervisoras, fazendo dela uma entidade de topo à semelhança do Banco de Portugal ou da Comissão de Valores Mobiliários (CMVM)"*. O vencimento dos restantes membros do CA é fixado em 92,5% daquele. As despesas de representação correspondem também ao máximo permitido: 40% do vencimento. É dada relevância especial aos seguintes critérios da lei: dimensão, complexidade, exigência e responsabilidade das funções, práticas habituais do mercado e desenvolvimento das atividades económicas reguladas.[200]

190. Estes valores são devidos a novos membros do CA[201]. A remuneração do Vice-Presidente, que se mantinha em funções, não sofreu alterações, tal como as do Presidente e da Vogal enquanto se mantiveram em funções (até às novas designações), apesar da entrada em vigor do teto máximo estabelecido pelo legislador, em 2017, que limitou a margem de discricionariedade das CV.

---

[194] Artigo 5.º, n.ºs 5 e 6, da Lei 67/2013, de 28/08; artigo 6.º, n.º 1, do DL 1/2015, de 06/01; artigo 28.º, *a contrario*, face ao artigo 25.º, n.º 5, da LQER; e artigo 27.º, *a contrario*, face ao artigo 14.º, n.º 4, dos Estatutos da ASF.

[195] Em 2024, tal correspondia ao teto máximo de 8.865,73 €. Artigos 3.º e 4.º da Lei 12/2017, de 02/05.

[196] Artigos 2.º, n.º 1, e 14.º, n.º 1, dos Estatutos, este último sobre o regime estatutário dos membros do CA da ASF.

[197] Artigo 7.º, n.º 3, do Código Civil e exposição de motivos do Projeto de Lei 279/XIII/1, que sustentou a alteração à LQER em 2017, identificando problemas decorrentes do regime estabelecido pela LQER e aludindo à necessidade de ser *"avisado rever o texto da lei, de modo a clarificar e a colmatar as lacunas detetadas com a sua aplicação"; "(...) no que respeita à remuneração para os administradores, (...) a mesma deverá ter, em abstrato, como referencial e limite máximo, para os vários administradores que integram a administração"*; *"Urge, por isso, rever a Lei também no sentido de garantir aos trabalhadores das entidades administrativas independentes a segurança na concretização dos seus direitos"*.

[198] Despacho 5268/2019, assinado em 21/05 e publicado no DR em 29/05; e Despacho 5856/2019, assinado em 06/06 e publicado no DR em 26/06. Devendo ser constituída por dois elementos designados pelo MF e um pela ASF, o primeiro acabou, nos termos da lei, por cooptar o terceiro elemento, dado a ASF não ter identificado personalidade disponível para o lugar. Ofício, do presidente da ASF para o Secretário de Estado Adjunto e das Finanças, 417/CA/2019 de 17/05.

[199] Recebido da ASF, em 20/04/2023.

[200] Ibidem.

[201] Artigo 25.º, n.º 4 e 5, da LQER, e artigo 14.º, n.º 3 e 4, dos Estatutos da ASF.

191. Porém, a designação de novos membros do CA só ocorreu muitos meses depois do devido e os vencimentos dos anteriores, apesar de devidos por se manterem em funções, eram substancialmente superiores à remuneração decorrente do teto máximo de vencimento, estabelecido em 2017, acrescido do abono para despesas de representação (40% do vencimento), e às remunerações (vencimento e abono para despesas de representação) que vieram a ser fixadas pela CV, em 2019. As diferenças de valores mensais, constam do quadro seguinte.[202]

**Quadro 5 – Excesso de vencimento mensal dos membros do CA oriundos do ISP**

| Membros CA oriundos ISP | Remuneração | Lei 12/2017, de 02/05 | | CV, de 12/06/2019 | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Limite remuneração novos membros | Excesso | Remuneração novos membros | Excesso |
| Presidente | 16 692,40 € | 11 558,23 € | 5 134,17 € | *Nomeado novo membro* | |
| Vice-presidente | 15 440,35 € | 11 558,23 € | 3 882,12 € | 10 691,37 € | 4 748,98 € |
| Vogal | 14 188,30 € | 11 558,23 € | 2 630,07 € | *Nomeado novo membro* | |

**Fonte:** Elaboração própria, com base: ficheiro com remunerações e abonos dos órgãos sociais de 2015 a 2022, recebido da ASF em 14/07/2023; teto máximo de remuneração resultante da revisão da LQER pela Lei 12/2017, de 02/05; remuneração resultante do relatório da CV, de junho de 2019, para restantes membros do CA. Limite remuneração 2017 e remuneração 2019, incluem despesas de representação pagas 12 vezes/ano (3.302,35 €/mês, em 2017, e 3.054,68 €, em 2019).

192. Até 30/11/2022, a ASF teria poupado 561.806,64 €, em remunerações[203] dos membros do CA, se a sua substituição tivesse sido atempada, ou seja, até 16/10/2017, cumprindo o prazo legal de 45 dias para preencher os cargos em caso de vacatura.

**Quadro 6 – Poupança na remuneração do CA sem atraso nas substituições**

| Cargo | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Presidente | 16 456 € | 78 483 € | 40 705 € | - € | - € | - € | 135 645 € |
| Vice-presidente | 12 781 € | 60 954 € | 66 775 € | 72 164 € | 72 164 € | 65 593 € | 350 431 € |
| Vogal | 9 105 € | 43 426 € | 23 200 € | - € | - € | - € | 75 731 € |
| **Total** | 38 342 € | 182 863 € | 130 680 € | 72 164 € | 72 164 € | 65 593 € | 561 807 € |

**Fonte:** Elaboração própria, com base no ficheiro com remunerações e abonos dos órgãos sociais de 2015 a 2022, recebido da ASF em 14/07/2023.

193. O despacho que designou a nova CF, ao abrigo da LQER e dos Estatutos da ASF, com efeitos a 01/10/2018, manda aplicar ao presidente e aos vogais o vencimento mensal previsto no artigo 27.º, n.º 1, dos Estatutos da ASF, no valor de um quarto do vencimento mensal fixado para o presidente e para os vogais do CA.[204]

194. Nessa data, estavam em exercício de funções, no CA, os membros oriundos do CD do ISP, com vencimentos fixados ao abrigo do regime vigente ao tempo deste, não existindo ainda relatório da CV que fixasse os vencimentos dos membros do CA ao abrigo da LQER e dos Estatutos da ASF.

[202] Pese embora, a remuneração nos termos da LQER incorporar um abono de despesas de representação e os anteriores membros serem ressarcidos dessas despesas.

[203] Valor calculado com base: nos vencimentos mensais pagos aos membros do CA desde 16/10/2017 (ver §222 e **Figura 3**), constantes do ficheiro com remunerações e abonos dos órgãos sociais de 2015 a 2022, recebido da ASF em 14/07/2023; no teto máximo de remunerações mensais (vencimento + desp. representação) resultante da revisão da LQER de 2017 (entre 16/10/2017 e 30/06/2019); na remuneração fixada pela CV para "restantes membros do CA" (entre 01/07/2019 e 30/11/2022); todos acrescidos de subsídios de férias, natal e alimentação e de despesas reembolsáveis. Foi considerada a atualização do vencimento estabelecido na LQER e determinado pela CV, com reflexo no abono para despesas de representação, resultante da atualização das remunerações base mensais existentes na Administração Pública, a partir de 2020.

[204] Despacho n.º 9199/2018, assinado em 26/09, pelo Secretário de Estado Adjunto e das Finanças, publicado no DR em 01/10.

195. Para efeitos de aplicação do artigo 27.º, n.º 1, dos Estatutos, a ASF utilizou como referencial os vencimentos dos membros do CA em exercício de funções. Ou seja, aplicou o regime estabelecido nos Estatutos da ASF, decorrente da LQER, a vencimentos fixados ao abrigo de um regime jurídico distinto e substituído, porque revogado, pelo regime estabelecido na LQER e nos Estatutos da ASF. 222 **Figura**

196. Ora, a conjugação destes regimes é, juridicamente, insustentável. A regra de indexação tem como pressuposto a existência de vencimentos de membros do CA determinados ao abrigo do novo regime jurídico, um regime uno, como refere o parecer da sociedade de advogados consultada pela ASF, a propósito de questão suscitada pelos anteriores membros da CF.[205]

197. Se, como consta deste parecer, aos membros da CF provenientes do ISP, ainda eram aplicáveis os vencimentos fixados no Despacho do Ministro das Finanças, de 15/02/2002[206], à data da designação dos novos membros da CF, já estava em vigor um valor máximo dos vencimentos dos membros do CA que serviriam de indexante à determinação dos valores dos vencimentos dos membros da CF, pelo que o CA da ASF devia ter aplicado esse valor máximo.

198. A aplicação desse teto compatibilizaria designar novos membros ao abrigo do novo regime com os vencimentos neste preconizados, até à apresentação do relatório da CV, cuja constituição a lei pressupõe.

199. Assim, à data desse relatório (em junho de 2019) os vencimentos seriam ajustados ao valor fixado, pois, ao contrário dos membros do CA, nada impede essa alteração no decurso dos mandatos.[207]

200. Contudo, a evidência obtida[208] revela que os membros da CF, designados em 2018, receberam vencimentos indexados aos vencimentos dos membros do CA oriundos do ISP, logo superiores aos permitidos pela LQER, desde a alteração de 2017, os quais também não foram corrigidos com a constituição da CV em 2019.

201. A diferença entre o que foi pago[209] e o que deveria ter sido pago nos termos legais, de outubro de 2018 a junho de 2019, tendo por referência o teto máximo de vencimentos estabelecido no artigo 25.º, n.º 3, da LQER, na redação dada pela Lei 12/2017, de 02/05, e de julho de 2019 a abril de 2025[210], tendo por referência os vencimentos dos membros do CA determinados no relatório da CV, em 12/06/2019, é de mais 396.365 €, em vencimentos, e de mais 28.561 €, em IVA[211].

[205] Memorando da SRS Advogados (Ref.ª LSRS_EMEA2:2722584v1), de 08/05/2018.
[206] Além da unicidade do novo regime jurídico, nele defendida, as disposições transitórias e de produção de efeitos dos diplomas que aprovam a LQER e os Estatutos da ASF também impediam o aumento dos vencimentos dos titulares dos cargos em funções, à data da sua entrada em vigor: Artigo 5.º, n.º 5 e 6, da Lei 67/2013, de 28/08, e artigo 6.º, n.º 1, do DL 1/2015, de 06/01.
[207] Artigo 28.º, *a contrario*, face ao artigo 25.º, n.º 5, da LQER; e artigo 27.º, *a contrario*, face ao artigo 14.º, n.º 4, dos Estatutos da ASF. O ajustamento dos vencimentos devia ter lugar no mês seguinte ao relatório da CV, por aplicação extensiva do artigo 5.º, n.º 5, da Lei 67/2013, de 28/08, e do artigo 6.º, n.º 1, do DL 1/2015, de 06/01.
[208] Relatório /2021 – Análise ao processo interno relativo às remunerações devidas aos membros da Comissão de Fiscalização, do Gabinete de Auditoria Interna da ASF, de junho de 2021, respetiva documentação anexa e outra evidência obtida sobre remunerações.
[209] A evidência obtida revela que foram aplicadas aos administradores da ASF as reduções e cortes remuneratórios estipuladas no âmbito do Programa de Estabilidade e Crescimento (artigos 12.º e 20.º, da Lei 12-A/2010, de 30/06) e durante o Programa de Ajustamento, através de sucessivas Leis de Orçamento de Estado (artigo 19.º, da Lei 55-A/2010, de 31/12; artigo 20.º, da Lei 64/2011, de 30/12; artigo 27.º, da Lei 66-B/2012, de 31/12; artigo 33.º, da Lei 83-C/2013, de 31/12: Ficheiro de remunerações e abonos dos órgãos sociais, recebido da ASF em 14/07/2023 e documentação recebida em 30/04/2024).
[210] Último mês com processamento de vencimentos dos membros da CF em funções reportado à auditoria (em maio de 2025).
[211] O ROC membro da CF é pago a título de prestação de serviços.

**Quadro 7 – Pagamentos a mais aos membros da CF da ASF, de outubro de 2018 a abril de 2025**

| Cargo | Total valores pagos | | Total valores devidos | | Total pagamentos a mais | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Vencimento | Vencimento+IVA | Vencimento | Vencimento+IVA | Vencimento | IVA | Vencimento+IVA |
| Presidente | 298 377 € | 298 377 € | 150 371 € | 150 371 € | 148 005 € | - € | 148 005 € |
| Vogal (ROC) | 280 219 € | 344 670 € | 156 039 € | 191 928 € | 124 180 € | 28 561 € | 152 741 € |
| Vogal | 280 219 € | 280 219 € | 156 039 € | 156 039 € | 124 180 € | - € | 124 180 € |
| **Total** | **858 815 €** | **923 266 €** | **462 450 €** | **498 339 €** | **396 365 €** | **28 561 €** | **424 927 €** |

**Fonte:** Elaboração própria, com base na legislação aplicável e em evidência obtida

202. **Em suma, o atraso em substituir os membros oriundos do CA do ISP impediu a ASF de poupar 561.806,64€, em remunerações dos membros do CA, de 16/10/2017 a 30/11/2022, e a indexação, do regime estabelecido na LQER e nos Estatutos da ASF, a vencimentos fixados ao abrigo do regime revogado, fez a ASF pagar aos membros da CF, mais 396.365 € e 28.561 €, em vencimentos e IVA, respetivamente.**

203. Não foi entregue evidência do processo formal de autorização sobre a determinação do valor pago aos membros da CF a partir de 2018, apesar de os Estatutos atribuírem a gestão da ASF ao CA, incluindo praticar atos decorrentes da lei e dos Estatutos e a autorização das despesas e dos princípios da realização da despesa previstos na Lei de Enquadramento Orçamental, que pressupõem a existência desse processo formal de despesa.[212]

204. Apesar de ser o MF a designar os membros da CF e de os vencimentos destes serem determinados com base em normas legais, a conjugação de vários atos, máxime o relatório da CV que determinar o vencimento dos membros do CA ou (sem ele) a interpretação de normas legais, exige a formalização de procedimento de autorização que garanta a legalidade de despesa.

205. Ora, só o pagamento ao Vogal ROC, a título de prestação de serviços e não de remuneração como os outros dois membros, dispunha de processo de despesa, que compreendia a emissão do recibo, a cabimentação e a ordem de transferência do valor devido, mas não incluía a autorização sobre a determinação do valor pago aos membros da CF.[213]

206. Sobre autorizações de despesa e de pagamento[214], a ASF referiu procedimentos de processamento, liquidação e pagamento pelos Departamentos de Recursos Humanos e Financeiro, alegando que os honorários do vogal ROC eram processados pelo Departamento Financeiro e que os vencimentos dos outros membros da CF eram processados pelo Departamento de Recursos Humanos, onde, *"o pagamento dos recibos de vencimentos é processado através de submissão do ficheiro dos salários no IGCP, não havendo autorização de pagamento recibo a recibo, mas sim em lote"*. Uma vez mais, a autorização da determinação do valor pago não foi incluída.

207. A omissão ocorre *"pela inexistência de procedimentos adequados que definam, designadamente, as tarefas a executar e o trabalhador ou função que é responsável pelas mesmas, bem como os procedimentos de tomada de decisão"*, como conclui o Relatório 2/2021, do Gabinete de Auditoria Interna da ASF, de junho de 2021, que analisou o processo interno relativo às remunerações devidas aos membros da CF, por determinação da Presidente do CA da ASF, de 19/05/2021, suscitada por *"dúvidas relativamente à forma como foram determinadas as remunerações devidas aos membros da Comissão de Fiscalização, as quais decorrem da inexistência de documentação, decisões e processos devidos"*.[215]

[212] Artigos 16.º, n.º 1, alíneas j) (sobre determinação dos vencimentos) e p) e n.º 2, alínea b), dos Estatutos da ASF, e 52.º, n.º 3, da Lei de Enquadramento Orçamental (sobre requisitos de autorização da despesa) aprovada pela Lei 151/2015, de 11/09, e, até à sua entrada em vigor, 01/04/2020, pelo artigo 42.º, n.º 6, da Lei 91/2001, de 20/08.
[213] Em 14/07/2023 - Resposta - Quesito 96, Complemento aos quesitos 78, 79 e 111, alínea d).
[214] Em 30/04/2024 - Resposta Adicionais - Quesitos 78A1 a 78A4.
[215] Despacho 1/2021, de 19/05, da Presidente do CA, suportado em Nota da mesma data da Diretora do Secretariado-Geral do CA e em documentos anexos, todos em Anexo 1 ao Relatório de Auditoria Interna, de junho de 2021.

208. Em concreto, sobre os vencimentos da CF fixados em outubro de 2018, o Relatório conclui que *"não existe qualquer documento que suporte o cálculo destes valores nem evidencia que tenha sido sujeito a aprovação superior, o que constitui uma irregularidade*" e que, na sequência do relatório da CV, de 12/06/2019, foram suscitadas *"dúvidas quer do ponto de vista jurídico, quer do ponto de vista procedimental"* no que respeita ao impacto daquele relatório nos vencimentos dos membros da CF: *"Contudo, não é conhecida qualquer proposta elaborada e submetida à aprovação do Conselho de Administração, pese embora o facto de ter sido dado conhecimento superior sobre a existência destas dúvidas"*.

209. **Em suma, a determinação dos vencimentos dos membros da CF não foi objeto de processo formal de autorização de despesa, para garantir a legalidade da despesa**.

Relevância financeira dos factos descritos

210. Os factos descritos indiciam a prática de infrações financeiras, cuja efetivação de responsabilidades é da jurisdição e competência do TdC.

Incumprimento do regime de duração dos mandatos dos membros do CA

211. A omissão dos procedimentos necessários para fazer cessar o exercício de funções dos membros do CA oriundos do CD do ISP, no termo do prazo dos mandatos acrescido de 45 dias (prazo máximo fixado pelo legislador para preencher cargos vagos), é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, por violação de normas legais ou regulamentares sobre admissão de pessoal, prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea l), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).[216]

212. Está em causa:

⇒ *A violação de normas que limitam a duração do mandato, impedem a sua renovação e proíbem nova designação sem ter decorrido prazo igual a esses mandatos: artigo 5.º, n.os 1 e 2, da Lei 67/2013, de 28/08, e artigo 6.º, n.º 1, do DL 1/2015, de 06/01, por referência ao artigo 9.º do Estatuto do ISP, aprovado pelo DL 289/2001, de 13/11; artigo 20.º, n.os 1, 2, 3, 6 e 7 da LQER; artigo 13.º, n.os 1, 2, 3, 6 e 7 dos Estatutos da ASF;*

⇒ *A omissão de procedimentos para garantir o cumprimento dessas normas, imputável aos membros do Governo responsáveis por iniciar o procedimento de designação previsto nos artigos 17.º, n.os 2, 3 e 4 da LQER e 12.º, n.os 2 e 3, dos Estatutos da ASF.*

213. As normas violadas garantem o princípio dos mandatos únicos, contribuem para a independência, a imparcialidade e a autonomia da ASF e concorrem para evitar a apropriação pessoal dos cargos e a burocracia técnica – ***ver 3.3.1.***

214. O processo de designação é importante para a independência orgânica e funcional da ASF, garante que os cargos em causa não são de confiança política e acolhe, de forma restrita, o preconizado na Constituição da República Portuguesa (CRP) de que *"todos os cidadãos têm o direito de acesso à função pública, em condições de igualdade e liberdade, em regra por via de concurso"*.[217]

215. A omissão dos procedimentos necessários para fazer cessar as situações de exercício de funções dos membros do CA, oriundos do CD do ISP, além do prazo de 45 dias após o termo dos mandatos, também impediu a ASF de poupar 561.806,64 €, em remunerações dos membros do CA – ***ver 3.3.1 e Quadro 6.***

[216] Lei n.º 98/97, de 26/08. A violação de normas legais ou regulamentares sobre admissão de pessoal foi introduzida pela Lei 48/2006, de 29/08.
[217] Artigos 47.º, n.º 2, e 267.º da CRP. Este último integra as entidades administrativas independentes na Administração Pública.

216. Apesar dos vencimentos pagos serem devidos ***(ver §183 e 191)***, a conduta omissiva, por ter impedido a poupança, foi ainda geradora da violação de normas sobre a assunção e o pagamento de despesas públicas, prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC, a saber: artigo 25.º da LQER e artigo 14.º dos Estatutos da ASF.

217. Os eventuais responsáveis são os membros do Governo responsáveis pela realização dos procedimentos necessários para assegurar a renovação atempada dos mandatos (até 45 dias após o seu termo, prazo máximo fixado pelo legislador para preencher cargos vagos), por não terem ouvido a entidade competente para os esclarecer, se esta existir, ou por terem adotado resolução diversa, se esta os tiver esclarecido em conformidade com a lei. Porém, se os funcionários e agentes da entidade competente para os esclarecer, não o façam de harmonia com a lei, a responsabilidade recai sobre os mesmos.[218]

218. Importa considerar, para efeito do apuramento da responsabilidade de membros do Governo, o início dos procedimentos e não a data da designação final, já que esta depende de outros fatores, como atos de outras entidades, CReSAP e Assembleia da República, que a poderão condicionar. Para esse efeito, tomou-se por referência a comunicação dos gabinetes dos membros do Governo à CReSAP para ser obtido parecer sobre os candidatos.

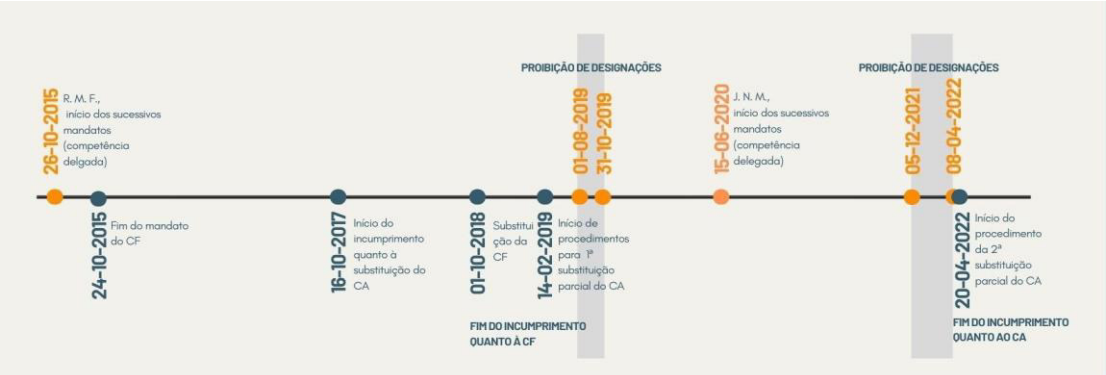
219. Importa ainda considerar, no caso da designação dos membros do CA, a norma[219] seguinte: *"Não pode ocorrer a designação ou proposta de designação entre a convocação de eleições para a Assembleia da República ou a demissão do Governo e a investidura parlamentar do Governo recém-designado"*. As exceções a esta proibição são as situações de vacatura que tornam urgente a designação, por estar em causa a continuidade do serviço público, o que não se verifica quando os membros do CA se podem manter no exercício das suas funções.

220. Assim, aos períodos que medeiam as designações de novos membros do CA, há que descontar os intervalos em que não poderia haver novas designações ou propostas de designação.

221. Foram convocadas eleições parlamentares em 01/08/2019 e o Governo eleito teve a sua investidura parlamentar em 31/10/2019. Em 05/12/2021, o Presidente da República dissolveu a Assembleia da República e convocou novas eleições. Em 30/03/2022, aconteceu a investidura parlamentar do novo governo.[220]

222. A linha do tempo com os principais eventos relativos à substituição dos membros dos órgãos da ASF consta da figura seguinte, a qual revela só ter havido períodos em que não era possível designar novos membros para o CA após ter sido feita a primeira substituição.

**Figura 3 – Linha do Tempo das Substituições dos Membros dos Órgãos da ASF**




[218] Artigos 67.º, n.º 3, e 61.º, n.ºs 1 e 2 da LOPTC e artigo 36.º, n.ºs 1 e 3, do Decreto 22257, de 25/02/1933.
[219] Artigo 17.º, n.º 7, da LQER e artigo 12.º, n.º 3, dos Estatutos da ASF.
[220] Decreto do Presidente da República 45-A/2019, de 01/08. Decreto do Presidente da República 91/2021, de 05/12. DAR I Série, n.º 3, 02/11/2019, da 1.ª SL da XIV Legislatura; e DAR I Série, n.º 4, 09/04/2022, da 1.ª SL da XV Legislatura.

**Fonte:** Elaboração própria, com base com base na legislação aplicável e em evidência obtida

223. No caso da substituição dos membros oriundos do CD do ISP, o princípio do desfasamento de mandatos, que torna admissível um dos mandatos do CA ser renovado mais tarde, foi o argumento dado para a posterior substituição do Vice-Presidente[221]. Porém, esta só ocorreu três anos e cinco meses após a substituição do Presidente e do Vogal oriundos do CD do ISP, quase mais três anos do que o preconizado na lei para desfasamento de mandatos em caso de designações simultâneas.
224. Considerando a data de termo dos mandatos, acrescida do prazo máximo de 45 dias, fixado pelo legislador para preencher cargos vagos, os períodos de suspensão entre as eleições parlamentares e investidura de novos Governos e a data dos pedidos de parecer à CReSAP, o atraso na substituição dos membros oriundos do CD do ISP foi de 20 meses (um ano e oito meses), no caso do Presidente e do Vogal, e de 55 meses (quatro anos e sete meses), no caso do Vice-Presidente. Apesar de, para este, existir evidência de as diligências para a sua substituição se terem iniciado meses antes das novas designações e de dificuldades em identificar personalidades idóneas e disponíveis para assumir o cargo[222], na prática, o mandato inicial, de cinco anos, foi quase renovado.

225. Questionado[223] o Ministério das Finanças sobre a fundamentação para manter em funções os membros do CD do ISP, da sua resposta consta que a *"renovação dos membros do conselho de administração da ASF foi iniciada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 80/2019"* e consta evidência sobre os procedimentos com vista às designações em 2022, mas não consta evidência que sustente esse prolongamento de funções, alegando-se apenas que nos *"termos da LQER, nas situações de cessação do mandato pelo decurso do respetivo prazo, os membros do conselho de administração mantêm-se no exercício das suas funções até à sua efetiva substituição"*. Assim, não foi recebida evidência de ação dos membros do Governo responsáveis para fundamentar a conduta omissiva compatibilizando a norma da LQER que admite a manutenção em funções aos membros do CA, para além do termo dos mandatos, com o regime dos mandatos únicos.

226. Ao não iniciarem procedimentos necessários para fazer cessar as situações de exercício de funções dos membros do CA oriundos do CD do ISP, nem promoverem o esclarecimento dessas situações, os membros do Governo eventualmente responsáveis agiram com falta de cuidado e de diligência inerentes às suas funções.

### Incumprimento do regime de duração dos mandatos dos membros da CF

227. A omissão do procedimento necessário para fazer cessar as situações de exercício de funções dos membros da CF oriundos da CF do ISP e dos membros designados em 2018, é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, por violação de normas legais ou regulamentares sobre admissão de pessoal, prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea l), da LOPTC.[224]

228. Está em causa a violação de normas que limitam a duração do mandato, impedem a sua renovação e proíbem nova designação sem ter decorrido prazo igual a esses mandatos:

   ⇒ *Artigo 5.º, n.ºs 1 e 2, da Lei 67/2013, de 28/08, e artigo 6.º, n.º 1, do DL 1/2015, de 06/01, por referência ao artigo 26.º, n.º 2, do Estatuto do ISP, aprovado pelo DL 289/2001, de 13/11; artigo 28.º, n.ºs 4, 5 e 6 da LQER; artigo 26.º, n.ºs 3, 4 e 5, dos Estatutos da ASF, no caso dos membros da CF, designados em 2012, oriundos da CF do ISP;*

   ⇒ *artigo 28.º, n.ºs 4, 5 e 6 da LQER; artigo 26.º, n.ºs 3, 4 e 5, dos Estatutos da ASF, no caso dos membros da CF, designados em 2018.*

[221] Ofício do Vice-Presidente da ASF para o Ministro de Estado e das Finanças, em 14/07/2021.
[222] Ofício da Presidente da ASF para o Ministro de Estado e das Finanças (Ref.ª. 655/CA/2021) em 25/08/2021.
[223] Em 08/05/2023 com resposta em 25/05/2023 reiterada em 26/06/2023, após insistência da documentação de suporte à conduta omissiva.
[224] Lei n.º 98/97, de 26/08. A violação de normas legais ou regulamentares sobre admissão de pessoal foi inserida pela Lei 48/2006, de 29/08.

229. E, em ambas as situações, a omissão, por parte do MF, do despacho, com as novas designações, previsto no artigo 28.º, n.º 3, da LQER e no artigo 26.º, n.ºs 1 e 2, dos Estatutos da ASF.

230. Estando em causa procedimento mais simples do que o de designação dos membros do CA, a emissão atempada de despachos de designação dos membros da CF contribui para a salvaguarda do princípio do mandato único, preconizado pela LQER e mantido nos Estatutos da ASF.

231. A simplicidade do procedimento, no caso da ASF o despacho de um membro do Governo, torna ainda mais evidente a falta de cuidado e diligência, associada a normas que admitem a permanência no exercício de funções para além do termo dos mandatos, mas que não devem prevalecer sobre o regime destes mandatos, considerando a relevância que a LQER e os Estatutos da ASF lhe atribui.

232. Os membros do Governo eventualmente responsáveis pelo incumprimento do regime de duração dos mandatos dos membros do CA e da CF constam do ***Anexo VII (Mapas 1, 2 e 3)***.

233. Porém, pelas razões que se expõem na apreciação *infra* ao exercício do contraditório pelos eventuais responsáveis, o Tribunal releva a correspondente responsabilidade, por ocorrerem os pressupostos estabelecidos no artigo 65.º, n.º 9, da LOPTC.

Em contraditório, os membros dos XXI, XXII e XXIII Governos Constitucionais indiciados refutam a qualificação jurídica dos factos.

O MEF, também instado a pronunciar-se na qualidade de responsável do XXIV Governo Constitucional, não se pronunciou sobre essa qualificação. Sobre as recomendações que lhe foram dirigidas ***(§414 e 415)***, informou que nomeou *"(em 2025) 2 novos vogais do CA"*, que *"está em vias de nomear um novo Presidente do CA, bem como outro vogal"*, que *"vai ser nomeada uma nova Comissão de Fiscalização, a breve trecho"* e ter *"um procedimento instituído de monitorização dos mandatos de todos os órgãos de Governo, de todos os reguladores do setor financeiro, no sentido de tornar o processo de nomeação mais ágil e atempado"*.

Sobre a qualificação jurídica dos factos, o SEATF dos XXI e XXII Governos Constitucionais e o SEF dos XXII e XXIII Governos Constitucionais, aduziram os seguintes argumentos principais:

1. **A lei não fixar prazo para a substituição de membros do CA e da CF das ER com mandatos cessados pelo decurso do prazo (e por renúncia), legitimando a sua manutenção em funções até à sua efetiva substituição.**

*SEATF – XXI e XXII Governos Constitucionais*

Não *"existe qualquer ilicitude, porquanto nenhuma disposição legal ou regulamentar foi violada (não existe prazo legal para a substituição, sendo normal, na prática de qualquer governo, a manutenção dos titulares em funções para além do termo do mandato)"* (*§4.º e 93.º*).

A *"imputação de responsabilidade financeira sancionatória resulta de um erro grosseiro de interpretação do artigo 20.º da lei-quadro das entidades reguladoras (...), que não é juridicamente defensável"* (*§5.º*):*"a cessação do mandato pelo decurso do prazo e a renúncia não determinam que o cargo fique vago, sem ocupação, já que o titular se mantêm em funções até nova designação"*, numa alusão ao estabelecido no n.º 6 do artigo 20.º da LQER, e o n.º 7 do mesmo artigo, que estabelece o prazo para a realização do processo de designação em caso de vacatura, não tem aplicação, pois *"procura resolver aquelas situações em que o cargo fica vago, sem titular (caso típico da morte ou incapacidade permanente) (...), estabelecendo um prazo manifestamente curto para fazer face a uma situação de urgência (cargo sem titular)."* (*§73.º*); *"desconsiderar o n.º 6 do artigo 20.º é proceder a uma interpretação contra a letra e espírito da lei, francamente proibidas pela nossa ordem jurídica."* (*§84.º*)

*SEF – XXII e XXIII Governos Constitucionais*

*"A antecipação da indicação e promoção de procedimentos antes do termo do mandato"*, conforme consta do §172 do Relatório *"não decorre expressa ou implicitamente da LQER"* (*conclusão §5 e §3, al. d)*).

*"A LQER não fixa um prazo para a substituição de membros do conselho de administração nem da comissão de fiscalização das entidades reguladoras por decurso do prazo do seu mandato" (conclusão §6):"O prazo de 45 dias para proceder à designação de membros do conselho de administração só se aplica quando o cargo não se encontra preenchido, de forma a proteger o funcionamento da entidade reguladora, e não, como nas situações em causa, quando o mandato cessa por termo do respetivo prazo" (conclusão §7 e §3, al. e)); "No caso do decurso do prazo do mandato, o titular do cargo continua em funções, com carácter provisório, até à sua substituição, legitimada pelo decurso do prazo, conforme é expressamente previsto no n.º 6 do artigo 20.º da LQER" (conclusão §8).*

2. **A complexidade do processo de designação e de indicação das personalidades que exige coordenação política e orgânica dentro do Governo e depende, entre outros fatores previstos na lei, da vontade das personalidades contactadas na assunção das funções.**

*SEATF – XXI e XXII Governos Constitucionais*

A *"competência para a designação dos membros do Conselho de Administração da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões era exclusiva do Governo enquanto órgão colegial (Conselho de Ministros), mantendo os membros do Governo tarefas operativas e de mera dinamização" (§4.º)*

Não *"existe um comportamento omissivo do requerente que possa ser valorado, já que no caso nem tinha a seu cargo a guarda ou a gestão de dinheiros ou outros valores públicos, nem tinha poderes dispositivos, tendo agido no exercício de tarefas estritamente instrutórias" (§4.º e 93.º)*

A *"competência para a designação dos membros do conselho de administração da entidade reguladora não era sua, mas do Governo enquanto órgão colegial: Conselho de Ministros"* e que o SEATF dos XXI e XXII Governos Constitucionais *"tinha competências delegadas para acompanhar as entidades reguladoras do sistema financeiro. Não tinha, no entanto, competência jurídica delegada para, por si, identificar, escolher e decidir quais as personalidades a designar" (§ 67.º e 68.º).*

*SEF – XXII e XXIII Governos Constitucionais*

*"O procedimento de designação previsto no artigo 17.º da LQER não é suscetível de ser individualmente atribuído a um membro do Governo, antes exigindo a intervenção de órgãos com diferentes naturezas, a CReSAP, a Assembleia da República e o Conselho de Ministros, para além da necessária coordenação política e orgânica para obtenção de um consenso quanto a qualquer indicação" (conclusão §1): "A própria indicação da personalidade para o conselho de administração (...) não é um ato unilateral, nem depende exclusivamente do referido membro do Governo, antes exigindo e requerendo coordenação política na área governativa e na orgânica do Governo consoante se trate de competência originária ou delegada" (§. 3, al. b); "A delegação genérica de competências no Secretário de Estado das Finanças não tem por efeito a atribuição de uma competência da qual possa resultar uma responsabilização financeira pela falta da prática de um ato que o Secretário de Estado não era competente para praticar" (conclusão §2).*

3. **A situação não ser subsumível ao disposto na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.**

*SEATF – XXI e XXII Governos Constitucionais*

As *"disposições relativas à designação dos membros do conselho de administração e da comissão de fiscalização (...) não são disposições relativas à «admissão de pessoal»", objeto do artigo 65.º, n.º 1, al. l), da LOPTC, pois "o procedimento de designação (...) é mesmo um processo tramitado no âmbito da função política do Estado, com participação consultiva da Assembleia da República." (§60.º)*

*SEF – XXII e XXIII Governos Constitucionais*

O *"provimento de membros de órgãos de pessoas coletivas de direito público não constitui um ato de admissão de pessoal em sentido funcional, nem os membros do conselho de administração, nem os membros da comissão de fiscalização, integram o conceito de pessoal da instituição, não estando em causa o incumprimento de normas legais ou regulamentares relativas à admissão de pessoal" (conclusão §14)*

A *"continuidade em funções não respeita, em sentido próprio, a requisitos de admissão" (conclusão §15). "Tanto o vice-presidente da ASF, como os membros da comissão de fiscalização da ASF, foram regularmente providos e designados para o efeito (...). A sua continuidade em funções não respeita, em sentido próprio, aos requisitos da sua admissão" (§81 e 82)*

***Apreciação*** – Face à qualificação dos factos relatados, o argumento factual é o da necessidade de coordenação política e orgânica dentro do Governo e da dependência da vontade das personalidades contactadas em assumir funções. O que exige, porém, da parte dos membros do Governo responsáveis pela indicação das personalidades a designar, iniciativas para o processo de designação, iniciado com pedido de parecer à CReSAP, ser concluído até ao termo dos mandatos, o que não se verificou nas situações em apreço.

Com efeito, os factos identificados na auditoria e o alegado em contraditório evidenciam que o disposto no n.º 6 do artigo 20.º da LQER *("Nas situações de cessação do mandato pelo decurso do respetivo prazo e renúncia, os membros do conselho de administração mantêm-se no exercício das suas funções até à sua efetiva substituição")* foi interpretado como *"norma substitutiva" do* disposto n.º 1 do mesmo artigo *("O mandato dos membros do conselho de administração tem a duração de seis anos, não sendo renovável")*.

Assim, a indicação de personalidades para sucessão dos titulares com mandatos cessados por decurso do prazo não deu cumprimento, como deveria, ao n.º 1 do artigo 20.º da LQER. Ora, incumprir esta norma é agir contra a letra e o espírito da lei, ações *"francamente proibidas pela nossa ordem jurídica"*. Pois, apesar das alegadas diligências com vista a essa indicação:

⇒ Os trabalhos de identificação de personalidades que vieram a ser designadas pelo Despacho 9199/2018, de 26/09, do SEAFT e pela RCM 80/2019, de 23/05, só se iniciaram em 2018, após a cessação dos mandatos dos membros do CA e mais de dois anos após o termo dos mandatos dos membros da CF e, até ao termo do exercício das funções do SEAFT, em 15/06/2020, o Vice-Presidente continuava por substituir.

⇒ O período entre o início de funções do SEF, em 15/06/2020, e o envio de comunicação eletrónica ao MEF, em 29/03/2021, com indicação das personalidades que vieram a ser designadas pela RCM 117-B/2022, de 25/11, não foi justificado, verificando-se também, quanto a este responsável, que durante o exercício das suas funções, até 02/04/2024, os membros da CF com mandatos cessados em 30/09/2022, continuaram por substituir. Quanto a estes, alega condicionalismos do processo de substituição (§31), mas não reporta ações concretas realizadas com vista a essa substituição.

⇒ Apesar do MEF dos XXIV e XXV Governos Constitucionais informar que *"vai ser nomeada uma nova Comissão de Fiscalização, a breve trecho"*, tal ainda não se verificou.

O SEATF e o SEF alegam a ocorrência de prioridades políticas que interferiram com a sua atuação: no caso do SEATF, a instabilidade do sistema financeiro e, no caso do SEF, os efeitos económicos e financeiros da pandemia.

Ora, não é aceitável interpretar como regra uma norma (n.º 6) aplicável a uma situação excecional (exercício de funções para além do prazo do mandato) face à norma (n.º 1) que, de forma perentória, estabelece que o *"mandato dos membros do conselho de administração tem a duração de seis anos, não sendo renovável"*. Nestes termos, o n.º 6 pressupõe o desenvolvimento do processo de designação do novo titular, no mínimo, no que compete ao membro do Governo responsável pela indicação de personalidades, de forma a concluir-se até ao termo do mandato do titular anterior.

A estabilidade pretendida com o n.º 6 não substitui a estabilidade decorrente de um mandato em curso, considerando, desde logo, a incerteza dos titulares em funções para além do termo do mandato quanto ao término dessa situação. Logo, o que está, também, em causa, com a interpretação dos alegantes, é a estabilidade do exercício de funções durante o mandato.

Quanto à aplicação do disposto no n.º 7 do artigo 20.º da LQER *("No caso de vacatura por um dos motivos previstos nos números anteriores, a vaga é preenchida no prazo máximo de 45 dias após a sua verificação")*, às situações em apreço, o presente Relatório não procede à qualificação dogmática da situação criada pela permanência em funções após o termo do mandato, incidindo a análise exclusivamente sobre os limites temporais dessa permanência, à luz do regime legal aplicável e dos princípios que regem a atuação administrativa.

A possibilidade de manutenção em exercício de funções até à substituição, permitindo uma situação excecional face ao regime do mandato delimitado no tempo e não renovável, impõe o dever de as entidades competentes desencadearem, em tempo útil, os procedimentos legalmente previstos para a substituição dos titulares. Tal dever resulta dos princípios da boa administração, da legalidade e da prossecução do interesse público, impondo uma atuação diligente e tempestiva sempre que se verifique a cessação de um mandato legalmente fixado.

Para efeitos de apreciação da razoabilidade do tempo decorrido, o prazo máximo de 45 dias, fixado pelo legislador para preencher cargos vagos, é utilizado como parâmetro de referência, por traduzir a valoração do legislador quanto à necessidade de assegurar a continuidade do serviço público sem comprometer o carácter temporário e não renovável dos mandatos. A utilização deste parâmetro tem por finalidade fornecer um critério objetivo de apreciação da razoabilidade temporal da atuação administrativa.

Nesta medida, a permanência em exercício de funções, na situação de cessação do mandato pelo decurso do prazo, deve ser apreciada em função do período de permanência efetivamente verificado e das diligências desencadeadas para assegurar a renovação dos titulares dos cargos, não podendo a ausência de um prazo legal especificamente aplicável ser interpretada como fundamento para uma margem de inação prolongada incompatível com o regime dos mandatos únicos e com as exigências de boa administração.

Tratar-se o prazo, utilizado como parâmetro de referência, de um prazo ordenador, como alega o SEF, por considerar a natureza dos intervenientes no processo de designação, não desonera o membro do Governo responsável pela indicação das personalidades a designar, de realizar as ações necessárias até à cessação dos mandatos ou, pelo menos, nesse prazo de referência.

Quanto à submissão ao disposto na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, situações como as relatadas afetam a independência, imparcialidade e autonomia das ER e, consequentemente, a sua gestão, visto serem aqueles os valores que os mandatos únicos pretendem salvaguardar, estando em causa, não a continuidade em funções, mas a omissão de ações que permitam a indicação atempada, face ao termo da duração do mandato, de personalidades a designar. Acresce que, o estabelecimento de limites aos mandatos e a consequente necessidade de iniciar o procedimento de renovação dos titulares dos cargos, não se traduzindo, nas situações em análise, na abertura de concursos públicos, é conforme ao preconizado no artigo 47.º, n.º 2, da CRP: *"todos os cidadãos têm o direito de acesso à função pública, em condições de igualdade e liberdade, em regra por via de concurso"*.

Se, nos termos da LQER, os membros dos órgãos das ER não se confundem com o respetivo pessoal[225], a norma evocada da LOPTC não faz essa distinção. Logo, situações como as relatadas são passíveis de ser subsumíveis ao nela disposto.

Acresce que, a permanência em funções de membros do CA com mandatos cessados pelo seu termo foi determinante de pagamentos, que sendo devidos, por terem contraprestação efetiva e suporte legal ***(ver §183 e 191)***, impediu poupanças para a ASF, pelo que a violação do regime de mandatos e de renovação dos cargos, no caso dos membros do CA, é ainda subsumível no artigo 65.º, n.º 1, b), da LOPTC.

Porém, visto estar-se perante situações indiciadoras de eventual responsabilidade financeira sancionatória, ser a primeira vez que o Tribunal se pronuncia sobre os mandatos e o processo de designação dos membros dos órgãos das ER, não haver notícia de pronúncias de órgãos de controlo interno nesta matéria e os alegantes se terem sustentado em interpretação da lei que, não sendo acolhida, afasta a intencionalidade da sua conduta, estão reunidos os pressupostos da relevação da responsabilidade, nos termos do artigo 65.º, n.º 9, da LOPTC.

Ressalva-se, porém, que o processo de indicação e designação de novos titulares, descrito pelos alegantes, é ineficaz para assegurar o regime do mandato único e de renovação dos titulares nos cargos, sendo necessário implementar mecanismos eficazes de controlo do prazo dos mandatos dos membros dos órgãos das ER, que assegurem a sua substituição tempestiva, conforme recomendado em ***§415***.

[225] A LQER e os Estatutos da ASF distinguem membros dos órgãos das ER, titulares de cargos de direção e trabalhadores, os segundos com regras especiais, mas integrados na categoria de trabalhadores (ver artigos 15.º e 32.º da LQER).

### Pagamentos a mais aos membros da CF designados em 2018

234. Os pagamentos a mais realizados aos membros da CF designados, por despacho do Secretário de Estado Adjunto e das Finanças com efeitos a 01/10/2018[226], indicia a prática de infração financeira, suscetível de gerar responsabilidade financeira reintegratória no montante de 424.927 € ***(ver § 184-186 e 193-201 e Quadro 7)***, por pagamentos indevidos, nos termos do artigo 59.º, n.ºs 1 e 4, da LOPTC, bem como responsabilidade financeira sancionatória, por violação de normas sobre assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas e de normas legais ou regulamentares sobre gestão e controlo orçamental, previstas no artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e d), da LOPTC, em conjugação com:

   ⇒ *Artigos 25.º, n.ºs 2 e 3, e 28.º, n.º 7, da LQER e artigos 14.º, n.º 1, e 27.º, n.º 1, dos Estatutos da ASF sobre a determinação dos vencimentos dos membros da CF, por referência aos vencimentos dos membros do CA, considerando o valor máximo que estes podem auferir;*
   ⇒ *Artigo 5.º, n.º 5, da Lei 67/2013, de 28/08, artigo 6.º, n.º 1, do DL 1/2015, de 06/01, artigo 28.º, n.º 7, face ao disposto no artigo 25.º, n.ºs 4 e 5, a contrario, ambos da LQER, e artigo 27.º, n.º 1, face ao disposto no artigo 14.º, n.º 3 e 4, a contrario, ambos dos Estatutos da ASF, sobre a aplicação dos vencimentos fixados pela CV, aos dos membros da CF no decurso do mandato;*
   ⇒ *Artigo 16.º, n.º 1, alíneas j) (sobre determinação dos vencimentos) e p) e n.º 2, alínea b), dos Estatutos da ASF que estabelece ser ao CA que compete a gestão da ASF, incluindo praticar atos decorrentes da lei e dos Estatutos e a autorização das despesas;*
   ⇒ *Artigo 52.º, n.º 3, da Lei de Enquadramento Orçamental, sobre os requisitos de autorização da despesa, aprovada pela Lei 151/2015, de 11/09, e, até à sua entrada em vigor, em 01/04/2020, pelo artigo 42.º, n.º 6, da Lei 91/2001, de 20/08.*

235. Os eventuais responsáveis são os membros do CA da ASF e os dirigentes intermédios identificados no ***Anexo VII (Mapa 4)***[227]. O procedimento por responsabilidade reintegratória extingue-se pelo pagamento da quantia a repor em qualquer momento[228], designadamente, tratando-se de pagamentos a terceiros, por aplicação, pela ASF, dos mecanismos de reposição estabelecidos nos artigos 36.º a 42.º do DL 155/92, de 28/07, incluindo juros.

236. No caso dos membros do CA em funções à data da designação dos novos membros da CF, em 01/10/2018, o risco de desconformidade legal era conhecido: em maio de 2018, os membros do CA receberam o parecer de uma sociedade de advogados, sobre uma questão suscitada pelos anteriores membros da CF, do qual consta: *"o estatuto remuneratório dos membros dos órgãos sociais das entidades reguladoras fixado na LQER assume uma natureza integrada e indissociável, não se afigurando possível, por exemplo, aplicar-se autónoma a automaticamente a regra de definição da remuneração dos membros da Comissão de Fiscalização por referência às remunerações dos membros do Conselho de Administração fixadas à luz de um regime legal anterior à LQER"*[229]. Porém, não foi entregue evidência de os membros do CA terem considerado este risco na determinação dos vencimentos dos novos membros da CF.

237. Ainda no caso dos membros do CA, mas a partir de 17/06/2019, o Relatório da CV, de 12/06/2019 (facto novo determinante dos vencimentos dos novos membros do CA), não suscitou alteração nos vencimentos dos membros da CF, apesar:

   ⇒ *Dessa alteração decorrer da LQER e dos Estatutos da ASF;*[230]

---

[226] Despacho 9199/2018, assinado a 26/09, pelo Secretário de Estado Adjunto e das Finanças, publicado em DR a 01/10.
[227] Artigos 61.º, n.ºs 1 e 3, 62.º, e 67.º, n.º 3, da LOPTC.
[228] Artigo 69.º, n.º 1, da LOPTC.
[229] Memorando da SRS Advogados (Ref.ª LSRS_EMEA2:2722584v1), de 08/05/2018. Atas 12 (necessidade de consulta jurídica) e 18 (tomada de conhecimento do parecer), das reuniões do CA de 29/03 e 17/05/2018, respetivamente, e Proposta 67/SG/2018, de 14/05, sobre a qual o Presidente do CA tomou conhecimento do Memorando da SRS Advogados.
[230] Artigo 5.º, n.º 5, da Lei 67/2013, de 28/08; artigo 6.º, n.º 1, do DL 1/2015, de 06/01; artigo 28.º, *a contrario*, face ao artigo 25.º, n.º 5, da LQER; e artigo 27.º, *a contrario*, face ao artigo 14.º, n.º 4, dos Estatutos da ASF.

⇒ *Do parecer jurídico obtido em 2018, antes mencionado, aludir expressamente à aplicabilidade do determinado pela CV aos vencimentos dos membros da então CF o que, por igualdade de razão, suscitaria a questão da sua aplicação aos membros da CF em exercício;*

⇒ *Das questões sobre a matéria suscitadas pelo Secretário-Geral da ASF, em 11/07/2019, e pelo Departamento Jurídico da ASF, em 12/07/2019, do conhecimento da nova Presidente e do Vice-Presidente em funções;*[231]

⇒ *Da questão de um dos vogais da CF (o ROC), em 30/07/2019, dirigida ao Diretor do Departamento de Desenvolvimento de Recursos Humanos, constituído em 23/07/2019, sobre a remuneração que iria auferir, resultante da entrada em funções de um novo CA, e de, uma primeira resposta, daquele Diretor, dando conta de uma diminuição do vencimento dos membros da CF e, depois, uma segunda resposta, do mesmo Diretor, informando ser de manter os vencimentos praticados até ali, tudo com o conhecimento do Vice-Presidente em funções e da Diretora do Departamento Financeiro.*[232]

238. Só em 19/05/2021, *"no contexto da organização do arquivo de processos do Secretariado-Geral do Conselho de Administração"* foi determinado, pela Presidente do CA da ASF, realizar uma auditoria ao *"processo de nomeação dos membros da Comissão de Fiscalização em funções, incluindo a matéria relativa à fixação de remunerações"*, suscitada por *"dúvidas relativamente à forma como foram determinadas as remunerações devidas aos membros da Comissão de Fiscalização, as quais decorrem da inexistência de documentação, decisões e processos devidos"*.[233]

239. O Relatório da Auditoria Interna, de junho de 2021, conclui estar-se *"perante matéria muito controvertida"* e recomenda ser *"prudente proceder-se ao estudo jurídico da melhor resolução da questão, tendo em conta as fundadas dúvidas sobre a existência de base legal que permita o pagamento dos vencimentos nos atuais montantes"* e, com base neste, para *"suprir ou prevenir eventuais não conformidades (...) o DRH deverá proceder à elaboração e submissão superior de proposta ao CA que fundamente o valor a pagar relativo ao vencimento dos membros"* da CF. Apesar disso, quando indagada sobre a implementação das recomendações, a ASF alega que, *"face às dúvidas suscitadas"*, em 28/10/2021 foi colocado à consideração do Secretário de Estado das Finanças (SEF) *"o melhor encaminhamento da questão"*, reportando *"a continuidade da posição adotada pela ASF, até que sejam transmitidas indicações superiores"*.[234]

240. Da carta da ASF ao SEF consta: *"ficou totalmente claro que a base de cálculo dos montantes devidos aos membros da Comissão de Fiscalização não poderia ter sido aquela que foi considerada em 2018"*. Porém, questionava *"se a remuneração dos membros da Comissão de Fiscalização estará bem calculada"* e reportava que até *"que sejam superiormente esclarecidas as dúvidas colocadas, por razões orgânicas e institucionais, a ASF continuará a processar os vencimentos devidos (...) de acordo com aquilo que foi decidido pelo anterior Conselho de Administração da ASF, e que o atual executivo desta Autoridade já veio encontrar implementado"*.[235]

---

[231] Comunicação, em 11/07/2019, do Secretário-Geral da ASF, então responsável pelos recursos humanos da ASF, para a Presidente designada pela RCM 80/2019, e resposta desta, na mesma data, para aquele, com conhecimento ao Diretor do Departamento Jurídico e ao Vice-Presidente em funções, e comunicações, em 12/07/2019, entre o Diretor do Departamento Jurídico e o Secretário Geral da ASF – Anexos 1 e 5 ao Relatório de Auditoria Interna, de junho de 2021.

[232] Comunicação, em 30/07/2019, do Vogal da CF da ASF para o Diretor do Departamento de Desenvolvimento de Recursos Humanos e resposta deste, da mesma data; este assunto foi comunicado ao Vice-Presidente, ainda no mesmo dia, pelo mesmo Diretor. Comunicações, em 12/08/2019, do mesmo Diretor para o Vogal da CF e para a Diretora do Departamento Financeiro, com conhecimento ao Vice-Presidente, dando conta de alterações relativamente à resposta de 30/07/2019 – Anexos 1 e 5 ao Relatório de Auditoria Interna, de junho de 2021.

[233] Despacho 1/2021, de 19/05, da Presidente do CA, suportado em Nota da mesma data da Diretora do Secretariado-Geral do CA e em documentos anexos – Anexo 1 ao Relatório de Auditoria Interna, de junho de 2021.

[234] Em 11/05/2023 - Resposta - Quesito 282, Complemento aos quesitos 78, 79 e 111, alíneas a) b) e e).

[235] Informação prestada pela ASF em 11/05/2023 e carta de 28/10/2021, ao Secretário de Estado das Finanças, em resposta ao quesito 78.

241. Ciente do risco de ilegalidade dos pagamentos e apesar de ser responsável pela gestão da ASF, incluindo a financeira, sujeita ao princípio mais amplo da legalidade[236], o CA coloca a questão ao membro do Governo ao qual a ASF está adstrita, mas não sob superintendência ou tutela.[237]

242. A consciência do risco de pagamentos ilícitos por parte da ASF, o grau de autonomia de que dispõe[238] e a responsabilidade que sobre si recai de, com base na lei vigente, corrigir os pagamentos efetuados e a efetuar, faz incidir a eventual responsabilidade financeira, por esses pagamentos, sobre os membros do CA.

243. O Relatório do Gabinete de Auditoria Interna foi objeto de reunião de trabalho do CA, em 13/07/2021, conforme despacho aposto pela Presidente do CA da mesma data sobre documento daquele Gabinete.[239]

244. Quanto aos membros do CA designados em 2022[240], os Estatutos da ASF são claros sobre a sua solidariedade, estabelecendo que as delegações de competências não desobrigam os restantes *"de tomarem conhecimento e acompanharem a generalidade dos assuntos da ASF e de sobre os mesmos se pronunciarem"* e que são *"solidariamente responsáveis pelos atos praticados no exercício das funções"*.[241]

245. Os dirigentes intermédios indiciados são os responsáveis dos departamentos que, à data da assunção da despesa, em 2018, e à data de uma alteração relevante com incidência na mesma, em junho de 2019, deviam ter assegurado a legalidade da despesa que iam começar a processar, desde logo fundamentando e propondo ao CA o valor a pagar. A sua eventual responsabilidade só se extingue ao cessarem as suas funções nesses departamentos, a saber:

   ⇒ *O Secretário-Geral da ASF, também responsável pelos recursos humanos até julho de 2019 e que teve conhecimento do parecer da sociedade de advogados, de maio de 2018, tendo sido quem apresentou as respetivas conclusões ao Presidente do CA[242];*
   ⇒ *O Diretor do Departamento de Desenvolvimento de Recursos Humanos, constituído em 23/07/2019, que foi o interlocutor da questão colocada pelo vogal ROC da CF, em 30/07/2019 sobre a remuneração que iria auferir, dando disso conhecimento ao Vice-Presidente em funções e à Diretora do Departamento Financeiro;*
   ⇒ *A Diretora do Departamento Financeiro que começou, em 2018, a executar a despesa referente ao vencimento do Vogal ROC, pago a título de honorários e que, em 2019, teve conhecimento da questão colocada por esse mesmo vogal ao Diretor do Departamento de Desenvolvimento de Recursos Humanos.*

246. Além da questão suscitada, em 30/07/2019 pelo vogal ROC da CF, não foi entregue evidência de a CF ter questionado a determinação dos seus vencimentos.

Em contraditório, os membros da CF confirmam o relatado em §237 sobre a questão colocada pelo vogal ROC quanto à remuneração a auferir após tomarem conhecimento do relatório da Comissão de Vencimentos (CV). O CA da ASF, a título institucional, os seus membros e os dirigentes intermédios identificados como eventuais responsáveis contestam o relatado sobre o regime legal aplicável, incluindo a responsabilidade do CA na definição dos vencimentos da CF, e apresentam alegações quanto à sua intervenção individual no processo. A revisão dos cálculos, com redução de € 11.319,51, é considerada.[243]

[236] Artigo 13.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo (CPA), aplicável ex vi artigo 2.º, n.º 4, alínea c) do CPA, e artigo 2.º, n.º 2, alínea a) dos Estatutos da ASF.
[237] Sem evidência de resposta à ASF, o MF alegou que a *"remuneração dos membros dos órgãos de fiscalização das entidades reguladoras decorre diretamente da LQER"* e que a ASF dispõe de *"autonomia de gestão"* (resposta em 25/05/2023, reiterada em 09/06/2023).
[238] Independente no exercício das suas funções e, em regra, não sujeita a superintendência ou tutela governamental (artigo 4.º dos Estatutos da ASF).
[239] Proposta 11/2021, de 30/06, do Gabinete de Auditoria Interna.
[240] RCM 117-B/2022, de 25/11.
[241] Artigos: 15.º, alínea e), e 18.º, do Estatuto do ISP, 18.º e 19.º, dos Estatutos da ASF, e 61.º, n.os 1 e 3, 62.º, e 67.º, n.º 3, da LOPTC.
[242] Proposta 67/SG/2018, de 14/05, sobre a qual o Presidente do CA exarou ter tomado conhecimento do Memorando da SRS Advogados.
[243] Devido à atualização dos vencimentos dos membros do CA ao abrigo das valorizações remuneratórias da Administração Pública, por os vencimentos dos membros da CF estarem indexados àqueles no quadro legal estabelecido na LQER e nos Estatutos da ASF.

***I.Alegações sobre o enquadramento legal aplicável – CA da ASF e responsáveis individuais indiciados***

*CA da ASF*

Como factos novos face ao reportado, o CA da ASF remete as Deliberações 2/2025, de 12/08, 3 e 4/2025, de 02/09, e dos ofícios enviados em 03/09/2025, aos Vogais da CF da ASF, que determinam a correção dos vencimentos mensais a pagar a partir de setembro de 2025 e a reposição dos *"pagamentos a mais aos membros da CF da ASF"*, de outubro de 2018 a abril de 2025, e de maio a agosto de 2025. Há referência ao procedimento de audiência prévia dos membros da CF e, à data, ainda decorria o prazo de pronúncia sobre a reposição dos vencimentos auferidos pelo Presidente da CF *"por se ter frustrado uma primeira tentativa de notificação"*. As deliberações 3 e 4/2025 correspondem ao *"ato final relativo aos membros em exercício"* da CF, os respetivos Vogais, e dão o prazo de *"30 dias"* para a reposição dos montantes auferidos de outubro de 2018 a agosto de 2025. Nestas deliberações refere-se a oposição dos Vogais da CF ao determinado pela ASF e da posição desta, confirmada nas suas alegações, de as determinações serem cautelares e se limitarem à responsabilidade do CA da ASF de *"mero executante de pagamentos"*. Consta das Deliberações 3 e 4/2025:

⇒ *"O Conselho de Administração da ASF não tem competência para definir os montantes pagos aos membros da Comissão de Fiscalização. Essa competência não resulta da lei, nem podia resultar, quer por razões orgânicas, quer por razões institucionais."*

⇒ *"Não foi este Conselho de Administração, nem nenhum dos seus membros, que definiu a remuneração que ao longo dos anos foi paga aos membros da Comissão de Fiscalização. Essa remuneração começou a ser paga em 1/10/2018, muito antes da tomada de posse da atual Presidente do Conselho de Administração (em junho de 2019) e de qualquer um dos seus membros. O atual Conselho de Administração, e os seus membros, depararam-se com um facto consumado e já constituído."*

⇒ *"Ao Conselho de Administração compete apenas executar pagamentos aos membros da Comissão de Fiscalização."*

⇒ *"Enquanto executante de pagamentos, a ASF e o Conselho de Administração não podem ignorar que o Tribunal de Contas se pronunciou sobre este tema, havendo a hipótese de tal posição – concorde-se ou não com ela – se consolidar na ordem jurídica."*

⇒ *"Trata-se de um facto novo ao qual não pode deixar de ser dada relevância pela ASF, enquanto executante de pagamentos. A ASF, na sua qualidade de mero executante de pagamentos, terá de dar consequências práticas àquilo que o Tribunal de Contas entende (mesmo que a título provisório), não tendo os membros do Conselho de Administração de suportar o risco de improcedência".*

⇒ *"A posição da ASF sobre os montantes devidos ou pagos (...) e a forma como devem ser calculados, bem como sobre quem tem o dever de definir de forma clara e exata quanto lhes deve ser pago, será apresentada, no momento próprio, ao Tribunal de Contas."*

O CA da ASF e os membros aderentes à sua pronúncia alegam que o *"Relato incorre em errada interpretação da lei aplicável"*, argumentando o seguinte:

1. A responsabilidade do CA da ASF de *"mero executante de pagamentos"*

1.1. Não ter poder para *"proferir qualquer decisão relativamente às remunerações pagas aos membros da Comissão de Fiscalização"*:

⇒ *"a Lei não atribui ao Conselho de Administração qualquer competência nesta matéria";*

⇒ *"A Comissão de Fiscalização (...) consiste num órgão que fiscaliza, justamente a atuação dos membros do CA da ASF"*, sendo *"«o órgão responsável pelo controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira a patrimonial da ASF e de consulta do respetivo conselho de administração nesses domínios», conforme decorre do artigo 25.º dos Estatutos da ASF."*

⇒ *"o Conselho de Administração não tem qualquer poder hierárquico sobre a Comissão de Fiscalização"*

⇒ *"a relação institucional e orgânica do Conselho de Administração com a Comissão de Fiscalização não pressupõe, nem pode pressupor, o poder de o Conselho de Administração decidir sobre a remuneração de membros da Comissão de Fiscalização. O contrário seria favorecer um clima de possível conflito orgânico e institucional e até uma situação de duvidosa compatibilidade com os princípios da independência (de ambos os órgãos) e com as regras sobre conflitos de deveres"*

⇒ *"atribuir-se ao órgão fiscalizado, concretamente ao Conselho de Administração, a possibilidade de, unilateralmente, decidir ter uma intervenção diminuindo as retribuições dos membros da Comissão de Fiscalização colocaria em crise (...) a necessária independência da qual os membros do referido órgão devem beneficiar no exercício das suas funções"*

⇒ *"Consequentemente, (...), essa competência decisória do Conselho de Administração não ficou consagrada em nenhuma norma, incluindo o artigo 16.º dos Estatutos da ASF"*

⇒ *"por outro lado, cabe à Comissão de Fiscalização (órgão colegial), e não ao Conselho de Administração, verificar a legalidade e correção dos pagamentos que estão a ser feitos aos respetivos membros, conforme resulta do artigo 28, n.º 1, al. a) dos Estatutos da ASF"*

1.2. Limitar-se, desde julho de 2019, *"a executar pagamentos com base em situações anteriormente constituídas e que mereceram sempre a aprovação da Comissão de Fiscalização nos seus pareceres dados às contas da ASF desde 2018":*

⇒ *"quando foram identificadas dúvidas pelo Conselho de Administração sobre a remuneração dos membros da Comissão de Fiscalização, foi enviada a esse órgão a carta 567/CS/2019, de 15 de julho de 2019, informando-o do teor da deliberação da Comissão de Vencimentos «para os efeitos tidos por adequados e tendo presente o disposto nos artigos 25.º a 29.º do Estatuto da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões» por forma a que desse relatório «e das respetivas decorrências possam tomar conhecimento»"*

⇒ *"Assim que a Comissão de Fiscalização devesse, nos termos dos poderes que lhe são legalmente atribuídos, ter tomado a iniciativa de indicar os salários que eram devidos aos seus membros face à deliberação da Comissão de Vencimentos, não o tendo feito, pelo que lhe é exclusivamente imputável, e não ao Conselho de Administração, qualquer eventual excesso que possa existir nos pagamentos que foram feitos aos seus membros"*

1.3. Ter comunicado as *"dúvidas que se haviam suscitado (...) à tutela":*

⇒ *"O Despacho n.º 9199/2018 (...), que procedeu à nomeação dos membros da Comissão de Fiscalização da ASF, tratou da matéria remuneratória. Termos em que, a existir uma entidade com competência para alterar o valor da remuneração de tais membros, sempre se deveria concluir, no limite, de que competiria à entidade que procedeu à nomeação (...) esclarecer o valor da remuneração e a forma do seu cálculo"*

⇒ *"Assim que, (...), tenha sido enviada a carta n.º 829/CA/2021, datada de 28 de outubro de 2021 (...), por meio da qual foi solicitada ao Governo (...) indicações quanto à forma de proceder"*

⇒ *"Ora o facto de o Governo não ter tomado qualquer posição, como lhe competia, em resposta à interpelação da ASF, é-lhe exclusivamente imputável, e não aos administradores da ASF"*

2. Não poder o vencimento dos membros da CF *"ser calculado por referência a qualquer montante máximo"*, entre setembro de 2018 e junho de 2019:

⇒ *"aquando da designação dos membros da Comissão de Fiscalização, (...), a verdade é que inexistia qualquer relatório da Comissão de Vencimentos a fixar a remuneração do Conselho de Administração"*

⇒ *"a forma de dar cumprimento à lei, concretamente ao n.º 7 do artigo 28.º da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras, era precisamente a de determinar que o vencimento dos membros da Comissão de Fiscalização corresponderia a um quarto do vencimento dos membros do Conselho de Administração em funções"*

⇒ *"a não ser assim, não existiria forma de determinar o pagamento de um vencimento em linha com o comando vertido no n.º 7 do artigo 28.º da referida lei, na medida em que inexistia qualquer decisão da Comissão de Vencimentos que pudesse ser utilizada para esse efeito"*

⇒ *"a solução adotada aparenta ser aquela que melhor dá resposta às exigências legais"*

3. Não poder reduzir os vencimentos dos membros da CF *"na vigência do respetivo mandato"*:

⇒ *"Embora a relação dos membros da Comissão de Fiscalização com a ASF não seja uma relação de trabalho (...), por razões constitucionais de igualdade deve ser aplicável (...) o princípio da irredutibilidade do salário"*

⇒ *"Esse princípio está também consagrado para o Conselho de Administração no n.º 4 do artigo 14.º dos Estatutos da ASF e, por razões de igualdade institucional e orgânica, deve aplicar-se por analogia aos membros da Comissão de Fiscalização."*

⇒ *Neste sentido milita também o princípio da boa-fé e tutela da confiança dos visados".*

***Presidente e Vogal do CA (01/09/2012 – 16/06/2019), Secretário-Geral da ASF (06/01/2014 – 28/07/2019) e Diretora do Departamento Financeiro (06/01/2014 – 28/07/2019)***

⇒ O *"Despacho do então SEAF, de 26.09.2018, de nomeação da Comissão de Fiscalização ("CF") (...), estabelecia expressamente que o vencimento mensal dos membros da CF nomeados (...) era o previsto no n.º 1 do artigo 27.º dos seus Estatutos da ASF e não qualquer outro"*

⇒ O *"Despacho continha a definição de situações jurídicas concretas, que à ASF cabia cumprir, nomeadamente, o vencimento mensal dos membros da CF, que iniciaram funções em 01.10.2018."*

⇒ *"trata-se, assim, de uma situação sem distinção de qualquer outra de preenchimento de lugar já legalmente existente, com a remuneração previamente fixada, apenas cabendo efetuar os atos de execução material de processamento dos respetivos vencimentos, os quais eram objeto de aprovação em bloco, antes do respetivo pagamento"*

⇒ O Despacho não estabeleceu *"qualquer limitação (...), nomeadamente a prevista no n.º 3 do art. 25.º da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras"*

*Vice-Presidente do CA (01/09/2012 – 30/11/2022)*

⇒ *"a fixação do montante remuneratório é feito ope legis e não por qualquer decisão do Conselho de Administração"*

⇒ *"Os pagamentos dessas remunerações devem ser automaticamente processados pelos serviços"*

⇒ A auditoria *"descura, por completo, a competência legal e estatutária para a decisão e fiscalização da legalidade financeira do quantum remuneratório dos membros da Comissão de Fiscalização, que coube sempre ao Governo, numa fase inicial, à comissão de Vencimentos, após a sua constituição, e à própria Comissão de Fiscalização"*

⇒ Cabe à CF *"acompanhar e controlar permanentemente o cumprimento das leis vigentes"*

⇒ O *"artigo 16.º dos Estatutos da ASF (...) não incumbe [o CA] da fixação do quantum remuneratório dos membros" da CF"*

⇒ *"o legislador revelou uma preocupação evidente em garantir que a aplicação retrospetiva da lei não feria o princípio da segurança jurídica dos titulares de órgãos que aceitaram o exercício das suas funções (...), num quadro normativo distinto do aprovado pela" LQER*

⇒ *"a regra prevista pelo n.º 4 do artigo 14.º dos Estatutos da ASF é analogicamente aplicável aos membros da Comissão de Fiscalização".*

*Vogal do CA (17/06/2019 – 03/07/2025)*

⇒ *"A independência [orgânica] implica que os membros do CA (...) não decidem, nem podem, por sua decisão, alterar as suas remunerações ou a dos membros da CF"*

⇒ *"Estando nas atribuições da CF pronunciar-se sobre situações de desconformidade com a lei (...), a CF nunca se pronunciou sobre esta situação que conhecia e para a qual foi alertada pelo próprio CA"*

***Apreciação*** – O alegado sobre a responsabilidade de *"mero executante de pagamentos"* não considera as competências atribuídas ao CA como órgão responsável pela gestão e utilização dos recursos públicos afetos à ASF. Nos termos do artigo 11.º dos Estatutos da ASF, o CA é *"responsável pela definição da atuação da ASF, bem como pela direção dos respetivos serviços"*, atribuindo-lhe, o artigo 16.º, n.º 1, p), e n.º 2, b), a competência para a prática de atos *"decorrentes da aplicação da lei e dos presentes estatutos e necessários ao bom funcionamento dos serviços"* e *"para autorizar as despesas necessárias"* ao funcionamento da ASF.

Ora, a definição dos vencimentos dos membros da CF decorre da aplicação da lei: está indexada aos vencimentos dos membros do CA, fixados por Comissão de Vencimentos e, desde maio de 2017, limitados a um valor máximo também definido na lei (artigo 27.º, n.º 1, dos Estatutos da ASF, conjugado com o artigo 14.º dos mesmos Estatutos, e artigo 28.º, n.º 7 da LQER, conjugado com o artigo 25.º da mesma Lei). E a prática de atos respeitantes ao processamento e pagamento dos vencimentos dos membros da CF é sua competência, enquanto órgão autorizador das despesas necessárias ao seu funcionamento. Também, o n.º 1, j), do artigo 16.º, atribui ao CA competência para praticar os atos respeitantes ao pessoal que estejam previstos na lei. Apesar de a referência a "pessoal", nos termos da LQER e dos Estatutos da ASF, não se aplicar, em regra, aos membros dos órgãos da ASF, mas aos trabalhadores e dirigentes da ASF, tratando-se de vencimentos, a competência do CA nessa matéria, também decorre dessa norma.

Sendo responsável pelo processamento e pagamento de vencimentos cuja definição decorre da lei, compete ao CA assegurar que o facto gerador da despesa a realizar respeita as normas legais aplicáveis, nos termos do artigo 52.º, n.º 3, a), da Lei de Enquadramento Orçamental vigente (Lei 151/2015, de 11/09) e do artigo 42.º, n.º 6, a), da Lei 91/2001, de 20/98.

Sendo os destinatários dos vencimentos pagos e responsáveis pelo *"controlo de legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial da ASF"* e competindo-lhes *"Acompanhar e controlar com regularidade o cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis, a execução orçamental e a situação económica, financeira, patrimonial e contabilística"* (artigos 25.º e 28.º, n.º 1, a) dos Estatutos da ASF), as funções dos membros da CF não são de gestão, mas de fiscalização através de acompanhamento, pareceres e relatórios que, influenciando a gestão, não vinculam o órgão de gestão.

Face à questão suscitada pelo Vogal ROC ao Diretor do Departamento de Desenvolvimento de Recursos Humanos, em 30/07/2019, sobre a remuneração que iria auferir com a entrada em funções de um novo CA, e às respostas divergentes que foram dadas (ver §237), a matéria devia ter sido objeto de exame. Porém, qualquer parecer ou observação da CF não seria vinculativo para o CA, nem determinante da sua atuação.

Acresce que, tendo a CF competências consultivas face ao CA (artigos 25.º e 28.º, n.º 1, j), dos Estatutos da ASF), este devia ter suscitado essa consulta. Porém, na carta 567/CS/2019, de 15/07/2019, que as alegações referem, não o faz: remete o Relatório da Comissão de Vencimentos, *"Para os efeitos tidos por adequados e tendo presente o disposto nos artigos 25.º a 29.º"* dos Estatutos da ASF e, *"bem assim, os artigos 27.º a 30.º" da LQER"* para ser *"presente aos (...) membros da Comissão de Fiscalização (...) por forma a que dele e das respetivas decorrências possam tomar conhecimento"*.

Quanto ao despacho do membro do Governo tratar de *"matéria remuneratória"* e da eventual alteração dos vencimentos dos membros da CF competir *"à entidade que procedeu à nomeação"*, reitera-se que a definição destes vencimentos decorre da lei, competindo ao CA praticar os atos daí decorrentes e zelar pela sua legalidade. Havendo *"dúvidas acerca dos vencimentos que estão a ser pagos aos membros da Comissão de Fiscalização da ASF"*, como consta da carta 829/CA/2021, de 28/10/2021, dirigida pela Presidente da ASF ao SEF, competia ao CA esclarecer essas dúvidas pois, nesta matéria, a competência para praticar o ato é sua, sendo também sua a obrigação de assegurar a respetiva legalidade. Qualquer ação ou omissão do SEF ou da CF não afasta a responsabilidade do CA, para efeitos de eventual responsabilidade financeira.

Quanto aos atos praticados após a notificação do relato, que o CA alega transmitirem o entendimento do Tribunal de Contas, *"mesmo que a título provisório"*, em linha com o argumento de ser mero executor de pagamentos, os mesmos consubstanciam atos de gestão da responsabilidade do CA da ASF. Para além do relato ser um documento de auditoria em curso, que não consubstancia um relatório de auditoria apreciado e aprovado nos termos estabelecidos na LOPTC (desde logo, por, face a este, ainda não incluir a ponderação da pronúncia dos auditados no exercício do princípio do contraditório) que não vincula, nem pode vincular, o Tribunal, a efetivação de eventuais responsabilidades financeiras tem lugar mediante processos de julgamento de responsabilidades financeiras, a realizar em momento posterior ao da aprovação do relatório de auditoria e após apreciação e requerimento do Ministério Público para o efeito.
O efeito dos atos praticados pelo CA sobre a eventual responsabilidade financeira dos seus membros, antes da pronúncia da instância de julgamento, é a extinção da eventual responsabilidade reintegratória dos mesmos e, se anterior, a não instauração de eventual processo de julgamento por essa responsabilidade (artigos 13.º, 57.º, 58.º, 69.º, n.º 1, 78.º, 79.º e 89.º da LOPTC).

**Em suma:** O alegado não afasta as responsabilidades do CA enquanto órgão de gestão administrativa e financeira responsável pela despesa e pelos pagamentos da ASF.

A interpretação dos membros do CA e dirigentes intermédios sobre as disposições legais aplicáveis à determinação de vencimentos da CF não é acolhida. Alega-se que, em 2018, por inexistir relatório da CV a fixar a remuneração do CA, *"a forma de dar cumprimento à lei, concretamente ao n.º 7 do artigo 28.º da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras, era precisamente a de determinar que o vencimento dos membros da Comissão de Fiscalização corresponderia a um quarto do vencimento dos membros do Conselho de Administração em funções"*.

Ora, conjugar o disposto na LQER e nos Estatutos da ASF com o disposto no regime do ISP é, juridicamente, insustentável. A determinação de vencimentos de membros da CF ao abrigo do novo regime jurídico tem como pressuposto a determinação de vencimentos dos membros do CA ao abrigo do mesmo regime. Não estando a CV constituída em 2018, a única forma de o CA assegurar a compatibilidade dos pagamentos que estava a executar com o preconizado na LQER e nos Estatutos era proceder à indexação dos vencimentos dos membros da CF ao limite máximo do vencimento dos membros do CA, desde maio de 2017.

Quanto ao argumento, que incide sobre o período após o relatório da CV, de se aplicar aos membros da CF o *"princípio da irredutibilidade do salário"* por razões de igualdade com o preconizado para os trabalhadores, na Constituição da República Portuguesa, e para os membros do CA, no artigo 14.º, n.º 4, dos Estatutos da ASF, é aplicável o disposto nos artigos 5.º, n.º 5, da Lei 67/2013, de 28/08, e 6.º, n.º 1, do DL 1/2015, de 06/01, sobre a produção de efeitos (no mês seguinte) das alterações ao estatuto remuneratório dos titulares dos órgãos da ASF ao abrigo do novo regime, e a não consagração no artigo 28.º da LQER ou no artigo 27.º dos Estatutos da ASF de norma semelhante à dos membros do CA que estabelece a impossibilidade de alteração dos vencimentos durante o mandato. Aplicar esta norma aos membros da CF, *"por analogia"* como alegado, seria admitir uma lacuna que não existe, face às condições distintas de exercício de funções, por exemplo, a exclusividade imposta aos membros do CA não ser exigida aos membros da CF.

O "*princípio da boa-fé e tutela da confiança dos visados*", também evocado para não alterar os vencimentos em 2019, não prevalece sobre o princípio da legalidade, quando está em causa o cumprimento da lei e o seu conhecimento pelos visados, no caso os membros da CF, mesmo sem terem funções de gestão e os seus atos, podendo e devendo influenciar, não serem determinantes dessa gestão.

**Em suma:** Mantém-se o relatado sobre a determinação dos vencimentos dos membros da CF, em outubro de 2018, data de início de funções, e, em julho de 2019, data da produção de efeitos do relatório da CV.

### *II. Alegações sobre intervenção pessoal no processo – responsáveis individuais indiciados*

***Presidente e Vogal do CA (01/09/2012 – 16/06/2019), Secretário-Geral da ASF (06/01/2014 – 28/07/2019) e Diretora do Departamento Financeiro (06/01/2014 – 28/07/2019) – sobre o período entre outubro de 2018 e junho de 2019***

⇒ *"Face àquele Despacho, cabia apenas efetuar atos de execução material (...), o processamento dos (...) vencimentos, o que foi efetuado pelo Departamento de Recursos Humanos (...). Não tendo sido comunicado aos aqui signatários o surgimento de qualquer dúvida nesse processamento".*

***Secretário-Geral da ASF (06/01/2014 – 28/07/2019) – sobre o período julho de 2019***

⇒ *"em resposta àquele email [de 11/07/2019, ver §237] do aqui Signatário, (...), o assunto foi então remetido pela Presidente do CA da ASF para o Diretor do Departamento de Serviços Jurídicos, referindo aquela, nessa resposta, que «a maior parte das questões colocadas já foram apreciadas» pelo referido Diretor do Departamento de Serviços Jurídicos e que cabia ao mesmo avaliar (e não ao aqui Signatário) quais as questões que careciam de esclarecimento através de parecer jurídico externo".*

***Diretora do Departamento Financeiro (06/01/2014 – 28/07/2019) – sobre o período julho 2019 a novembro de 2019***

⇒ *"vejam-se (...) as referências no 3.º parágrafo [do §237] (...). Como aí se refere, relativamente a questão colocada por «um dos vogais da CF (o ROC), em 30/07/2019, dirigida ao Diretor do Departamento de Desenvolvimento de Recursos Humanos, constituído em 23/07/2019 (...). uma primeira resposta daquele Diretor (foi a) da(r) conta de uma diminuição do vencimento dos membros da CF (mas), depois, uma segunda resposta, do mesmo Diretor, (foi a) informa(r) ser de manter os vencimentos praticados até ali" (...), resposta esta com conhecimento do então Vice-Presidente do CA da ASF e da então Diretora do Departamento Financeiro, aqui Signatária, estando assim demonstrado que a mesma foi alheia àquela manutenção da remuneração".*

***Vice-Presidente do CA (01/09/2012 – 30/11/2022)***

⇒ *"o procedimento interno de pagamento de remunerações era um procedimento contabilístico burocrático, que não passava – nem podia passar, em função da absoluta independência entre o Conselho de Administração (órgão fiscalizado) e a Comissão de Fiscalização (órgão fiscalizador) – por qualquer deliberação do Conselho de Administração ou por despacho individual dos seus membros"*

⇒ *"Essas operações eram operações quotidianas, asseguradas pelos serviços da ASF"*

⇒ *"a autorização de despesa foi dada, mensalmente, através da verificação, pelo Departamento de Recursos Humanos, dos montantes devidos aos membros da Comissão de Fiscalização (incluindo, faltas, baixas médicas, impostos e contribuições devidas, etc.)"*

⇒ *"todos os meses, o Departamento de Recursos Humanos procedia à verificação dos vários condicionantes relativos à remuneração devida, a partir da qual o Departamento Financeiro procedia ao pagamento"*

⇒ *"o Conselho de Administração da ASF sempre delegou (...) competências de autorização de despesas (em especial, as relativas à autorização de despesa decorrente do pagamento de salários e de outros complementos remuneratórios decorrentes de lei ou de convenção coletiva de trabalho) aos trabalhadores que exercem funções dirigentes dos seus serviços"*

⇒ *"nos termos da referida delegação de competências, expressamente se acautela que essa autorização de pagamentos deve ser feita, «após verificação por esta da legalidade da despesa»"*

⇒ *"Claro está que o ora Interessado não ignora que o artigo 18.º, n.º 5, dos Estatutos da ASF, lhe impunha um dever de tomar conhecimento, de modo sistematizado e genérico, acerca da tabela salarial e dos pagamentos de despesas com salários. (....) À semelhança dos demais membros do Conselho de Administração, o ora Interessado recebia, periodicamente, uma lista dos trabalhadores e membros dos órgãos da ASF, com indicação da sua remuneração e da data de vínculo à instituição, que era elaborada pelo Departamento de Desenvolvimento de Recursos Humanos"*

⇒ *"O ora Interessado deu sempre orientações aos serviços para que fossem respeitadas as exigências decorrentes de lei e de contrato".*

***Vogal do CA (17/06/2019 – 03/07/2025)***

⇒ *"Nas várias delegações de poder que vigoraram enquanto fui membro do CA da ASF, assumi responsabilidades nas áreas da Estatística, da Mediação e Canais, Risco e Solvência, Compras e Património e de supervisão dos Fundos de Acidentes de Trabalho e de Garantia Automóvel, trabalhando diretamente com os respetivos diretores e equipas. Nenhum destes departamentos estava diretamente ligado a questões de remunerações (da responsabilidade do DRH) ou de pagamentos (Departamento financeiro) ou de análise de questões jurídicas e institucionais (Departamento jurídico)."*

⇒ *"Eu não tinha, de acordo com a delegação de poder, capacidade para assumir a iniciativa de avançar com uma proposta ao CA de alteração desta matéria."*

***Vogal do CA (01/12/2022 – 28/08/2024)***

⇒ *"a aqui Visada assumiu funções no dia 01.12.2022, tendo apresentado carta de renúncia no dia 24 de junho de 2024, com efeitos, a 28 de agosto de 2024"*

⇒ *"A Visada surge (...) como uma das corresponsáveis entre os dois seguintes períodos: 01.12.2022 a 04.07.2023 e 05.07.2023 a 20.04.2025. (...) o relatório enferma de erro objetivo quanto ao segundo período analisado, uma vez que a Visada renunciou ao cargo em 24.06.2024, com efeitos a 28.08.2024, sendo contra legem qualquer imputação subsequente a esse período"*

⇒ *Inexiste "qualquer demonstração de que a Visada tenha – por qualquer forma – participado na formação da vontade da ASF (...). À data em que a Visada assumiu funções, os pagamentos estavam já em vigor, e não por sua determinação, ou, sequer, participação de vontade"*

⇒ *"Sem conceder, e por se tratar de matéria formalmente do seu pelouro – o financeiro – a Visada tentou que a avaliação desta matéria (no período do seu mandato) passasse diretamente por si (...), o que nunca lhe foi autorizado", o que "não quer dizer que (...) entendesse que poderiam estar a ser cometidas ilegalidades (...)"*

***Diretor do Departamento de Desenvolvimento de Recursos Humanos (29/07/2019 – 04/07/2023)***

⇒ *"numa fase inicial do seu exercício de funções (...), ainda não tinha o domínio total das situações (...)"*

⇒ *"No dia 30/07/2019 (...) procurou falar, com urgência, com a sua hierarquia, sem sucesso. (...) para responder a uma questão colocada pelo Revisor Oficial de Contas (...). Por não ter tido qualquer apoio, viu-se forçado (...) a avançar para uma resposta com base naquilo que sabia."*

⇒ *"Relativamente ao processo formal de autorização sobre a determinação do valor pago (...), o ora notificado vem esclarecer que esse processo não se verificou, uma vez que os pagamentos eram feitos (...) em bloco"*

⇒ *"Agiu conforme devia, com o maior cuidado possível, questionando quem de direito (...). Não foram respondidas as suas questões e aconselhamentos"*

Por fim, há alegantes que, sem concederem atuação contrária à lei, evocam a possibilidade estabelecida na LOPTC de relevação da sua eventual responsabilidade reintegratória (artigo 64.º, n.º 2) e sancionatória (artigo 65.º, n.º 9).

***Apreciação*** – Em geral, as alegações relevam para efeitos de apreciação da culpa dos responsáveis. Porém, confirmam também a conclusão do Relatório 2/2021, do Gabinete de Auditoria Interna da ASF, citada no ***§207*** do presente relatório – a *"inexistência de procedimentos adequados que definam, designadamente, as tarefas a executar e o trabalhador ou função que é responsável pelas mesmas, bem como os procedimentos de tomada de decisão"* – e que fundamentou o despacho da Presidente do CA da ASF, após reunião deste órgão, em 13/07/2021 ***(§243)***, no qual, além de solicitar ao *"Departamento Jurídico uma proposta de atuação que permita salvaguardar a legalidade e a estabilidade institucional da ASF"*, determina ainda que o *"DRH e o DFI devem suportar todas as decisões de pagamento em processos devidamente constituídos e instruídos e com os documentos de fundamentação e as decisões relevantes em cada caso tomadas por quem é competente para a respetiva adoção."*

Mesmo as deliberações de delegações de competências, referidas pelo ex-Vice Presidente da ASF, passaram a explicitar em 2025 segundo o próprio, *"que os serviços – neste caso, do Departamento de Desenvolvimento de Recursos Humanos – dispõem de competência para autorizar pagamentos de remunerações e outros direitos laborais decorrentes de lei ou de convenção coletiva de trabalho"*, o que até então era *"prática habitual na ASF"*.

Assim, fica evidente a ausência de sistema de controlo interno e de definição de responsabilidades, cuja implementação e definição incumbe em especial ao CA, enquanto órgão de gestão administrativa e financeira. Mas também os dirigentes intermédios responsáveis pelos departamentos envolvidos no processo de despesa e, no caso, conhecedores de factos que suscitavam o risco de ilegalidade – parecer jurídico sobre questão colocada pela anterior CF; alterações nos valores dos vencimentos em 2018 (face à anterior CF); relatório da CV em 2019; e questões do ROC, também em 2019 – nada fizeram para o mitigar.

Face aos pressupostos de efetivação de responsabilidades financeiras, a questão de renúncia e não exercício efetivo de funções, desde 28/08/2024, suscitada pela Vogal do CA (01/12/2022 – 28/08/2024) é pertinente, pelo que só se considerou o período em que exerceu funções para determinar as eventuais quantias a repor.

Sobre o poder do Tribunal para relevar eventual responsabilidade financeira, no âmbito de um processo de auditoria, o exercício desse poder, estabelecido no artigo 65.º, n.º 9, da LOPTC, só é aplicável em situações passíveis de multa, o que não é o caso. Havendo quantias a reintegrar, esse poder só é aplicável em processo de julgamento de efetivação de responsabilidade financeira, da competência da 3.ª Secção do Tribunal.

247. **Em suma, os factos descritos configuram infrações financeiras, suscetíveis de gerar, em duas situações, responsabilidade financeira sancionatória e, noutra, responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória. No caso do incumprimento do regime de duração dos mandatos dos membros do CA, verificam-se os requisitos de relevação da responsabilidade financeira sancionatória. Quanto aos pagamentos a mais aos membros da CF designados em 2018, mantém-se a indiciação para efeitos de efetivação de responsabilidade financeira, sem prejuízo de nos termos legais aplicáveis, o procedimento por responsabilidade reintegratória se extinguir pelo pagamento da quantia a repor em qualquer momento, incluindo juros.**

### Consequências das responsabilidades financeiras indiciadas e não relevadas

248. Com a condenação em responsabilidade financeira sancionatória é aplicável multa em montante a fixar pelo Tribunal, nos termos do artigo 65.º, n.º 2, da LOPTC, entre o limite mínimo de 2.550,00 €, equivalente a 25 unidades de contas (UC)[244], e o máximo de 18.360,00 €, equivalente a 180 UC. É ainda aplicável o disposto no artigo 65.º n.ºs 3 a 9 e nos artigos 67.º e 69.º, n.º 2 todos da LOPTC.

[244] O valor da UC é de 102 €, desde 20/04/2009, data da entrada em vigor do Regulamento das Custas Processuais, aprovado pelo DL 34/2008, de 26/02.

249. A condenação em responsabilidade financeira reintegratória determina a reposição das verbas abrangidas pela infração e o pagamento dos respetivos juros de mora, nos termos do artigo 59.º, n.ºs 1 e 6, da LOPTC. É ainda aplicável o disposto nos artigos 63.º, 64.º, 68.º e 69.º, n.º 1, todos da LOPTC, o último dos quais já citado a propósito da aplicação dos mecanismos de reposição estabelecidos nos artigos 36.º a 42.º do DL 155/92, de 28/07.

250. Ambas as responsabilidades são efetivadas por processos de julgamento de responsabilidades financeiras.[245]

### 3.3.2 Falhas no controlo do regime de incompatibilidades e impedimentos

*Para além do atraso na designação dos membros do CA da ASF ao abrigo da LQER e dos Estatutos da ASF ter prejudicado a aplicação atempada do novo regime de incompatibilidades e impedimentos, existiram falhas nos processos de autorização de acumulação de funções e no arquivo de informação relevante*

251. A CReSAP emitiu parecer favorável à designação dos membros do CA da ASF, oriundos do CD do ISP ou já ao abrigo da LQER, em 2019 e 2022[246]. Neste último caso, a sua indigitação foi ainda precedida de audição e parecer na Comissão parlamentar competente, cujas conclusões constam das resoluções de designação publicadas em Diário da República (DR).[247]

252. Devido à manutenção em funções dos membros designados para o CD do ISP, o regime de incompatibilidades e impedimentos estabelecido na LQER e nos Estatutos da ASF, mais restrito do que o anteriormente vigente[248], apenas passou a ser aplicável a todos os membros do CA, desde dezembro de 2022, após já todos terem sido designados ao abrigo da LQER.[249]

253. Os membros do CA oriundos do ISP não foram sujeitos às restrições de atividade após cessarem funções, pelo período de dois anos[250], pelo que, na prática, o regime de incompatibilidades e impedimentos só passou a ter aplicação plena na ASF em dezembro de 2024, dois anos após a cessação de funções do Vice-Presidente e quase 10 anos após a entrada em vigor dos Estatutos.

254. A LQER e os Estatutos da ASF consagraram regimes de incompatibilidades e impedimentos para os membros do CA e para os trabalhadores e titulares de cargos de direção ou equiparados.[251]

255. Desde a entrada em vigor dos novos regimes, a ASF aprovou regulamentos internos com normas de conduta aplicáveis aos trabalhadores da ASF, em 2018 e 2021.[252]

[245] Artigos 58.º, n.º 3, 79.º, n.º 2, e 89.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC.
[246] Para os membros oriundos do CD do ISP, declaração constante da Resolução 35/2012, de 04/09. Para os membros designados em 2019 e 2022, conclusões dos pareceres da CReSAP.
[247] RCM 80/2019, de 23/05, retificada pela Declaração de Retificação 29/2019, de 17/06, que designou a nova Presidente e um Vogal, e RCM 117-B/2022, de 25/11, que designou dois novos vogais.
[248] Aos membros do CD do ISP, designados em 2012, era aplicado o DL 71/2007, de 27/03, relativo ao Estatuto do Gestor Público (artigo 21.º do Estatuto do ISP) e o Regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos estabelecido na Lei n.º 64/93, de 26/08.
[249] Nos termos dos artigos 5.º, n.º 3, da Lei 67/2013, de 28/08, e 6.º, n.º 2, do DL 1/2015, de 06/01, as incompatibilidades e os impedimentos estabelecidos na LQER e nos Estatutos da ASF aplicam-se aos titulares dos órgãos que venham a ser designados ao abrigo do aí previsto.
[250] Artigos 21.º, n.ºs 2, 5 e 6, da LQER e 15.º, n.ºs 2 a 4, dos Estatutos da ASF.
[251] Artigos 19.º da LQER e 15.º dos Estatutos da ASF, para os membros do CA e artigos 32.º, n.ºs 4, 5, 6, 8 e 9, da LQER e 32.º dos Estatutos da ASF, para os trabalhadores e titulares de cargos de direção ou equiparados. Os diplomas preveem ainda regimes de incompatibilidades e impedimentos para os membros da CF, artigos 28.º, n.º 8, da LQER e 27.º, n.º 2, dos Estatutos da ASF. A aplicação destes regimes aos membros dos órgãos da ASF (CA e CF) e aos trabalhadores em funções à data da entrada em vigor da LQER e dos Estatutos da ASF deve ser articulada com o disposto nos artigos 5.º, n.ºs 3 e 4, da Lei 67/2013, de 28/08, e 6.º, n.ºs 2 e 3, dos Estatutos da ASF.
[252] O Regulamento Interno (RI) da ASF, aprovado pelo CA em 30/06/2017; o Código de Conduta, aprovado pelo CA em 14/12/2021, cujo artigo 46.º revogou os artigos 13.º a 20.º, do RI.

256. As normas internas de conduta dos membros do CA foram aprovadas em 13/03/2024[253]. Até então, a ASF entendia que os regimes legais aplicáveis eram suficientes para prevenir situações de conflito de interesse ou de impedimento dos membros do CA da ASF.[254]

257. A existência de instrumentos internos que repliquem, remetam e/ou sejam complementares destes normativos aumentam o compromisso de integridade dos colaboradores abrangidos e diminuem os riscos de desconformidade em matérias que dependem muito desse compromisso. No caso das ER os regimes restritos de incompatibilidades e impedimentos consagrados na LQER e nos respetivos Estatutos beneficiariam da adoção tempestiva de normas internas de conduta.

258. Estas normas preveem declarações de conflitos de interesses, incompatibilidades e impedimentos antes do início da relação de trabalho e deveres de informação e de obtenção de autorizações nesse âmbito. Bem como o reporte de irregularidades por comunicação anónima.[255]

259. As normas foram complementadas com a designação, em 22/02/2022, do *"Compliance Officer"*, previsto no artigo 39.º do Código de Conduta dos Trabalhadores, e pela constituição, em 2024, da Comissão de Ética para o quadriénio 2025-2029, composta por três membros, prevista no artigo 27.º do Código de Conduta dos membros do CA. Ambas as estruturas dão apoio ao CA em matéria de monitorização, atualização e fiscalização do cumprimento dos códigos, sendo a segunda um órgão consultivo da ASF.

260. Adicionalmente, no âmbito da prestação de contas anual a este Tribunal, a ASF obtém dos seus trabalhadores, declaração sob compromisso de honra sobre a acumulação de funções, mas apenas para os que *"tenham exercido uma atividade profissional para além da ASF"* [256], correndo o risco da omissão de dados relevantes para identificar situações de incompatibilidades ou impedimentos.

261. Apesar da existência de normas de conduta anteriores a 2018[257] e daquele reporte para o TdC, a evidência recolhida sobre acumulação de funções de trabalhadores e titulares de cargos de direção, entre 2015 e 2023, evidencia, até 2018, 11 situações em que os trabalhadores não apresentaram requerimento para autorização da acumulação de funções, o que revela, nesse período, falta de controlo sobre o regime de incompatibilidades e impedimentos a que os trabalhadores da ASF já estavam sujeitos[258], embora sem normativos internos atualizados.

262. A auditoria detetou, ainda, falhas no arquivo de informação. Visando identificar situações de acumulação de funções por membros do CA entre 2015 e 2023, bem como obter a respetiva documentação de suporte, esta veio a ser solicitada pela ASF aos anteriores e atuais membros do CA, alegando tratar-se de *"informações que, pelas suas características e caráter reservado, não estão naturalmente acessíveis para consulta dos serviços da ASF"*. Ora, nem tal alegação justifica que essas informações não estejam acessíveis para consulta dos serviços da ASF[259] e para efeitos da atividade de jurisdição e controlo financeiro público, como o anterior Vice-Presidente respondeu que as suas *"foram oportunamente fornecidas aos Serviços (...) devendo constar dos respetivos arquivos, desconhecendo eu a existência de elementos de carácter reservado"*.[260]

[253] Código de Conduta dos Membros do Conselho de Administração da ASF, em cumprimento de obrigações decorrentes: do Regime Geral da Prevenção da Corrupção (RGCP), aprovado pelo DL 109-E/2021, de 09/12 (artigo 7.º), também aplicável aos trabalhadores; do Regime do Exercício de Funções por Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos, estabelecido pela Lei 52/2019, de 31/07 (artigo 19.º).
[254] Resposta da ASF ao Quesito 115.
[255] Artigos 42.º do Código de Conduta dos Trabalhadores e 30.º do Código de Conduta dos membros do CA.
[256] Conforme exemplo da comunicação dirigida aos trabalhadores, que foi remetido à auditoria no âmbito do Quesito 77.
[257] Código de Conduta aprovado para o ISP – Quesito 77 da auditoria.
[258] Apesar disso, os casos de acumulação foram reportados ao TdC. Segundo a ASF, a informação era remetida como os trabalhadores a forneciam, sem serem pedidos comprovativos ou autorizações – Quesito 107 da auditoria.
[259] Salvaguardado que esteja o regime de proteção das pessoas singulares, no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados – Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento e do Conselho, de 27/04/2016, e Lei 58/2019, de 08/08.
[260] Resposta ao Quesito 112.

263. Porém, sobre a sua situação em concreto, foram remetidos dois pareceres jurídicos que alertavam para a necessidade de ser obtida autorização do MF para exercer funções docentes, por, ao abrigo das normas transitórias dos diplomas preambulares da LQER e dos Estatutos da ASF, ainda estar sujeito ao Estatuto do Gestor Público, ou até, no caso do segundo parecer, não as poder exercer por colidirem com o disposto no artigo 15.º, n.º 1, alíneas a) ou c), dos Estatutos da ASF [261]. Apesar destas reservas, não foi remetida autorização nem evidência de apreciação dos restantes membros do CA sobre esta acumulação, que a informação obtida situa entre 2015 e 2018.

264. Também, sobre o período 2015-2018 e além das situações referidas de falta de requerimento para acumulação de funções, não foram entregues documentos de autorização de seis trabalhadores.[262]

265. Além das falhas reportadas, em especial até 2018, avulta a situação detetada, nesse ano, de conflito de interesses e potencial impedimento da Vogal do CA então em funções, por ter-se candidatado em lista concorrente às eleições dos órgãos da Montepio Geral Associação Mutualista (MGAM), desde 01/09/2018 sujeita à supervisão e regulação da ASF – ***ver 3.2.3.***

266. A Vogal participou, como tal, na concretização e implementação do novo CAM, tendo o CA da ASF obtido, em 16/11/2018, parecer de uma sociedade de advogados do qual consta *"que se encontra numa situação de conflito de interesses a participação de um administrador da ASF, candidato a um cargo de direção na Associação Mutualista Montepio Geral, em qualquer ato ou deliberação do Conselho de Administração da ASF, direta ou indiretamente, relacionados com associações mutualistas, empresas seguradoras ou fundos de pensões sujeitas aos poderes de regulação e de supervisão da referida Autoridade"*. E que decisões, atos ou processos relacionados em que interviesse estariam *"potencialmente feridas na sua integridade, gerando dúvidas legitimas sobre a* necessária *e legalmente imposta independência, isenção e imparcialidade nesse âmbito"*.[263]

267. Apesar da lista integrada pela Vogal ter sido derrotada, o Presidente do CA impediu-a de participar, alegando impedimento absoluto, numa decisão sobre uma entidade relacionada com a associação mutualista. Para tal baseou-se noutro parecer jurídico solicitado à mesma sociedade de advogados, o qual concluía pela manutenção da situação de impedimento.[264]

268. Por carta de 07/01/2019, o Presidente do CA reportou ao Secretário de Estado Adjunto e das Finanças, a situação de incompatibilidade da Vogal e a impossibilidade da instituição se manter assim, juntando cópia do mencionado parecer.[265]

269. Só tendo ficado sanada com a substituição de membros do CA realizada em 2019[266], esta situação ilustra que a prevenção e reparação de conflitos de interesses não funcionou por iniciativa do membro do CA visado, como devia ter sido, mas por iniciativa dos restantes.

270. **Em suma, a ASF adotou normas internas de conduta e implementou estruturas para aplicar os regimes de incompatibilidades e impedimentos a membros do CA, trabalhadores e titulares de cargos de direção ou equiparados, mas revelou falhas na autorização de acumulação de funções e no arquivo de informação relevante. O regime de incompatibilidades e impedimentos da LQER e dos Estatutos da ASF, mais restrito do que o anterior, só começou a ser aplicado em 2019, após terem sido designados novos membros para o CA da ASF.**

[261] PAR/095/2015/DCI-DSJ, de 25/06, do qual foi dado conhecimento à Vogal do CA, em 03/07/2015. Memorando da SRS Advogados (Ref.ª L_SRS_EMEA2:2237516v1), de 14/10/2016, remetido ao então Secretário-Geral da ASF com interpretação restrita das normas transitórias dos diplomas preambulares da LQER e dos Estatutos da ASF, que excluía da aplicação do regime de incompatibilidades e impedimentos os membros do CA da ASF oriundos do ISP, considerando que esse regime se aplicaria a situações novas que esses membros pretendessem constituir, situação do Vice-Presidente, daí o risco de serem aptas a colidir com o disposto naqueles preceitos dos Estatutos. Contudo, admitindo a *"interpretação literal e formal"* das normas transitórias, seria sempre necessária a prévia autorização governamental.
[262] Quesito 107 da auditoria.
[263] Memorando SRS advogados (Ref.ª L_SRS_EMEA23381678v1), de 16/11/2018.
[264] Extrato de ata da Reunião do CA da ASF, em 21/12/2018; e Memorando SRS advogados (Ref.ª L_SRS_EMEA2:3381678v1), de 08/03/2019.
[265] Carta do presidente do CA da ASF, para o Secretário de Estado Adjunto e das Finanças (Ref.ª. 103/CA/2019), de 07/01/2019.
[266] RCM 80/2019, de 23/05, retificado pela Declaração de Retificação 29/2019, de 17/06.

Em contraditório, o CA da ASF pretende demonstrar que, *"na ASF, existem e são aplicados mecanismos eficazes de controlo da acumulação de funções"*, elencando e descrevendo *"procedimentos e estruturas que acentuam a obrigatoriedade de reporte, pelos trabalhadores e pelos membros do Conselho de Administração, das situações de impedimentos e conflitos de interesse, e de acumulação de funções ou atividades"*. *"No que diz respeito ao arquivo de informação relevante e em paralelo com o reforço nas estruturas e procedimentos de controlo interno (...), a ASF implementou melhorias significativas na gestão do arquivo respetivo"*.

***Apreciação*** – As observações formuladas baseiam-se nos factos recolhidos na auditoria que evidenciaram falhas nos procedimentos de autorização da acumulação de funções e no arquivo de informação relevante, em especial no período até 2018. Reconhece-se a evolução que nesta matéria foi feita a partir de 2021 e que a ASF tem implementado gradualmente. Para o efeito, não basta implementar procedimentos e estruturas é necessário assegurar a sua eficácia.

### 3.3.3 Deficiente fundamentação e adequação da estrutura orgânica da ASF

*A estrutura orgânica foi alterada por decisões gestionárias sem fundamentar a sua eficácia, eficiência e racionalidade económica. O CA descurou competências de orientação e gestão, bem como deveres de diligência quanto à transparência e publicitação de regras sobre a organização interna e o regime de pessoal da ASF.*

271. A LQER estatui que as entidades reguladoras dispõem de autonomia de gestão[267], devido à sua intervenção em setores que exigem maior especialização técnica e flexibilidade de atuação face à Administração Pública tradicional.[268]

272. Em conformidade com a LQER, os Estatutos da ASF conferem ao CA competências para definir e aprovar a organização interna da ASF e para aprovar os regulamentos internos necessários ao desempenho das atribuições da ASF, nomeadamente em matéria de regime de pessoal.[269]

273. O exercício de tais competências, para além de vinculado à lei e a outros princípios gerais decorrentes da prossecução do interesse público, encontra-se subordinado ao princípio geral de gestão, que impõe a obrigação de administrar de modo eficiente e sem desperdícios, os recursos da ASF, procurando soluções organizativas e métodos de atuação que permitam a prossecução eficaz das suas atribuições ao menor custo.[270]

274. Em 30/06/2017, mais de dois anos e meio após a aprovação dos Estatutos, o CA da ASF aprovou o seu Regulamento Interno (RI), com normas relativas ao regime de pessoal, que está disponível no portal da ASF.[271]

275. O RI dedica um capítulo à *"Estrutura Organizacional"* com disposições sobre o conteúdo, gestão e procedimentos centradas no *"Manual de Estrutura Organizacional"* (ManEO-ASF).[272]

[267] Artigo 3.º, n.º 2, b), da LQER.
[268] Confraria, J. (2015) - Estado regulador, regulação independentes e a lei-quadro. In Gonçalves, P. C. (Ed.), Estudos de Regulação Pública – II, (pp. 353-373) Coimbra Editora.
[269] Artigo 21.º, n.º 1, alíneas b), e i), da LQER e artigos 16.º, n.º 1, alíneas. b), e), e k), e 30.º, n.º 3, dos Estatutos da ASF.
[270] Artigo 9.º, dos Estatutos da ASF.
[271] Regulamento Interno da ASF, com subtítulo *"Dos Regimes de Organização do Trabalho, do Pessoal, de Prevenção de Conflito de Interesses e de Proteção Social Complementar"*, aprovado pelo CA, em 30/07/2017. Última consulta em 20/05/2025.
[272] Artigos 4.º a 8.º do RI.

276. O ManEO-ASF, criado em 2005 (ainda para o ISP), mas não disponível no portal da ASF, foi atualizado em maio de 2016, antes da aprovação do RI, e, até 2022, não suportou nenhuma das alterações da estrutura orgânica entretanto ocorridas, ainda que tivesse sido previsto como *"documento dinâmico"* e estivessem definidas no RI as responsabilidades pela gestão e os procedimentos para a respetiva atualização.[273]

277. Em novembro de 2022, o CA aprovou o Manual de Organização, para apresentar de forma sistemática estruturas orgânicas, distribuição dos pelouros, definição dos responsáveis pela representação externa e delegações de poderes vigentes estando, em dezembro de 2023, a preparar o Manual de Estrutura Orgânica, para estabelecer o modelo de referência a adotar pelas unidades orgânicas, definir as suas competências e atribuições e descrever as suas responsabilidades.[274]

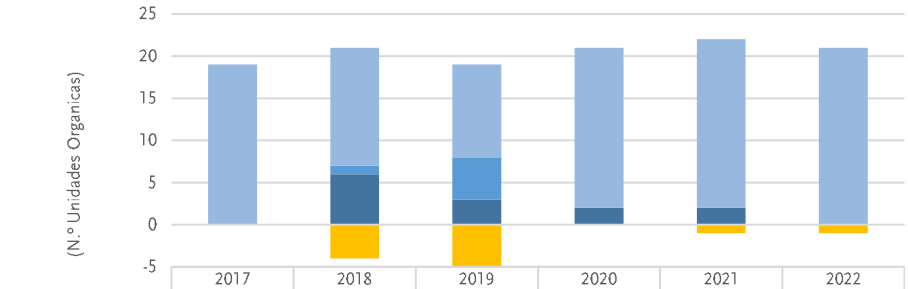
278. Apesar de conter a descrição sumária das unidades orgânicas da ASF e o seu organograma, o portal da ASF não comporta manual ou regulamento de organização interna, com as competências e responsabilidades de cada unidade orgânica (UO), relevante para a transparência da gestão.

279. O RI de 2017, quanto a regime de pessoal, está desatualizado[275], não reflete matérias previstas nos artigos 10.º, n.º 2, da LQER e 30.º, n.º 3, dos Estatutos da ASF, designadamente o regime de avaliação do desempenho, o regime de carreiras, o estatuto remuneratório, a identificação das categorias, cargos e funções que são considerados titulares de cargos de direção ou equiparados, e reflete de forma insuficiente o regime de proteção social complementar aplicável ao pessoal, faltando normativo que o desenvolva – ***ver 3.3.5 e 3.3.6.***

280. Ora, a desatualização e a dispersão de normativos internos sobre organização interna e pessoal dificulta a compreensão da organização da ASF e afeta a transparência da sua gestão.

281. Entre 2018 e 2022 verificaram-se alterações anuais à estrutura orgânica, com extinção, criação e renomeação de UO[276]. Em 2018 foi eliminado o nível hierárquico de *"direção"* com a consequente extinção de duas direções, essencialmente devido à saída de um dos diretores, bem como foram criadas seis UO, três das quais gabinetes, cuja tipologia era inexistente até aquele ano.

**Gráfico 9 – Alterações na Estrutura Orgânica da ASF (2018-2022)**




| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| UO - Sem Alteração | 19 | 14 | 11 | 19 | 20 | 21 |
| UO - Renomeadas | | 1 | 5 | | | |
| UO - Extintas | | -4 | -5 | | -1 | -1 |
| UO - Criadas | | 6 | 3 | 2 | 2 | |

**Fonte:** Elaboração própria, com base nos RACA da ASF

282. As alterações são reportadas nas deliberações que as aprovaram sem se identificar os problemas, as causas e os respetivos impactos, bem como os objetivos e os benefícios esperados.

[273] Artigos 6.º a 8.º do RI.
[274] Resposta aos Quesitos 21 e 24 da auditoria.
[275] Por exemplo, a aprovação do Código de Conduta dos Trabalhadores, em 2021, revogou os artigos 13.º a 20.º, do RI – ***ver 3.3.1.***
[276] Alterações aprovadas pelo CA, em 20/07/2018 (Proposta 96/SG/2018, de 17/07), 23/07/2019, 24/11/2020, 23/02/2021 e 02/12/2022.

283. Não foram fixadas metas nem indicadores para monitorizar as soluções organizacionais implementadas e o seu impacto financeiro a médio e a longo prazo, comprometendo a eficácia e a eficiência económica das decisões de gestão.

284. Em 2019, sem suporte em propostas ou estudos, o CA, já com os membros recém designados, delibera sobre nova reestruturação orgânica da ASF, criando três UO e extinguindo cinco, entre as quais a Secretaria-Geral, que concentrava os recursos e as competências nas áreas de recursos humanos, assuntos administrativos e compras, comunicação e literacia financeira.[277]

285. A instabilidade da estrutura orgânica da ASF fica patente quando, entre 2017 e 2022, as áreas funcionais responsáveis pelas compras e património e pelas matérias administrativas e financeira da ASF são objeto de três alterações estruturais com mudança dos seus responsáveis.

286. Esta instabilidade foi agravada nos períodos sem responsável pela área financeira e avocação das respetivas funções pelo membro do CA com esse pelouro, em prejuízo da eficácia na governação da ASF por falta de segregação dessas funções.[278]

287. **Em suma, a estrutura orgânica foi alterada por decisões gestionárias sem fundamentar a sua eficácia, eficiência e racionalidade económica. O CA descurou competências de orientação e gestão, bem como deveres de diligência quanto à transparência e publicitação de regras sobre a organização interna e o regime de pessoal da ASF.**

Em contraditório, o CA contesta a recomendação ***(§426)*** de adotar *"procedimentos formais para garantir que a eficácia, a eficiência e a economia das alterações na estrutura orgânica seja previamente fundamentada com a identificação dos problemas e suas causas, dos objetivos, benefícios e impacto esperados, bem como de indicadores e metas apropriados para as monitorizar e as confirmar como medidas eficazes, eficientes e económicas"*.

Alega, ter definido, *"como sua prioridade, desde o início do mandato, o reforço dos mecanismos de governação desta Autoridade, particularmente no que respeita à criação e adaptação das suas estruturas organizacionais, estabelecendo atribuições específicas no sentido da implementação das mais avançadas práticas de rigor e transparência da gestão"*.

Alude, entre outros, ao Manual de Organização e ao Manual de Estrutura Orgânica, *"através dos quais a ASF passou a dispor de um quadro sistematizado de regras e princípios para a criação e alterações aos órgãos da estrutura organizacional"*, a *"procedimentos internos na formalização dos processos de restruturação das UO com o objetivo de lhes conferir um maior grau de formalização e sistematização"*, ao *"processo de avaliação e controlo"* das "*propostas de reestruturação orgânica dos Departamentos*", assegurado pelo Gabinete de Organização e Planeamento (GOP), cujo parecer *"releva os benefícios ao nível do aumento da eficiência, da eficácia ou da melhoria da qualidade dos serviços, que resulta da restruturação proposta"*.

Aceita, porém, *"no que respeita às observações que constam dos parágrafos (282 e 283), a ASF, num esforço de melhoria continua (...) introduzirá melhorias, a breve prazo, no template de suporte às propostas de alterações à estrutura orgânica"*.

[277] Com a extinção da Secretaria-Geral as diferentes áreas funcionais foram alocadas às UO criadas ou renomeadas.
[278] Após a Diretora cessar funções, em novembro de 2019, o Departamento Administrativo e Financeiro funcionou sem responsável durante o 1.º semestre de 2020, tendo sido avocadas as funções pelo membro do CA com o respetivo pelouro. Tal situação repetiu-se de junho a outubro de 2021, ao cessar funções o Diretor que havia iniciado funções em junho de 2020. Tais circunstâncias mereceram observações nos pareceres da CF da ASF sobre a instabilidade do funcionamento destas áreas, com riscos para as *"questões de legalidade financeira"*.

***Apreciação*** – A recomendação visa dotar a ASF de um dispositivo formal e documentado de decisão que assegure, *ex ante*, a eficácia, a eficiência e a economia das alterações orgânicas. Em termos operacionais, impõe que a alteração seja precedida de: (i) diagnóstico fundamentado do problema e respetivas causas; (ii) definição clara de objetivos, benefícios e impactos esperados (incluindo financeiros e de recursos humanos); (iii) fixação de indicadores e metas para monitorização; e (iv) calendarização, responsabilidades e mecanismos de acompanhamento e avaliação *ex post* que confirmem os resultados esperados. Ao considerar as observações (§282 e 283) para introduzir melhorias no *"suporte às propostas de alterações à estrutura orgânica"*, a ASF reconhece a pertinência do recomendado.

### 3.3.4 Falta de fundamentação e avaliação do regime de carreiras e estatuto remuneratório

*O Regime de Carreiras e Estatuto Remuneratório não está devidamente fundamentado por estudos com os impactos financeiros a curto, médio e longo prazo.*

*Da sua aplicação resultou o acréscimo nas remunerações, de 2,8 M€ (mais 43%) em 5 anos.*

288. Compete ao CA aprovar, através de regulamento interno, estatuto remuneratório dos trabalhadores da ASF[279] equivalente ao de outras autoridades de supervisão financeira, designadamente BdP e CMVM, e não inferior ao firmado no contrato coletivo de trabalho para a atividade seguradora.[280]

289. Há assim dupla limitação ao estatuto remuneratório: entre mínimo definido pelos instrumentos de regulamentação coletiva do trabalho (IRCT) do setor segurador e máximo definido por outros supervisores financeiros, face à necessidade da ASF em se manter competitiva para atrair recursos humanos especializados e também disputados pelo setor e por outros supervisores.

290. Aquando da entrada em vigor dos Estatutos da ASF vigorava o IRCT ao qual o ISP havia aderido em 2012, com os correspondentes regimes de carreiras, de remunerações e de benefícios e regalias[281]. Em 2016 a ASF aderiu a novo IRCT do setor segurador[282] e, em 2020, ao IRCT em vigor, com as alterações introduzidas em 2024.[283]

291. Deste último consta: a definição das modalidades de isenção de horário de trabalho com direito a retribuição, o prémio de permanência, o complemento do subsídio por doença, a atribuição de seguros de saúde e de vida e o apoio infantil e escolar, para trabalhadores com educandos a frequentar a creche até ao ensino superior. Além do plano individual de reforma, que complementa a pensão de reforma por velhice ou por invalidez concedida pela Segurança Social.[284]

292. No final de 2017, o CA aprova o Regime de Carreiras e Estatuto Remuneratório (RCER) da ASF sem evidência de propostas ou estudos prévios que o fundamentem, incluindo os impactos financeiros (de curto, médio e longo prazo) esperados com a entrada em vigor desse regime.[285]

[279] Artigo 16.º, n.º 1, alínea k), e 30.º, n.º 3, alínea d), dos Estatutos da ASF.
[280] Artigos 32.º, n.º 2, da LQER e 16.º, n.º 1, alínea k), e 30.º, n.ºs 2 e 3, alínea d), dos Estatutos da ASF. O artigo 34.º, n.º 2, do Estatuto do ISP também previa poder ser parte em instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho.
[281] Contrato coletivo entre a APS — Associação Portuguesa de Seguradores e o STAS — Sindicato dos Trabalhadores da Atividade Seguradora e outro — Revisão global. Boletim do Trabalho e Emprego (BTE) 2/2012; adesão a confirmar por Acordo entre o ISP e o STAS e outro ao contrato coletivo celebrado entre a APS e as mesmas associações sindicais, BTE 8/2012; adesão confirmada pelo Acordo entre a ASF e o STAS e outro ao contrato coletivo entre a APS e as mesmas associações sindicais, BTE 35/2015.
[282] Acordo coletivo entre a Açoreana Seguros, SA e outras e o STAS e outros, publicada no BTE 4, de 29/01/2016; ao qual aderiu pelo Acordo entre a ASF e o STAS e outro, publicado no BTE 29, de 08/08/2016.
[283] Acordo coletivo entre a Liberty Seguros, Compañia de seguros y Reaseguros, SA – Sucursal em Portugal e outras e o STAS e outros – revisão global, publicado no BTE 21, de 08/06/2020; ao qual aderiu pelo Acordo entre a ASF e o STAS e outros, publicado no BTE 30, de 15/08/2021; Acordo coletivo entre a Liberty Seguros e outras e o STAS e outros (Alteração salarial e outras), publicado no BTE 7/2024; ao qual aderiu pelo Acordo entre a ASF e o STAS e outros.
[284] Cláusulas 41.ª, 44.ª a 47.ª, 51.ª e 25.ª.
[285] Informação recebida da ASF, em 04/05/2023.

293. A ASF invoca a necessidade do RCER como instrumento de compensação aos trabalhadores que, devido às restrições resultantes do Programa de Assistência Económica e Financeira de Portugal, viram estagnadas as suas carreiras e remunerações, pelo menos desde 2011, e para fazer face aos constrangimentos à atração e à retenção de trabalhadores.

294. O RCER regula o enquadramento profissional dos trabalhadores da ASF, o estatuto remuneratório e os prémios anuais de desempenho, os regimes de evolução profissional, o suplemento remuneratório para funções de direção e de coordenação, bem como os regimes transitórios a aplicar na respetiva tabela salarial e nas progressões e promoções dos trabalhadores.[286]

295. Pretendendo o RCER melhorar as condições profissionais e remuneratórias dos trabalhadores da ASF, era expectável, à data da sua aprovação, que fosse gerar acréscimo de encargos com o pessoal, a curto, médio e longo prazo. Porém, apesar da importância da mensuração prévia dos encargos e da avaliação da sua sustentabilidade, face à estimativa dos recursos necessários, ao alinhamento com os objetivos estratégicos e, também, às expectativas dos trabalhadores, a decisão do CA não foi suportada nem fundamentada por estudos prospetivos de impactos financeiros.

296. Só após a entrada em vigor do RCER, em 2018, foram questionados e analisados os reais impactos e desenvolvidas medidas de mitigação, como a alteração, ainda em 2018, dos regimes transitórios de progressão e promoção na carreira e o aditamento de normas sobre progressões e promoções excecionais e discricionárias. Ora, na versão aprovada em 2017, as progressões e promoções decorriam do cumprimento de critérios de elegibilidade fixados, designadamente de permanência e de avaliação de desempenho, com acréscimo exponencial de encargos financeiros com o pessoal.

297. Em 2021, a proposta de aumentar as taxas de supervisão e regulação apresentada pela ASF ao MF visava, ainda, mitigar os impactos do RCER, não por contenção de despesa e sim por acréscimo de receita, para fazer face aos compromissos futuros resultantes da sua aplicação – ***ver 3.1.1.***

298. O impacto da aplicação do RCER no incremento das remunerações foi de 5% no primeiro ano em vigor (2018) e de 43% em cinco anos (até 2022), mais 2,8 M€ [287] – ***ver gráfico seguinte.***

299. Tais incrementos remuneratórios resultam da valorização da remuneração base (14 meses/ano)[288], da atribuição de outras remunerações indexadas à remuneração base, previstas no IRCT ao qual a ASF aderiu e no RCER[289], de processos de promoção e progressão previstos no RCER e, ainda, de outras decisões de gestão.[290]

[286] O RCER foi aprovado em 29/12/2017 e alterado em 20/07/2018, para alargar a aplicação dos regimes transitórios de progressão e promoção na carreira a todos os trabalhadores admitidos até 01/01/2018 (antes estavam limitados aos trabalhadores admitidos até 01/01/2011), aditar normas sobre progressões e promoções excecionais e discricionárias (antes limitadas ao cumprimento de critérios de elegibilidade fixados, designadamente de permanência e de avaliação de desempenho), alterar a tabela salarial no Anexo V para valores mínimos superiores (com efeitos retroativos a 01/01/2018) e aditar a norma de atribuição discricionária de prémios anuais de desempenho. O Anexo V voltou a ser alterado em 16/05/2019. Não foi publicado no portal da ASF apesar de conter matéria que lá deve constar – ***ver 3.3.2.***

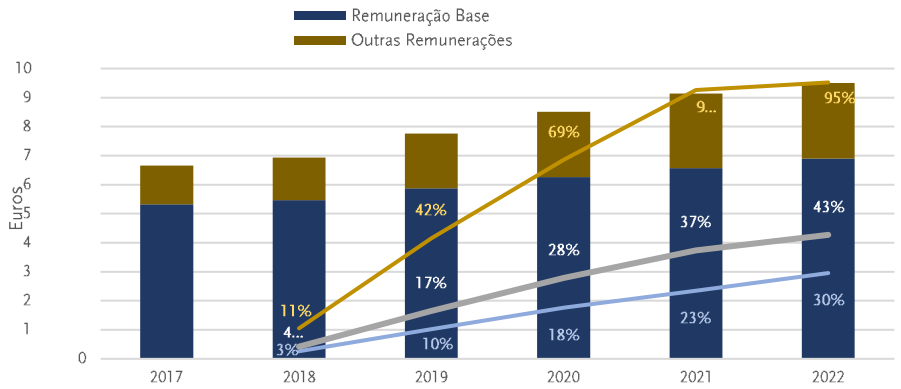
[287] Impacto calculado para 188 trabalhadores que transitaram do regime de carreiras anterior, em vigor até dezembro de 2017, e que auferiram remuneração base de 2017 a 2022. Assim, não foram incluídos, na seleção, os trabalhadores que: saíram da ASF antes de 2022; entraram na ASF na vigência do RCER; e não exerceram funções na ASF (remuneração base igual a zero) entre 2017 e 2022 (por exemplo, trabalhadores requisitados, em comissão de serviço e com licença sem vencimento).

[288] Decorrente das alterações à tabela salarial do Acordo Coletivo de Trabalho do Setor Segurador (ACT), ao qual a ASF aderiu. O aumento é refletido na tabela salarial constante do Anexo V (alterado anualmente) e no ordenado base mensal, ainda que este seja igual ou superior ao mínimo da tabela. Do ACT decorrem, também, valorizações de várias cláusulas de expressão pecuniária, não abrangidas pelo RCER.

[289] Vg. Suplemento IHT – Isenção de Horário de Trabalho, Gratificação de Mérito (prémio), Suplemento Remuneratório e Fundo de Pensões.

[290] Vg. Designação de um trabalhador do grupo profissional de Técnico Superior para o grupo profissional de Dirigente.

**Gráfico 10 –Evolução das Remunerações - Impacto do RCER (até 2022)**

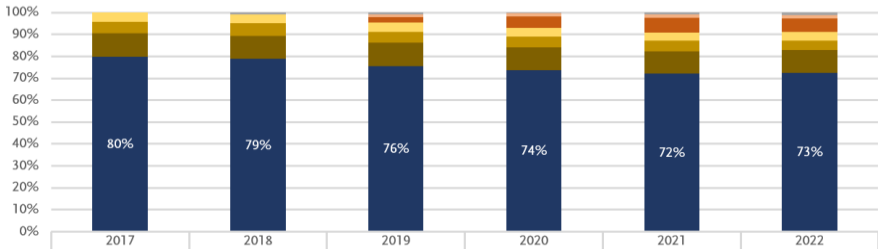



**Fonte:** Elaboração própria, com base em ficheiro recebido da ASF em 11/07/2023

300. A par do RCER, foram tomadas pelo CA várias decisões *ad hoc* de valorização salarial, progressões e promoções excecionais de trabalhadores. Foram aprovados, por exemplo, reajustamentos salariais após o trabalhador ter recebido uma proposta de emprego externa, reposicionamentos de colaboradores para corrigir diferenças de tratamento para as mesmas funções, valorizações devido ao regresso de trabalhadores após exercício de funções em gabinetes de membros do Governo e revisão salarial de trabalhadores considerados críticos para o funcionamento da ASF.[291]

301. Até 2022, o impacto do RCER e das decisões *ad hoc* de valorização salarial representou acréscimos de 30% (1,6 M€) na remuneração base e de 95% (1,3 M€) no agregado das outras remunerações, com a subida do peso relativo destas, de 20% para 27%, face à remuneração total.

**Gráfico 11 – Evolução da Distribuição das Componentes da Remuneração - Impacto do RCER (até 2022)**




| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Outros | 5 985 | 55 360 | 80 213 | 35 363 | 78 080 | 102 504 |
| Suplem. Remuneratório | 0 | 0 | 76 244 | 119 305 | 131 630 | 144 554 |
| Gratificação por Mérito | 0 | 0 | 205 461 | 433 045 | 610 328 | 579 392 |
| Fundo Pensões | 266 525 | 280 682 | 310 681 | 336 509 | 348 887 | 371 102 |
| Subsídio Almoço | 347 166 | 398 990 | 394 748 | 406 802 | 416 354 | 410 601 |
| Suplem. IHT | 700 902 | 727 198 | 810 034 | 897 220 | 933 888 | 965 936 |
| Remuneração Base | 5 246 055 | 5 417 949 | 5 839 442 | 6 219 984 | 6 481 050 | 6 824 064 |

**Fonte:** Elaboração própria, com base em ficheiro recebido da ASF em 11/07/2023

302. Previstos no RCER são atribuídos, desde 2019, *Suplemento Remuneratório* aos trabalhadores com funções de direção e de coordenação e *Gratificação por Mérito* à generalidade dos trabalhadores, cujo custo cresce de 282 mil€, em 2019, para 724 mil€, em 2022, mais 442 mil€ (157%) em 3 anos.

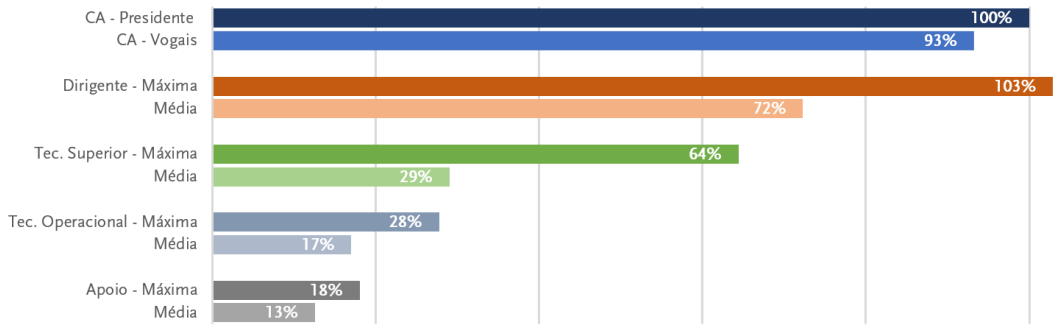
[291] Proposta 192/DRH/ 2021, de 21/10, aprovada pelo CA a 26/10; Proposta 150/DPR/2019, de 21/10, aprovada pelo CA a 30/10; Proposta 65/DPR/2020, de 07/07, aprovada pelo CA a 14/07; Informação 118/DRH/21, de 06/05, aprovada pelo CA a 18/05; Proposta 281/DRH/21, de 28/12, aprovada pelo CA a 05/01/2022; Proposta 179/DRH/2022, de 28/07, aprovada pelo CA a 09/08; e Proposta INT-DSC/2023/338, de 23/01, aprovado pelo CA a 22/02.

303. Ainda decorrentes do RCER e até 2022, destacam-se os acréscimos de 38% (265 mil€) dos encargos com o *Suplemento de Isenção de Horário de Trabalho* (IHT)[292] e de 39% (105 mil€) dos encargos para o *Fundo de Pensões*, por via da indexação destes à remuneração base.

304. As componentes remuneratórias englobadas no gráfico anterior em *"Outros"* compreendem ainda retribuições indexadas à remuneração base como o *Prémio de Permanência,* atribuído nos termos do IRCT.[293]

305. O propósito de, com o RCER, compensar trabalhadores pela perda de rendimentos durante o Programa de Assistência Económica e Financeira de Portugal e promover condições para atrair e reter trabalhadores, gerou aumento descontrolado da despesa com o pessoal, designadamente atribuindo a trabalhadores da ASF remunerações desproporcionais face à do Presidente do CA.

**Gráfico 12 – Remunerações na ASF face à do Presidente do CA (2022)**




**Fonte:** Elaboração própria, com base em ficheiro recebido da ASF em 11/07/2023

306. Em 2022, o RCER e as decisões de gestão do CA fizeram dois trabalhadores com cargos diretivos auferir remunerações (162,3 mil€ e 152,2 mil€) superiores às auferidas pela Presidente da ASF (157,7 mil€) e por um Vogal do CA (147,1 mil€) limitadas e fixadas pela Comissão de Vencimentos.

307. A remuneração média dos dirigentes da ASF (114 mil€) atingiu 72% da remuneração da Presidente do CA e 78% da do Vogal do CA, e um técnico superior com funções de coordenação auferiu remuneração (101,2 mil€) que excedeu em 50% a remuneração média dos técnicos superiores com funções de coordenação (67,3 mil€).

308. **Em suma, os impactos da vigência do RCER revelam falta de estudos prospetivos, insuficiência das medidas de mitigação desses impactos, descontrolo da despesa com pessoal e insustentabilidade futura, designadamente sem aumento da receita das taxas de supervisão e regulação e da consequente onerosidade desse custo para o setor.**

[292] O suplemento de IHT, previsto nas cláusulas 18.ª e 41.ª, do ACT Liberty e STAS 2020, equivale a uma retribuição específica atribuída por opção de gestão aos *"trabalhadores cujas funções regularmente desempenhadas o justifiquem, nomeadamente os que integrem os grupos profissionais de dirigente, gestor, técnico e operacional"*, a qual, em função do alargamento dos períodos normais de trabalho, corresponderá a 25% ou 15% da retribuição base mensal do trabalhador, sem limites máximos e até 5 horas por semana, respetivamente. Até 2022, a ASF atribuiu o suplemento de IHT a 58% dos trabalhadores, com mais de metade a auferir 25% sobre a retribuição base.

[293] O prémio de permanência, previsto na cláusula 44.ª, do ACT de 2020, equivale a 50% da retribuição mensal, a pagar quando o trabalhador completa um ou mais múltiplos de 5 anos de efetivo exercício de funções.

Em contraditório, o CA da ASF discorda das observações sobre o descontrolo da despesa com pessoal e insustentabilidade futura e alega que *"diligências promovidas pela ASF, desde 2022, com vista ao acerto das taxas (...) não têm por propósito o financiamento dos aumentos salariais (...) resultantes do RCER (...), mas antes responder à necessidade de contratar novos quadros, com vista a responder às novas competências"*. Alega também que, *"desde 2020, (...) tem sido invocada, a cláusula de salvaguarda prevista no (...) RCER, como forma de assegurar a sustentabilidade dos custos com pessoal"*, que o RCER *"foi implementado com base na estrutura da ASF e envolvente externa à época"* e que, a evolução remuneratória verificada decorreu, em parte, dos *"impactos decorrentes da evolução remuneratória dos trabalhadores da ASF, resultante do regime de desbloqueamento automático e faseado nas LOE de 2018 e 2019, cujos efeitos se consolidaram integralmente no exercício de 2020"*.

Reconhece, no entanto, a necessidade de revisão do RCER estruturada *"em três vertentes principais"*: *"Primeiramente, no que se refere à Análise do Impacto Financeiro da Aplicação do atual RCER, importa referir que"* foram *"estimados os impactos da sua implementação até 2027, sem recurso à cláusula de salvaguarda (...). Os resultados (...) indicam que, caso não se recorresse ao mecanismo (...), a ASF incorreria num acréscimo significativo nos custos com pessoal, o que comprometeria não só a capacidade de reforço do quadro de recursos humanos, como também o desenvolvimento de iniciativas essenciais à atração, retenção e capacitação de competências críticas à modernização da instituição. Esta análise inicial permitiu identificar lacunas e fragilidades do modelo atualmente em vigor, bem como a sua inadequação"*; *"Segundamente, e relativamente à revisão do atual RCER, a respetiva proposta assenta num conjunto de princípios orientadores, designadamente: a) Garantir a sustentabilidade do modelo remuneratório a médio e longo prazo; b) Assegurar uma política de reconhecimento justa e meritocrática (...); c) Responder às novas dinâmicas e exigências do mercado de trabalho"*; *"Em terceiro lugar, e no que se refere ao impacto financeiro das propostas de revisão do atual RCER (...) foi desenvolvido um estudo destinado a aferir o impacto financeiro das medidas previstas"*. Informa, ainda, que *"desenvolveu um conjunto de iniciativas coincidentes com as recomendações que constam do Relatório do Tribunal de Contas, designadamente no que respeita à recolha e análise da informação necessária para garantir uma política de retribuição adequada às funções e responsabilidades e ajustada às práticas de mercado. (...) tem promovido o desenvolvimento de estudos prospetivos da aplicação do RCER em revisão, garantindo a análise prévia da sua sustentabilidade, bem como a sua adequação à evolução da estrutura organizativa e aos objetivos estratégicos da ASF"*.

***Apreciação*** – Ainda que se registe como positiva a revisão do RCER, em curso, esta não altera a factualidade apurada: o RCER não se encontrar fundamentado por estudos prospetivos de impactos financeiros, de curto, médio e longo prazo; gerar pressão estrutural para aumentar as receitas; existirem decisões salariais avulsas. A própria ASF reconhece a necessidade de rever o RCER, avaliar os impactos financeiros da política de carreiras e salarial e assegurar uma política de reconhecimento justa e assente na meritocracia. Mantêm-se, assim, observações, conclusão e recomendação associadas.

309. Visando a revisão do RCER, a ASF contratou, em 2021, uma empresa de consultoria para obter relatórios com análise e avaliação da sua estrutura, comparação com o regime remuneratório das restantes autoridades de supervisão financeiras e proposta do conteúdo desejável para o RCER, de acordo com as melhores práticas do mercado.[294]

310. O relatório final foi entregue em junho de 2023, tendo a ASF entendido serem necessárias análises adicionais, para apurar, impacto financeiro, enquadramento legal, conformidade com as melhores práticas de gestão de recursos humanos e aplicabilidade de várias medidas propostas.[295]

311. Em 30/07/2024, a ASF reportou estar a proceder à revisão do RCER *"em paralelo com a discussão de um Acordo de Empresa (AE) com os sindicatos representativos do setor segurador"*.[296]

[294] Proposta 132/DHR/2021, de 01/07, aprovado pelo CA em 13/07.
[295] Relatório 003/CGC/2023, de 11/06; e Extrato da Ata da Reunião do CA, em 15/11/2023.
[296] Um acordo de empresa é uma convenção coletiva negociada entre associações sindicais e uma entidade empregadora para se aplicar a uma só empresa. Para mais detalhes sobre os tipos de IRCT existentes ver site da DGERT.

312. Sobre esta matéria, a jurisprudência do TdC defende que, permitindo a LQER e os estatutos de uma entidade administrativa independente que esta seja parte de instrumento de regulamentação coletiva de trabalho (IRCT)[297], essa opção não a desvincula das leis gerais e dos princípios jurídicos aplicáveis a outros servidores públicos[298].

313. No caso da ASF, tal opção, em matéria de estatuto remuneratório, deve garantir a equivalência com o estatuto remuneratório do pessoal das restantes autoridades de supervisão do setor financeiro e não ser inferior ao estipulado em IRCT para a atividade seguradora, para manter a atratividade de recursos humanos face aos setores supervisionados e a outros supervisores[299]. Um acordo de empresa que, quanto ao estatuto remuneratório, vá além desta determinação e/ou atribua benefícios, suplementares a esse estatuto, que não estejam estabelecidos em IRCT de trabalhadores dos setores[300], comporta riscos de ilegalidade que importa acautelar.

314. **Em suma, a independência das ER, sobre a opção do instrumento de regulamentação coletiva do trabalho, não as desonera do cumprimento de leis gerais e princípios jurídicos aplicáveis aos servidores públicos. Um acordo de empresa que vá além do legalmente determinado para o estatuto remuneratório e/ou que atribua benefícios não estabelecidos para os trabalhadores do setor, em IRCT, comporta riscos de ilegalidade que importa acautelar.**

Em contraditório, o CA da ASF, contesta os ***§312*** a ***314***, a alusão à jurisprudência do Tribunal, alegando que o Decreto-Lei 14/2003, de 30/01, nela invocado, não é aplicável à ASF (ver ***2*** – *Termos de Referência*).

Alega ainda:

⇒ *"nos termos do disposto no artigo 2.º do Código do Trabalho, o acordo de empresa é uma convenção coletiva (...) e, nessa medida, constitui um Instrumento de Regulamentação Coletiva de Trabalho (...). Termos em que não se alcança, sequer, o que pretende o Relato notificado significar na sua conclusão ao referir benefícios não previstos em IRCT"*

⇒ *"o IRCT do setor segurador constitui apenas um referencial mínimo para a definição, por parte da ASF, do seu regime de pessoal, existindo (...) margem para a consagração de condições mais favoráveis aos seus trabalhadores, numa lógica estratégica de valorização do capital humano e de reforço de atratividade institucional, face à competitividade e exigência do setor e mercado em causa"*

⇒ *"A definição de deveres e concessão de direitos ou de benefícios específicos para os trabalhadores da ASF, por via de um AE e de instrumentos internos complementares (cfr. Regulamento Interno da ASF (...) e Regime de Carreiras e Estatuto Remuneratório da ASF(...)), não pode ser encarada como uma ameaça ao interesse público e à boa e responsável gestão dos recursos públicos"*

⇒ *"A autonomia da ASF na definição do estatuto remuneratório dos seus trabalhadores e demais regime laboral aplicável aos mesmos insere-se, pois, num quadro legal que é, em grande medida, comum às demais autoridades do setor financeiro. Esta convergência entre entidades reguladoras do setor financeiro sustenta e recomenda a adoção de solução semelhante em matéria de autonomia organizativa e de gestão de recursos humanos".*

Como facto novo, informa que o AE referido no ***§311*** do Relatório foi parcialmente concluído, culminando, nessa parte *"na celebração pela ASF, STAS e SINAPSA, do AE da ASF, no passado dia 27 de junho de 2025, tendo sido (...) publicado no Boletim do Trabalho e Emprego n.º 32, vol. 92, de 29 de agosto de 2025 (BTE n.º 32/2025), passando desde aquela data a aplicar-se aos trabalhadores da ASF as regras aí previstas".*

Segundo o alegado:

[297] Os IRCT podem ser negociais, como acordos coletivos de trabalho, ou não negociais como as portarias de extensão e de condições de trabalho e as decisões arbitrais. Artigos 1.º e 2.º do Código do Trabalho, aprovado pela Lei 7/2009, de 12/02.
[298] Acórdão 1/2016-26.JAN-1.S/PL, que manteve o Acórdão 15/2015-9.NOV-1ªS/SS do TdC.
[299] Artigo 30.º, n.º 2 e n.º 3, alínea d), dos Estatutos da ASF.
[300] Só quanto ao estatuto remuneratório se estabelece a equivalência com os trabalhadores de outros supervisores.

⇒ *"O AE da ASF regula as matérias que já constavam do ACT 2020, e que, por via dos Acordos de Adesão, vinham sendo aplicadas à ASF, estando agora adaptadas à sua realidade institucional e natureza específica enquanto entidade reguladora. Os direitos, deveres, garantias e benefícios nele consagrados resultam de uma articulação entre normas anteriormente já vigentes – seja por força do ACT 2020, seja do Regulamento Interno da ASF –, disposições inspiradas em IRCT celebrados por entidades supervisionadas, e que até consagram, alguns deles e em várias matérias, benefícios mais favoráveis aos respetivos trabalhadores do que os que ficaram a constar do AE da ASF (por força da própria natureza desta Autoridade), e as exigências próprias do exercício das funções de supervisão e regulação que cabem à ASF, no âmbito do setor financeiro, as quais aconselham, pelas razões já aduzidas, à definição de estratégias que assegurem a retenção de equipas técnicas qualificadas num setor altamente dinâmico, complexo e competitivo."*

⇒ *"A opção da ASF por políticas de atribuição de condições laborais específicas e que, apenas em certos casos, possam vir a ser consideradas mais favoráveis para os seus trabalhadores (quando comparadas com as das entidades supervisionadas do setor segurador) encontra justificação na sua natureza institucional e na própria evolução do "referencial mínimo" da contratação coletiva do setor."*

***Apreciação*** – Sobre a jurisprudência do Tribunal veja-se a apreciação em ***2*** – Termos de Referência.

Quanto às alegações sobre o Acordo de Empresa (AE), nos termos do artigo 2.º do Código do Trabalho, um AE é efetivamente um IRCT e o artigo 30.º, n.º 2, dos Estatutos da ASF não limita a tipologia dos IRCT de que a ASF pode ser parte. Porém, o que está em causa não é a validade formal do AE enquanto IRCT, mas a apreciação material da conformidade das componentes remuneratórias e/ou benefícios suplementares consagrados, por via desse instrumento, designadamente quanto à sua necessidade, proporcionalidade e compatibilidade com:

⇒ O estatuto remuneratório das restantes autoridades de supervisão do setor financeiro,

⇒ Os referenciais aplicáveis aos trabalhadores dos setores supervisionados,

⇒ Os princípios que orientam a gestão pública, designadamente os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público e da responsabilidade financeira.

A invocação genérica de razões de atratividade, competitividade ou valorização do capital humano não dispensa a exigência de fundamentação concreta, nem legitima, por si só, a criação de regimes excecionais desconformes com normas legais imperativas ou com os limites materiais impostos à autonomia das entidades administrativas independentes.

Não tendo o novo AE sido objeto da auditoria, reitera-se que, nos termos da LQER, o *"regime do contrato individual de trabalho não dispensa os requisitos e limitações decorrentes da prossecução do interesse público"* e que, nos termos do Código do Trabalho (artigo 478.º), não pode contrariar norma legal imperativa, designadamente as que decorrem do regime jurídico aplicável às entidades públicas e da responsabilidade na gestão de recursos públicos.

### Acumulação de funções e atribuição de suplemento para esse fim

315. Em 23/02/2021, o CA da ASF deliberou criar outra unidade orgânica, o Departamento de Compras e Património (DCP). Para a sua direção foi designado um trabalhador que já dirigia o Departamento de Sistemas de Informação (DSI) e que, assim, passaria a acumular funções.[301]

316. Considerando que esta acumulação acarretava *"um conjunto acrescido de responsabilidades"*, o CA decidiu, atribuir-lhe o suplemento remuneratório de 25% do seu vencimento base, desde 01/01/2022 e enquanto a acumulação se mantivesse, além do suplemento remuneratório de coordenação de 5%, que já recebia, nos termos do RCER.[302]

[301] Extrato da ata da reunião do CA, de 23/02/2021, sobre a criação da unidade orgânica, e Proposta 206/DRH/22, de 11/10, sobre o suplemento remuneratório de acumulação de funções, aprovado pelo CA em 11/11, com efeitos retroativos a 01/01/2022. A proposta foi apresentada por solicitação e orientação do CA.

[302] Proposta 206/DRH/22, de 11/10, aprovada pelo CA em 11/11.

317. Assim, mensalmente, além de ordenado base, isenção de horário e suplemento de coordenação, passou, desde 2021, a receber mais 1.617,23 €, a título de suplemento de acumulação de funções. Até cessar a acumulação, em maio de 2024, foram pagos 47.352,84 € com este suplemento.[303]

318. A acumulação de funções é regulada pelas normas estabelecidas para os trabalhadores em funções públicas sobre acumulações e incompatibilidades, para as quais LQER e Estatutos da ASF remetem e o Código de Conduta dos Trabalhadores da ASF, de dezembro de 2021, praticamente replica.[304]

319. Em regra, os trabalhadores da ASF devem exercer as suas funções em regime de exclusividade. Porém, podem acumulá-las com outras funções públicas não remuneradas, quando haja manifesto interesse público, e com outras funções públicas remuneradas, havendo manifesto interesse público e num dos casos previstos na lei: participação em comissões, grupos de trabalho, conselhos consultivos, comissões de fiscalização ou outros órgãos colegiais de fiscalização ou controlo de dinheiros públicos; atividades de docência ou investigação, em certas condições, conferências, palestras, formação de curta duração; outras atividades de idêntica natureza.[305]

320. Como é reconhecido pela Procuradoria-Geral da República, a proibição de acumulação de funções, além de acautelar que a atenção dos funcionários públicos não se divida entre interesses públicos diversos, ao limitar a cada funcionário ou agente ocupar mais do que um emprego ou funções públicas, protege o direito constitucional de acesso à função pública.[306]

321. Ora, a acumulação de funções do referido diretor, mesmo se considerada de manifesto interesse público, não se enquadra em algum dos casos admitidos pela lei para a acumulação com outras funções públicas remuneradas. Visto o suplemento de remuneração pela acumulação de funções constituir a remuneração das mesmas.

322. Além disso, suplemento com tal designação não está previsto no IRCT ao qual a ASF aderiu neste período e, por isso, também não está refletido no RCER da ASF, de 2017.[307]

323. Em contraditório, os responsáveis do CA da ASF, a título institucional e individual, pronunciam-se sobre a situação, qualificada no relato de auditoria como geradora de eventual responsabilidade financeira reintegratória a sancionatória, enquadrando-a no suplemento de coordenação que, nos termos do RCER, pode ir até 30% do ordenado base mensal.

324. Porém, da prova entregue à auditoria não constava o enquadramento invocado, o que evidencia deficiências no processo de autorização da despesa, em matéria de fundamento legal.

325. Não obstante, considerando que o suplemento de coordenação, estabelecido no artigo 19.º do RCER, é de atribuição discricionária pelo CA até ao limite nele estabelecido, que o trabalhador exerceu as funções de que foi incumbido, que esse exercício foi transitório e já não se verifica, acolhe-se o enquadramento ora apresentado, não se indiciando a responsabilidade financeira.

326. **Em suma, a factualidade descrita revela deficiências no processo de fundamentação da despesa.**

[303] Com base na informação recebida da ASF, em 05/02/2024, sobre a relação de vencimentos anual do funcionário em causa.
[304] Artigo 32.º, n.º 4, da LQER, e artigo 32.º, alínea b), dos Estatutos da ASF. Artigos 20.º a 22.º, da LGTFP, anexa à Lei 35/2014, de 20/06, e artigos 17.º e 18.º do Código de Conduta dos Trabalhadores.
[305] Artigos 20.º e 21.º da LGTFP.
[306] Parecer 8/2014, de 25/06/2015; e Parecer, Proc. 29/2015, Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República de 24/09/2015.
[307] O RCER aplicado por via do artigo 30.º, n.º 3, dos Estatutos da ASF, e artigo 41.º, do Regulamento Interno da ASF, de 2017. O IRCT aplicável, o ACT Liberty e STAS 2020 e Acordo de adesão ASF e STAS 2021, aplicados via artigo 30.º, n.º 2, dos Estatutos da ASF.

### Despesas com formação dos trabalhadores

327. Proporcionar aos trabalhadores formação profissional adequada a desenvolver a sua qualificação são obrigações que oneram a ASF, enquanto entidade empregadora.[308]

328. Apesar de, aos trabalhadores da ASF, não ser aplicável a LGTFP nem, por consequência, o regime da formação profissional na Administração Pública[309], este regime oferece orientações úteis para uma entidade pública como a ASF, com objetivos diferentes das entidades empresarias dos setores regulados, adotar um sistema de formação contínua e integrada de modo a *"promover a melhor articulação entre os objetivos, o ciclo e os resultados da avaliação de desempenho dos serviços e dos trabalhadores públicos e a resposta que se exige do sistema de formação profissional para a melhoria global da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos"*.[310]

329. Preconiza esse regime que a formação na Administração Pública deve basear-se nos princípios da universalidade, igualdade no acesso, boa administração, integração e adequação. Deve, por isso, abranger todos os trabalhadores da entidade, garantir as mesmas oportunidades de acesso à formação profissional, contribuir para a eficácia, eficiência e qualidade da Administração Pública, bem como para a sua proximidade aos cidadãos e empresas, garantir que os processos formativos estejam inseridos de forma coerente no ciclo de gestão das entidades e das pessoas e adequar o processo formativo às necessidades dos trabalhadores e da entidade, em todas as suas fases.[311]

330. Estipula, também, que as entidades públicas devem ter plano de formação profissional resultante do prévio diagnóstico de necessidades de formação, atendendo preferencialmente: *"às políticas de desenvolvimento de recursos humanos e de inovação e modernização administrativas"; "às necessidades prioritárias dos trabalhadores face às exigências dos postos de trabalho que ocupam, aferidas de entre as áreas estratégicas definidas"; e "à identificação de necessidades de formação decorrente do processo de avaliação do desempenho"*. Este plano deve ser devidamente orçamentado e inserido no ciclo de gestão da entidade, integrando o plano de atividades.[312]

331. Também o IRCT a que a ASF aderiu determina planos de formação anuais ou plurianuais para todos os trabalhadores[313]. Nos termos do seu clausulado, a formação profissional visa facilitar a profissionalização e a integração dos trabalhadores nas entidades, sendo princípios gerais da sua orientação: promover o desenvolvimento pessoal e profissional dos trabalhadores; contribuir para a carreira profissional do trabalhador assim como para a eficácia e competitividade da entidade; adaptar a mudanças oriundas de inovações tecnológicas ou de novos modelos de organização do trabalho; contribuir para o desenvolvimento e inovação da atividade seguradora; usar a formação como elemento de referência no âmbito do sistema de classificação profissional e da estrutura retributiva; reconhecer e valorizar as qualificações obtidas pelos trabalhadores.

332. Dos princípios e critérios da política formativa consta que esta deve: satisfazer as necessidades de formação profissional dos trabalhadores na entidade e facilitar o acesso a melhores qualificações; conectar os programas das ações de formação às necessidades de qualificação profissional; e possibilitar a adaptação dos trabalhadores a novos processos produtivos, operacionalizando a mobilidade funcional e, com isso, imprimindo flexibilidade interna à entidade.

[308] Artigo 127.º, n.º 1, alínea d), do Código do Trabalho.
[309] Artigos 1.º e 2.º, da LGTFP, anexa à Lei 35/2014, de 20/06; e artigo 2.º, n.º 1, do DL 86-A/2016, de 29/12.
[310] Preâmbulo do DL 86-A/2016, de 29/12.
[311] Artigo 5.º do DL 86-A/2016, de 29/12.
[312] Artigo 12.º, n.º 1 a 3, do DL 86-A/2016, de 29/12.
[313] Cláusula 8.ª do ACT Liberty e STAS 2020, ao qual a ASF aderiu através do Acordo entre ASF e STAS em 2021.

333. Nos termos do Regulamento Interno (RI) de 2017 da ASF, a promoção de formação profissional adequada aos seus trabalhadores tem de considerar as necessidades organizacionais e visar a prossecução da missão e exercício das atribuições da ASF. A formação tem como finalidade proporcionar o desenvolvimento pessoal e profissional do trabalhador, buscando a atualização dos conhecimentos técnico-profissionais exigidos para um bom desempenho das suas funções.[314]

334. De 2015 a 2023, a ASF gastou 568.985,91 € em despesas de formação para os seus funcionários, dirigentes e membros dos órgãos.[315]

335. A auditoria revelou lacunas e insuficiências na fundamentação de várias formações financiadas, embora com melhoria da situação, a partir de 2022. Revelou também número significativo de ações financiadas (seja formação profissional propriamente dita ou cursos, eventos e conferências) por decisões *ad hoc* e não para execução do plano de formação previamente aprovado.[316]

336. Nesse período, a ASF financiou total ou parcialmente as despesas de formação académica superior de 10 trabalhadores. Nem todos assinaram pactos de permanência. Foram comparticipadas quatro licenciaturas (três em Direito e uma em Solicitadoria), três mestrados e três doutoramentos, com os quais foi autorizada despesa de, pelo menos, 37.381,00 €.[317]

337. Para estas decisões invoca-se o reforço da motivação dos trabalhadores visando a sua retenção na entidade, o incentivo à aquisição de competências e a sua utilidade para o funcionamento da ASF.

338. Porém, se o apoio à aquisição de certas formações superiores é suscetível de concorrer para suprir dificuldades no recrutamento de perfis técnicos específicos, isso já não sucede para formação em áreas com muita oferta no mercado, como licenciaturas em direito e solicitadoria. Assim, essa prática configura-se como benefício atribuído a certos trabalhadores que, não constando dos acordos coletivos do setor segurador aos quais a ASF aderiu, nem fazendo parte do seu RCER, deve estar sujeito aos limites vigentes na instituição para atribuir retribuições e outros abonos.

339. A política de formação deve estar inserida no modelo de gestão global da ASF e garantir igualdade de oportunidades. Além de regulamentada e suportada em planos orçamentados integrados nos planos de atividades da ASF, deve incluir critérios e objetivos previamente definidos, orientadores das ações de formação a financiar, bem como decisões após verificação da legalidade, necessidade e fundamento, com ênfase na avaliação de custo-benefício.

340. O acolhimento de propostas de trabalhadores para ações de formação deve ter enquadramento na estratégia da entidade, ser justificado por necessidades formativas concretas, cuja satisfação concorra para a eficácia e a eficiência da ASF, bem como excluir todas as situações que configurem benefícios concedidos fora dos limites legais à atribuição de retribuições e de outros abonos.

341. Nestes termos, ações de formação com despesas avultadas representam investimento em recursos humanos a salvaguardar com a assinatura de pactos de permanência desses recursos.

---

[314] Artigo 36.º do RI da ASF.

[315] Com base na informação recebida da ASF em 19/05/2023.

[316] Por exemplo: comunicações, de 30/06/2015 a 22/07/2015, constantes do *"Anexo 103_46_Aprovação Formação_DSI_ITIL"* recebido da ASF em 19/05/2023; Proposta 33/15/DFD, de 15/09, aprovada em 08/10; Proposta 30/16/DFD, de 19/05, aprovada nessa data; Proposta 17/17/DFD, de 18/04, aprovada em 28/04; Proposta 62/16/DFD, de 28/12, aprovada nessa data; Proposta 50/SG/2017, de 28/03, aprovada em 02/05; Proposta 66/DFD/2018, de 29/10, aprovada em 05/11; Parecer INR-DSS/2019/16, de 21/01, aprovado nessa data; Proposta 12/DRH/2020, de 16/01, aprovada em 17/01; Proposta 141/DRH/2021, de 24/05, aprovada em 26/05.

[317] Com base na cabimentação orçamental da despesa. Proposta 15/15/DFD, de 31/03, aprovada em 02/04; Proposta 04/15/DFD, de 15/01, aprovada em 14/05; Proposta 02/16/DFD, de 21/01, aprovada em 29/01; Proposta 24/DFD/2017, de 07/06, aprovada em 09/06; Proposta 47/DFD/2017, de 20/11, aprovada em 23/11; Proposta 5/DPR/2017, de 17/08, aprovada em 12/11; Proposta 44/DFD/2018, de 05/06, aprovada em 07/06; Proposta 49/DFD/2018, de 02/07, aprovada em 06/07; Proposta 227/DRH/21, de 14/07, aprovada em 02/11; Proposta 56/DRH/21, de 25/03, aprovada em 08/04; Proposta INT-DRS/2021/57, de 22/06, aprovada em 06/07; Proposta 29/DPR/2022, de 05/04, aprovada nessa data; Proposta INT-DSS/2021/318, de 12/10, aprovada em 09/11; Proposta 21/DPR/2023, de 29/03, aprovada em 11/04.

342. **Em suma, há lacunas e insuficiências na fundamentação de formações financiadas, sobretudo até 2022. De 2015 a 2023, a ASF financiou formação académica superior (nem sempre salvaguardando o investimento com pactos de permanência), prática que, configurando-se como benefício a certos trabalhadores, deve estar sujeita aos limites vigentes na instituição para atribuir retribuições e outros abonos.**

Em contraditório, o CA da ASF alega que a recomendação que lhe foi dirigida ***(§429)*** *"já se encontra devida e integralmente implementada"*. Alega que a *"formação é considerada pelo CA um instrumento estratégico para a execução da missão da ASF"*, representando *"uma vantagem competitiva para o recrutamento e retenção de talento"*; que *"assumiu a partir de 2020/2021 um conjunto de políticas de formação que têm vindo a ser implementadas ao longo dos últimos anos"*: desde *"2021, o levantamento anual de necessidades de formação (...) é realizado em articulação com o processo de gestão de desempenho"*; desde 2022,*"a formação desenvolvida (...) encontra-se estruturada de forma a dar resposta aos oito eixos estratégicos definidos"* pelo CA"; a política formativa combina *"ações de formação (...) dirigidas à generalidade dos colaboradores"*, *"ações de formação de natureza técnica, orientadas para o aprofundamento de conhecimentos especializados, (...) habitualmente direcionadas a um único colaborador ou a grupos específicos de colaboradores, cuja atividade profissional exige o domínio desses conhecimentos"*; adicionalmente, *"comparticipa a realização de formação académica superior (...), enquanto instrumentos de valorização profissional e de desenvolvimento contínuo das competências dos seus colaboradores"*.

Invoca a alteração, a *"partir de maio de 2021"*, do valor de referência para a celebração de pactos de permanência, de 5000 € para 2000€, para alegar que a *"fundamentação apresentada no ponto n.º 336 está, na sua maioria, relacionada com a prática então em vigor"*.

***Apreciação*** – A recomendação decorre do exame dos processos de autorização de formação no período indicado (2015-2023). A melhoria registada desde 2022 é insuficiente face à necessidade do recomendado. Pretende-se a implementação de procedimentos para assegurar que todas as ações resultam de diagnóstico prévio de necessidades e de objetivos e critérios definidos, estão orçamentadas e integradas nos planos de atividades e de formação e contribuem diretamente para dotar a organização das competências essenciais à sua missão (com impacto nos regulados, supervisionados e consumidores). Em especial, o financiamento de formação académica superior deve estar sujeito a critérios que previnam a atribuição de benefícios individuais, os quais devem respeitar os limites vigentes para retribuições e abonos.

### 3.3.5 Despesa ilegítima realizada através da Casa de Pessoal da ASF

*A Casa de Pessoal da ASF (CPASF) tem sido veículo de despesa financiada em mais de 90% pela ASF. Entre 2015 e 2024, a CPASF obteve 1.813.940 € em receitas, dos quais 1.732.140 € (95,5%) por comparticipação paga pela ASF.*

*O sistema de proteção social complementar financiado pela ASF, através da CPASF, não cumpre requisitos e limitações decorrentes da prossecução do interesse público. De 2015 a 2024, a ASF gastou mais 1.231.430 € do que gastaria com o sistema aplicável à generalidade dos trabalhadores da Administração Pública.*

#### Falta de autonomia da CPASF face à ASF

343. A Casa do Pessoal da ASF (CPASF) existe desde 1980, então designada Casa do Pessoal do Instituto de Seguros de Portugal (CPISP).[318]

344. Nos termos dos seus Estatutos, é uma associação privada sem fins lucrativos tendo por objetivos principais a promoção de serviços de caráter social, atividades culturais, recreativas e desportivas, assim como outras ações, que sejam adequadas ao prosseguimento dos seus fins. Possui sede na própria ASF e um núcleo na Delegação da ASF no Porto.[319]

[318] Informação prestada pela Direção da CPASF em reunião de 31/03/2023.
[319] Artigos 1.º e 2.º dos Estatutos da CPASF, de 23/07/2015.

345. Existem quatro categorias de associados: efetivos, os trabalhadores da ASF no ativo; não efetivos, trabalhadores na situação de reforma ou pré-reforma; auxiliares, pessoas não enquadráveis nas categorias anteriores, que contribuem com quota igual à dos associados efetivos[320]; honorários, pessoas singulares ou coletivas, reconhecidas pela Assembleia Geral (AG) como tendo prestado serviços de relevo à instituição. Tradicionalmente, os membros do CA da ASF são reconhecidos pela AG como associados honorários.[321]

346. Em 2023, a CPASF tinha 321 associados, mais 33 do que em 2015, sobretudo devido ao aumento de efetivos, mais 31. Quase 80% dos associados (253) em 2023 eram efetivos (incluindo seis estagiários). Em 2024, a CPASF passou a ter 338 associados, mais 17 do que em 2023, dos quais 269 eram efetivos (80%)– ***ver Anexo V (Gráfico 14).***

347. Nos termos dos Estatutos, a CPASF dispõe de autonomia de gestão, financeira e administrativa[322]. Contudo, na prática, a entidade não cumpre com esses requisitos.

348. Não tem gestão própria: a sua gestão recebe instruções, formais e informais, dos membros do CA da ASF, especialmente quanto à elaboração do seu plano de atividades e orçamento (PAO) anual que, apesar de aprovado pela AG da CPASF, é submetido ao CA da ASF que, até 2018, o aprovou e, a partir de 2019, o passou a *"aceitar"*. Esta dependência da gestão resulta de a ASF ser o principal financiador da CPASF, como se reporta de seguida.[323]

349. Não tem autonomia financeira: os orçamentos e os relatórios de atividade e contas da CPASF reportam que mais de 90% da receita é proveniente de comparticipação da ASF.

**Gráfico 13 – Decomposição dos Proveitos da CPASF (2015-2024)**




| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Comparticipação da ASF | 160.000 | 160.000 | 160.000 | 160.000 | 192.000 | 168.000 | 177.500 | 213.640 | 167.000 | 174.000 |
| Quotizações de associados | 6.746 € | 6.766 € | 6.777 € | 6.702 € | 7.075 € | 5.988 € | 7.243 € | 7.755 € | 7.891 € | 8.305 € |
| Outros proveitos | 272 € | 7.191 € | - € | - € | 2.000 € | - € | 805 € | 284 € | - € | - € |

**Fonte:** Elaboração própria, com base na documentação recebida da ASF e da CPASF

350. De 2015 a 2024, a CPASF obteve 1.813.940 € em receitas, dos quais, 1.732.140 € (95,5%), por comparticipação paga pela ASF. As quotizações pagas pelos associados representaram apenas 3,9% (71.249 €) das receitas e 4% das despesas (1.802.051 €) – ***ver Anexo V (Quadro 14).***

[320] Estão nesta situação os trabalhadores de empresas que prestam serviços à ASF.
[321] Artigo 4.º dos Estatutos da CPASF, de 23/07/2015, e informação prestada pela Direção da CPASF em 23/05/2023. O ISP era associado honorário, por aplicação direta dos Estatutos, sem sujeição a deliberação da AG da CPISP.
[322] Artigo 3.º dos Estatutos da CPASF, de 23/07/2015.
[323] Até 2018, os membros da CA assinavam e aprovavam os planos anuais de atividade e orçamentos da CPASF (PAO): atas de reuniões de 24/03/2015 (PAO 2015), 14/04/2016 (PAO 2016), 07/07/2017 (PAO 2017), de 26/04/2018 (PAO 2018). Em 2019 o procedimento muda: a presidente da CPASF enviou carta ao CA da ASF a solicitar, com base no PAO de 2019, que este autorizasse *"a transferência do subsídio aprovado nos termos do orçamento da ASF"*. Nas atas do CA, passa a referir-se, por vezes, apreciação do PAO, além da aprovação do pagamento à CPASF: Despachos da Presidente e do Vice-Presidente de 16/05/2019 (carta CPASF de 09/05); deliberação do CA e ata de 27/02/2020 (carta CPASF, de 26/05); deliberações e atas do CA de 02/02/2021, 26/10/2021, 08/02/2022, 20/06/2023 e 21/02/2024. Informação prestada em reunião com a Direção da CPASF, em 31/03/2023; ofício da Presidente do CA à Direção da CPASF (Ref.ª 57/CA/2022), de 09/02; resposta ao quesito 269 da auditoria. A Direção da CPASF deu conhecimento das comunicações eletrónicas com a auditoria a vogal do CA – por exemplo, na informação de 07/05/2023.

351. Até 2018, a comparticipação da ASF é de 160.000 € por ano. A partir de 2019, o valor aumenta e passa a ser variável. Em 2024, é de 174.000 €.

352. Para a ASF, trata-se de *"subvenção"* [324] atribuída nos termos do artigo 37.º do Regulamento Interno (RI) de 2017 e suportada pela sua aprovação ou aceitação dos PAO da CPASF – ***ver §355 a 379.***

353. Não foi entregue evidência suficiente de autonomia administrativa: a sede da CPASF é na ASF; só tendo uma funcionária, a tempo parcial, a Direção alega que o trabalho é feito por funcionários da ASF, a título gratuito.[325]

354. **Em suma, sem ter a autonomia proclamada nos seus Estatutos, a CPASF tem sido veículo de realização de despesa da ASF. Entre 2015 e 2024, a CPASF obteve 1.813.940 € em receitas, dos quais 1.732.140 € (95,5%) por comparticipação paga pela ASF.**

Em contraditório, pronunciaram-se sobre a *"falta de autonomia da CPASF face à ASF"*, os responsáveis do CA da ASF, a título institucional e individual, neste caso, face à relevância financeira atribuída à situação (§380-382). Alegam a autonomia da CPASF face à ASF, com base nos respetivos Estatutos, pelo que a "aprovação"/"apreciação" dos PAO, pelo CA, se funda em motivos de transparência e prestação de contas.

*CA da ASF e membros do CA aderentes à sua pronúncia*

-*"a Casa do Pessoal dispõe de órgãos próprios"*

-*"No que respeita à autonomia de gestão, desde 2020 que o Plano Anual de Atividades e Orçamento da Casa do Pessoal não é aprovado pelo CA da ASF, procedendo este órgão à sua mera apreciação. (...) O que (...) efetivamente aprova (...) é a correspondente despesa, isto é, a comparticipação da ASF. O envio do Plano de Atividades e Orçamento para apreciação pelo CA da ASF (...) por razões de transparência na gestão do financiamento, de prestação de contas bem como de comunicação do impacto do apoio recebido junto dos trabalhadores da ASF".*

- *"o CA da ASF emitiu várias orientações no que respeita aos documentos preparados pela Casa do Pessoal. Por meio da proposta INT-DC/2022/9, de 03.02.2022, é possível verificar que essas orientações previam sugestões de melhoria da documentação preparada pela Casa do Pessoal quanto ao nível de detalhe e fundamentação, tendo, assim, por base, preocupações de rigor e transparência." "Não corresponde à verdade, assim, que a Direção da Casa do Pessoal receba instruções (formais ou informais) do CA da ASF".*

- *"No que respeita à autonomia administrativa (...), é verdade que a Casa do Pessoal dispõe apenas de uma trabalhadora, a tempo parcial, sendo o remanescente do trabalho realizado por trabalhadores da ASF, voluntária e graciosamente. (...) A Direção, a Mesa da Assembleia Geral e o Conselho Fiscal têm atribuições próprias, previstas nos Estatutos da Casa do Pessoal. (...) O facto de a sede da Casa do Pessoal ser na ASF não colide com a sua autonomia administrativa".*

- *"A comparticipação que é feita do orçamento da ASF trata-se efetivamente de uma subvenção (...). (...) Concluímos (...) que não é correta a afirmação (...) de que a Casa do Pessoal é um veículo de despesa da ASF."*

***Presidente e Vogal do CA (01/09/2012 – 16/06/2019)***

*"a CPASF tem gestão própria, conforme previsto nos respetivos Estatutos, sendo gerida por uma direção (..), eleita em Assembleia Geral (...), cabendo àquela Direção (...) «administrar os bens e gerir os fundos» da CPASF"*, pelo que, *"contrariamente ao concluído no Mapa [5] do Anexo VII (...), um eventual incumprimento de normas de elaboração e execução dos orçamentos e de assunção, autorização ou pagamento de despesas ou de regras de contratação pública, nas aquisições realizadas pela CPASF, não é imputável à ASF, nomeadamente ao respetivo CA".*

[324] Subvenções Públicas e Benefícios concedidos pela ASF - Site ASF Institucional - ASF
[325] Informação prestada pela Direção da CPASF em reunião de 31/03/2023.

*Vice-Presidente do CA (01/09/2012 – 30/11/2022)*

*"não se aceita a afirmação de que a Casa do de Pessoal não dispõe de «autonomia de gestão, financeira e administrativa» (...). A Casa de Pessoal é uma associação de Direito Privado".*

*"Ela elege periodicamente os seus órgãos sociais (privados). (...) Não existe relação hierárquica entre o Conselho de Administração e a Casa de Pessoal, pelo que nem aquele pode emitir ordens, nem a Direção desta as teria de acatar".*

*"A referência à «aprovação» do Plano de Atividades e Orçamentos resulta de uma má prática anterior da ASF, (...), quando, na verdade, estava em apenas em causa o exame (...) para verificar se a ASF deveria cofinanciar, e em que montantes, as atividades projetadas".*

*Vogal do CA (17/06/2019 – 03/07/2025)*

*"a Casa do de Pessoal tem autonomia e independência face à ASF e, em particular, face ao CA da ASF. A Casa de Pessoal dispõe de órgãos próprios".*

*"O facto de o Plano de Atividades e Orçamento (PAO) ser dado a conhecer ao CA da ASF para apreciação (...) é justificado por motivos de transparência e prestação de contas".*

*"A Casa de Pessoal não é um veículo": "A comparticipação que é feita do orçamento da ASF trata-se efetivamente de uma subvenção (...). Assim, não é correta a afirmação de que a Casa do Pessoal é um veículo de despesa da ASF. A aplicação da despesa na Casa de Pessoal é decidida com autonomia pelos seus órgãos próprios, sendo as escolhas feitas pelos trabalhadores aí representados, e a despesa realizada insere-se no que prevê a lei, pelo que, para ser realizada não necessita de nenhum veículo".*

***Apreciação*** – As observações sobre a falta de autonomia de gestão e administrativa da CPASF têm por base o exame da evidência obtida pela auditoria, designadamente a proposta INT-DC/2022/9, de 03/02, também referida nas alegações da ASF, e o confronto da situação factual com o proclamado nos Estatutos da CPASF. Não obstante a autonomia resultar dos Estatutos da CPASF e a existência de órgãos próprios, a prossecução das atividades da CPASF, tal como relatado, depende em mais de 90% do financiamento da ASF. Seja para *"aprovação"*, seja para *"aceitação"*, os PAO da CPASF são submetidos ao CA da ASF, sustentam uma transferência da ASF para a CPASF que o CA alega ser relativa ao sistema de proteção complementar dos trabalhadores previsto no artigo 30.º, n.º 3, g), dos Estatutos, e que permite à CPASF (ver observações seguintes) realizar despesa que, de outro modo, seria realizada pela ASF e estaria sujeita aos requisitos de realização da despesa pública aplicáveis a esta.

O financiamento ser atribuído a título de subvenção e a ASF salvaguardar as regras de publicitação e informação estabelecidas na Lei 64/2013, de 27/08[326] não alteram as observações, que suportam também a indiciação de infrações financeiras suscetíveis de gerar eventuais responsabilidades financeiras (§380 e seguintes).

### Despesa ilegítima da ASF

355. A ASF fundamenta o financiamento da atividade da CPASF com o disposto no artigo 37.º do Regulamento Interno (RI) de 2017: *"no quadro da política de gestão de pessoal, com o fim de promover a identificação dos trabalhadores com a ASF e seus valores, bem como o reforço dos respetivos laços interpessoais e associativos, esta Autoridade mantém e cofinancia, conjuntamente com os trabalhadores associados, um sistema de proteção social, com objetivos de natureza social, cultural e desportiva, a favor do seu universo de trabalhadores e respetivos agregados familiares, de acordo com o enquadramento a definir pelo Conselho de Administração."*

[326] A Lei 64/2013, de 27/08, regula a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares. A publicitação efetua-se através do sítio na Internet da entidade obrigada e da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), com indicação da entidade obrigada, do beneficiário, do montante transferido ou do benefício auferido, da data da decisão, da sua finalidade e do fundamento legal.

356. A LQER e os Estatutos da ASF remetem para regulamento interno as regras do regime de proteção social complementar aplicável aos trabalhadores, mas estabelecem que a estes é aplicado o regime do contrato individual de trabalho, que as ER podem ser partes em IRCT aplicados aos trabalhadores do setor e que a adoção do referido regime não dispensa os requisitos e as limitações decorrentes da prossecução do interesse público, exemplificando com os respeitantes a acumulações e incompatibilidades legalmente estabelecidos para os trabalhadores em funções públicas.[327]

357. Sobre sistema de proteção complementar das ER, a LQER nada mais estabelece e os Estatutos da ASF, tal como o Estatuto do ISP já fazia, apenas estabelecem expressamente o direito dos trabalhadores da ASF a complementos de reforma ou a plano individual de reforma, de valor não inferior aos previstos no contrato coletivo de trabalho para a atividade seguradora, os quais são garantidos por um fundo de pensões.[328]

358. Assim, para além daquelas normas gerais e desta determinação concreta sobre os complementos de reforma, a LQER e os Estatutos da ASF não estabelecem critérios sobre o regime de proteção social complementar dos trabalhadores da ASF, competindo a esta definir em regulamento interno as regras do regime aplicável, considerando para o efeito, as disposições legais imperativas do regime do contrato individual de trabalho, do IRCT aplicado aos trabalhadores do setor de que seja parte[329] e, como estabelece a LQER, os requisitos e as limitações decorrentes da prossecução do interesse público.[330]

359. A propósito da prestação que uma ER entendia ser benefício social dos trabalhadores a coberto de normas similares às referidas para a ASF sobre o regime de proteção social complementar, o TdC aplicou o DL 14/2003, de 30/01[331]. Este diploma disciplina a atribuição de benefícios e regalias suplementares ao sistema remuneratório dos titulares de órgãos de administração ou gestão e do restante pessoal dos serviços e fundos autónomos. Estando em causa, a proibição de contratar seguros de saúde, as Leis do Orçamento do Estado vieram autorizar essa contratação por entidades públicas com trabalhadores com contrato individual de trabalho.[332]

360. Este normativo limita o poder regulamentar das ER sobre os regimes remuneratório e de proteção social, para evitar que este integre prestações ou benefícios aos trabalhadores proibidos por aquele. Admite apenas prestações sociais previstas na lei ou em IRCT e proíbe regalias e benefícios suplementares ao permitido[333]. No caso da ASF, o permitido no regime jurídico aplicável aos seus trabalhadores: o regime do contrato individual de trabalho e o IRCT aplicado aos trabalhadores do setor, sem que o primeiro dispense os requisitos e limitações decorrentes da prossecução do interesse público.[334]

Em contraditório, o CA da ASF, contesta os ***§312*** a ***314***, a alusão à jurisprudência do Tribunal, alegando que o Decreto-Lei 14/2003, de 30/01, nela invocado, não é aplicável à ASF. As alegações foram objeto de apreciação em ***2*** – *Termos de Referência*.

[327] Artigos 10.º, n.º 2, alínea e), 32.º, n.ºs 1, 2 e 4 da LQER, artigo 30.º, n.ºs 1, 2 e 3, alínea g), dos Estatutos da ASF. Apesar destes não replicarem o artigo 32.º, n.º 4, da LQER, sobre a adoção do regime do contrato individual de trabalho não dispensar os requisitos e as limitações decorrentes da prossecução do interesse público, referindo apenas, no artigo 32.º, n.º 1, alínea b), as regras respeitantes a acumulações e incompatibilidades legalmente estabelecidas para os trabalhadores em funções públicas, aquele princípio da LQER aplica-se diretamente por a ASF se reger pela LQER, nos termos do artigo 2.º dos seus Estatutos e por estes não conterem norma especial para o efeito.
[328] Artigo 34.º dos Estatutos da ASF e artigo 38.º, n.º 2, do Estatuto do ISP.
[329] Sem prejuízo do reportado em ***3.3.4***.
[330] Artigo 32.º, n.ºs 1, 2 e 4 da LQER, e artigo 30.º, n.ºs 1, 2 e 3, alínea g), dos Estatutos.
[331] Acórdão 1/2016-26.JAN-1.S/PL, que manteve o Acórdão 15/2015-9.NOV-1ªS/SS do TdC. DL 14/2003, de 30/01.
[332] Artigo 42.º da Lei 45-A/2024, de 31/12, e, pela primeira vez, artigo 39.º da Lei 42/2016, de 28/12.
[333] Artigo 3.º do DL 14/2003, de 30/01.
[334] Artigo 32.º, n.º 4, da LQER.

361. Porém, a ASF não estabeleceu, como deveria, as regras do regime de proteção social complementar aplicável aos trabalhadores: o artigo 37.º do RI estabelece os objetivos gerais do alegado *"sistema de proteção social"* a cofinanciar, cujo enquadramento, para o qual remete, não é o conjunto de procedimentos que a ASF alega (descritos no ***§348*** [335]), é o regulamento interno com as regras do regime de proteção social complementar aplicável, para o qual LQER e Estatutos da ASF remetem. Além disso, a ASF atribuiu a gestão do que alega ser o regime de proteção social por si financiado, a uma entidade não legitimada para tal. Pois inexiste norma legal que atribua à CPASF a missão de gerir o regime de proteção social aplicável aos trabalhadores da ASF ou que permita sequer o financiamento da CPASF pela ASF e inexiste contrato celebrado entre ambas que transfira para a CPASF a gestão desse regime, nos termos das suas normas.

Em contraditório, pronunciam-se sobre a falta de fundamento legal do financiamento da CPASF, os responsáveis do CA da ASF, a título institucional e individual, neste caso, face à relevância financeira atribuída à situação (§383-386).

*CA da ASF e membros do CA aderentes à sua pronúncia*

É *"possível concluir que a despesa realizada pela Casa de Pessoal e o seu financiamento encontra apoio na lei (artigo 30.º. n.º 3 dos Estatutos da ASF) e no regulamento interno da ASF (artigo 37.º)"* e que *"a existência de um regime de proteção social complementar aplicável ao pessoal está estatutariamente prevista e encontra respaldo no regulamento interno da ASF"*:

> *-"o n.º 3 do artigo 30.º dos Estatutos da ASF (...) dispõe que por regulamento interno, a publicitar no sítio na Internet da ASF, são estabelecidas, com observância das disposições legais imperativas do regime do contrato individual de trabalho, regras sobre as seguintes matérias: (...) g) o regime de proteção social complementar aplicável ao pessoal".*
>
> *- "Por seu turno, o artigo 37.º do Regulamento Interno da ASF dispõe que, no contexto da prossecução das responsabilidades que lhe são cometidas e no quadro da política de gestão de pessoal, com o fim de promover a identificação dos trabalhadores com a ASF e seus valores, bem como o reforço dos respetivos laços interpessoais e associativos, a ASF mantém e cofinancia, conjuntamente com os trabalhadores associados, um sistema de proteção social, com objetivos de natureza social, cultural e desportiva, a favor do seu universo de trabalhadores e respetivos agregados familiares".*
>
> *- "Os atuais Estatutos da Casa do Pessoal preveem que esta associação privada sem fins lucrativos tem por objetivo promover serviços de carácter social, atividades culturais, recreativas e desportivas, bem como outras ações que, pelo seu interesse e natureza, sejam adequadas à prossecução dos seus fins".*
>
> *- "Da leitura conjunta de todos os preceitos suprarreferidos verifica-se que está em causa a prossecução de atividades com fins sociais, complementadas, naturalmente, por atividades culturais, recreativas e desportivas, prossecução essa que é realizada, historicamente, pela Casa do Pessoal da ASF".*
>
> *- "Ademais, as transferências de valores financeiros do orçamento da ASF para a Casa do Pessoal foram deliberadas atendendo a um Plano de Atividades e Orçamento específico, constituindo, portanto, uma alocação de verbas para finalidades concretas, de carácter social, cultural e desportivo, em consonância com o previsto nos Estatutos da ASF e no regulamento interno da ASF".*

Invocam o carácter histórico da Casa de Pessoal, cujos estatutos foram *"aprovados em Assembleia de Trabalhadores realizada no dia 5 de fevereiro de 1986. (...), nos termos dos artigos 78.º e seguintes dos Estatutos do INATEL"* e o regulamento interno do ISP, aprovado nos termos do seu Estatuto, já prever *"que o ISP mantinha um Sistema de Apoio Social, com de natureza social, a favor dos membros do seu quadro de pessoal efetivo e dos respetivos agregados familiares"*. Alegam que o *"regime de proteção social complementar não diverge substancialmente do previsto nas demais autoridades de supervisão do setor financeiro"*, evocando as normas legais aplicáveis.

[335] Resposta da ASF ao quesito 269 da auditoria.

***Presidente e Vogal do CA (01/09/2012 – 16/06/2019)***

*"No art. 30.º dos Estatutos da ASF prevê-se que aos trabalhadores da ASF é aplicável o regime do contrato individual de trabalho, podendo a mesma ser parte em instrumentos de regulamentação coletiva do trabalho ("IRCT"), sendo ainda estabelecidas em Regulamento Interno, nomeadamente, regras relativas a regime de proteção social complementar aplicável ao pessoal, o que, no caso em apreço, consta no art. 37.º daquele Regulamento".*

*"Além disso, os apoios concedidos pela CPASF (...) remontavam há muito tempo atrás, integrando-se nos designados usos laborais"* que *"à semelhança dos IRCT, são fonte de direito (V. art.º 1.º do Código do Trabalho*".

***Vice-Presidente do CA (01/09/2012 – 30/11/2022)***

*"existe norma legal habilitadora para que o Conselho de Administração da ASF proceda à aprovação de suplementos salariais aos seus trabalhadores (...) quer a atribuição de benefícios laborais*" – referência ao artigo 30.º dos Estatutos da ASF.

*"A referência (incompreensível) a uma suposta atribuição, pelo Conselho de Administração da ASF, do «regime de proteção social por si financiado a uma entidade não legitimada para tal»*, resulta de *incompreensão sobre o regime aplicável aos suplementos remuneratórios e benefícios laborais, determinados por uma entidade empregadora, ao abrigo do Código do Trabalho".*

*"O que o Conselho de Administração fez foi usar da sua competência para fixar o estatuto remuneratório dos trabalhadores, optando por, em colaboração com uma associação representativa destes, encontrar um sistema de apoio e de financiamento a atividades em matéria de fornecimento de refeições, apoio à educação dos filhos e às atividades desportivas e recreativas".*

***Vogal do CA (17/06/2019 – 03/07/2025)***

*"As transferências de valores financeiros do orçamento da ASF para a Casa do Pessoal foram deliberadas atendendo a um Plano de Atividades e Orçamento específico, constituindo, portanto, uma alocação de verbas para finalidades concretas, de carácter social, cultural e desportivo, em consonância com o previsto nos Estatutos da ASF e no regulamento interno da ASF".*

***Apreciação*** – Em termos gerais os alegantes fundamentam o financiamento da CPASF no artigo 30.º, n.º 3, g), dos Estatutos da ASF e no artigo 37.º do Regulamento Interno da ASF, estabelecendo, ainda, a sua relação com os Estatutos da CPASF. Aludem, ainda, ao regime estabelecido no Código do Trabalho, relativamente aos *"usos laborais"* e aos *"aos suplementos remuneratórios e benefícios laborais".*

A relação entre o artigo 30.º, n.º 3, g), dos Estatutos da ASF, o artigo 37.º do Regulamento Interno da ASF e a CPASF foi objeto de exame. Porém, o que está em causa é a inexistência de norma legal que habilite a ASF a financiar a CPASF ou que lhe atribua a missão de gerir o sistema de proteção social dos trabalhadores da ASF e é a atribuição de benefícios que não se fundamentam em regulamento aprovado pelo CA da ASF.

O artigo 37.º do Regulamento Interno da ASF que alude à manutenção e cofinanciamento, *"conjuntamente com os trabalhadores associados"*, de *"um sistema de proteção social, com objetivos de natureza social, cultural e desportiva, a favor do seu universo de trabalhadores e respetivos agregados familiares"* não constitui título para financiar uma entidade privada: para além de, tratando-se de um regulamento interno, não constituir norma legal habilitante para atribuir financiamento, também não regulamenta o sistema de proteção social pretendido pela ASF. Estabelece os seus objetivos, mas não densifica as suas regras, conforme exigido pelo artigo 30.º, n.º 3, g), dos Estatutos. O artigo 10.º, n.º 3, da LQER prevê a participação dos trabalhadores na elaboração dos regulamentos internos que os afetem, mas a regulamentação é competência dos CA das ER. Ora, o que se verifica na relação entre a ASF e a CPASF é a "aprovação" ou "aceitação", pelo CA da ASF, do PAO apresentado pela CPASF, para efeitos de financiamento.

Numa das autoridades de supervisão financeira, que o CA da ASF dá como exemplo para alegar que *"este regime de proteção social complementar não diverge substancialmente do previsto nas demais autoridades de supervisão do setor financeiro"*, a respetiva lei orgânica estabelece: *"o conselho de administração (...) definirá a política de pessoal, após audição dos órgãos institucionais de representação dos trabalhadores"* e *"no âmbito das ações de natureza social (...), existe um fundo social com consignação de verbas que o conselho de administração delibere atribuir-lhe, de forma a assegurar o preenchimento das respetivas finalidades, sendo o fundo social regido por regulamento aprovado pelo conselho de administração e gerido por uma comissão nomeada por este, com poderes delegados para o efeito, e que inclui representantes da comissão de trabalhadores"* (artigos 57.º e 58.º da Lei n.º 5/98, de 31/01).

Assim, na situação dada como exemplo pela ASF, existe norma legal que prevê a constituição de um fundo para assegurar *"ações de natureza social"*, a sua regulamentação pelo CA e a sua gestão por uma comissão inserida na entidade em causa. No caso da ASF os Estatutos determinam que compete ao CA da ASF estabelecer regras sobre o sistema de proteção social aplicável aos trabalhadores. Não atribuem à ASF o poder de financiar esse sistema por interposta entidade.

Por outro lado, em matéria de regulamentação do sistema de proteção social, prevista no artigo 30.º, n.º 3, dos Estatutos da ASF, o artigo 37.º do Regulamento Interno da ASF limita-se a estabelecer os objetivos gerais desse sistema, não procedendo, como referido, à densificação das suas regras.

Quanto à referência ao regime estabelecido no Código do Trabalho, a sua aplicação às ER não afasta os requisitos e limitações decorrentes da prossecução do interesse público. Neste caso, o financiamento da CPASF pela ASF estar suportado em norma legal, o que não se verifica, e os benefícios atribuídos, alegadamente como o sistema de proteção social complementar referido nos Estatutos da ASF, estarem suportados em regras definidas em regulamento aprovado pelo CA da ASF, o que, também, não se verifica.

Termos em que se mantêm as observações, conclusões e recomendações, por falta de norma legal que habilite a ASF a financiar a CPASF ou que atribua a esta a missão de gerir o sistema de proteção social dos trabalhadores da ASF e por o sistema de proteção social não se encontrar regulamentado, bem como a indiciação das eventuais infrações financeiras daí decorrentes.

362. A CPASF tem sido veículo de despesa da responsabilidade da ASF, à revelia dos referenciais que condicionam a sua atuação, pois, na falta de norma legal ou cláusula de IRCT habilitante, o que é atribuído não se rege por requisitos e limitações decorrentes da prossecução do interesse público, que cumpram, designadamente, os princípios da boa administração, com critérios de eficiência e economicidade, da proporcionalidade, com meios adequados aos fins, e da razoabilidade[336]. Face ao Sistema de Ação Social Complementar (SASC) estabelecido no DL 122/2004, de 27/04, para a generalidade dos trabalhadores da administração direta e indireta do Estado e, também, de entidades do setor público empresarial[337], os benefícios atribuídos pela ASF, através da CPASF, não se conformam ao princípio da adequação que rege aquele Sistema.[338]

363. Sem normas legais aplicáveis diretamente aos trabalhadores da ASF, o DL 122/2004, de 27/04, estabelece um conjunto de requisitos e limitações decorrentes da prossecução do interesse público que serve de referencial ao poder regulamentar da ASF. Na senda do DL 14/2003, de 30/01, o diploma que rege o SASC pretendeu reorganizar a atribuição das prestações sociais complementares, contribuindo para homogeneizar as disparidades e promovendo a gestão eficaz, eficiente e económica dos recursos públicos.[339]

[336] Artigos 5.º, 7.º e 8.º, do Código do Procedimento Administrativo, anexo ao DL 4/2015, de 7/01; e artigos 18.º e 52.º, n.º 3, b), da Lei 151/2015, de 11/09.

[337] Não diretamente aplicável aos trabalhadores da ASF - ver artigo 4.º, n.ºs 1 e 5, do DL 122/2007, de 27/04, alterado pelo DL 146/2008, de 29/07; artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento de inscrição de beneficiários, anexo à Portaria 1084/2008, de 25/09; artigo 1.º, n.º 1, e artigo 2.º, n.º 1 da LGTFP; e artigo 30.º, n.º 1, dos Estatutos da ASF.

[338] O SASC rege-se por: princípio da adequação, que se concretiza em respostas oportunas e eficazes, de forma personalizada, às carências detetadas, de acordo com as disponibilidades financeiras dos serviços; princípio da não acumulação, que assegura não serem as prestações de ação social complementar cumuláveis com outras de idêntica natureza e finalidade, desde que plenamente garantidas pelos regimes gerais de proteção social; princípio da responsabilidade do Estado, que se consubstancia na assunção, por este (e outros empregadores públicos, como serviços e fundos autónomos e entidades do setor público empresarial), do financiamento da ação social complementar – Artigos 2.º, 3.º, 5.º e 6.º do DL 122/2007, de 27/04.

[339] Preâmbulo do DL 122/2007, de 27/04.

**Quadro 8 – Decomposição das despesas da CPASF (2015-2024)**

| Anos | Pelouro Social | Pelouro Cultural | Pelouro Desportivo | Núcleo Porto | Pelouro Financeiro | Despesas total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2015 | 125.672 € | 5.559 € | 9.411 € | 4.379 € | 20.783 € | **165.804 €** |
| 2016 | 129.190 € | 8.537 € | 9.262 € | 4.612 € | 20.910 € | **172.512 €** |
| 2017 | 123.272 € | 5.758 € | 9.775 € | 4.406 € | 22.233 € | **165.445 €** |
| 2018 | 127.665 € | 6.282 € | 9.163 € | 4.055 € | 20.325 € | **167.490 €** |
| 2019 | 152.339 € | 9.189 € | 10.451 € | 4.878 € | 21.893 € | **198.749 €** |
| 2020 | 133.864 € | 640 € | 4.771 € | 1.700 € | 21.623 € | **162.599 €** |
| 2021 | 141.343 € | 6.388 € | 7.900 € | 1.938 € | 21.215 € | **178.784 €** |
| 2022 | 197.087 € | 2.965 € | 5.130 € | 3.309 € | 23.304 € | **231.794 €** |
| 2023 | 149.426 € | 5.328 € | 5.601 € | 3.336 € | 19.225 € | **182.915 €** |
| 2024 | 133.111 € | 5.501 € | 5.477 € | 3.980 € | 27.889 € | **175.959 €** |
| **Total Geral** | **1.412.970 €** | **56.146 €** | **76.941 €** | **36.593 €** | **219.401 €** | **1.802.051 €** |

**Fonte:** Elaboração própria, com base na documentação recebida da ASF e da CPASF

364. De 2015 a 2024, a ASF, através da CPASF, gerou 1.802.051 € de despesa repartida por cinco pelouros: Social, Financeiro, Desportivo, Núcleo Porto e Cultural. O Pelouro Social beneficiou de 78,4% (1.412.970 €) da despesa, seguido do Pelouro Financeiro, com 12,2% (219.402 €).

365. No Pelouro Social avultam as despesas com *Subsídios à infância* (215.199 €), *Festa de Natal* (330.541 €) e *Bar da ASF* (770.130 €) – ***ver Anexo V (Quadro 15 e Gráfico 15).***

366. A *Festa de Natal* gera despesas com arrendamento de espaços, decoração, catering, animação, prendas para crianças, oferta de cabazes aos associados, hospedeiras, pacotes audiovisuais, transporte e alojamento dos trabalhadores da filial do Porto e outras. Teve aumentos significativos em 2016 (135%, 14.426 €, face a 2015), 2019 (157%, 29.900 €, face a 2018), 2022 (92%, 36.158 €, face a 2021) e 2024 (98%, 15.984€, face a 2023). A variação de despesa em 2022 (para mais) e 2023 (para menos) reproduz a da comparticipação da ASF: 197.000 € em 2022 (a maior) com redução para 167.000 € em 2023[340] – ***ver Gráfico 13.***

367. Por sua vez, os *Subsídios à infância* são concedidos aos associados efetivos com filhos e/ou dependentes menores a seu cargo. São de três tipos: subsídio único, de 530 €, por nascimento ou adoção de criança; subsídio mensal, de 16 €, por filho até completar sete anos de idade, ao qual se junta a comparticipação mensal de 21 €, se frequentar creche, infantário ou outro estabelecimento de apoio à infância. Para crianças com grau de incapacidade igual ou acima de 60%, é atribuído o benefício único de 50 € mensais, até atingir os 13 anos de idade[341]. A despesa com *Subsídios à infância* manteve-se estável, com média anual de 26 mil€, entre 2015 e 2019, de 23 mil€, em 2020 e 2021, e de 19 mil€, em 2022 e 2023. Em 2024, esta despesa foi paga diretamente pela ASF.[342]

368. No IRCT a que ASF aderiu em 2016, apenas estava previsto o apoio escolar para os trabalhadores com filhos ou afilhados menores a seu cargo matriculados no ensino básico ou secundário. Com a adesão a novo IRCT, com efeitos a 2020, o pré-escolar passa a estar abrangido[343]. Através da CPASF, a ASF antecipou o benefício a trabalhadores com filhos mais novos.

[340] Relatório e Contas da CPASF - 2023.
[341] Nos termos do Regulamento do apoio à infância da CPASF, em vigor desde setembro de 2015, os apoios só são atribuídos a associados efetivos. No entanto, segundo resposta da direção da CPASF, em 09/05/2023, também deles beneficiam os associados auxiliares.
[342] Em 2024, o CA da ASF comunicou à direção da CPASF a decisão de passar a assumir diretamente o pagamento do Apoio à Infância, solicitando àquela que alterasse o seu Plano de atividades e orçamento para 2024 – Ata 82, de 23/06/2024, da mesa da AG da CPASF.
[343] ACT Liberty e STAS 2020; Acordo de adesão ASF e STAS 2021; ACT Açoreana e STAS 2016; e Acordo de adesão ASF e STAS 2016.

369. O *Bar da ASF* gera a despesa com o refeitório nas instalações da ASF, em Lisboa, utilizado pelos trabalhadores da ASF, associados da CPASF ou não, e por pessoas externas presentes no edifício. A gestão do espaço cabe à CPASF, sem documento formal da ASF a atribuir-lhe essa competência. Mesmo sem legitimidade para tal, é a CPASF que contratualiza, com terceiros, os serviços de refeitório a prestar nas instalações daquela[344]. O *Bar da ASF* (770.130 €) representa 55% da despesa do pelouro e, através de contrato de aquisição de serviços outorgado pela CPASF, a ASF comparticipa, desde 2015, refeições aos associados, mais de 50% do preço, em 2023, sendo 3,35 € o custo da refeição completa para o associado no final deste ano[345] – ***ver Anexo V (Quadro 16).***

370. Além de comparticipar as refeições, o contrato de aquisição de serviços concede outros benefícios à empresa que explora o *Bar da ASF* sem, frequentemente, identificar a entidade responsável por isso. Aliás, a proposta comercial da empresa contratada era dirigida à ASF e não à CPASF[346]. A CPASF fornece máquinas, equipamentos e outros utensílios, que declara serem sua propriedade. Os consumos de água e eletricidade não estão a cargo da empresa, nem se estipula estarem a cargo da CPASF. Esta fornece o café e o açúcar servidos gratuitamente a qualquer utente do espaço e providencia toalhas, guardanapos e outros consumíveis, bem como a desinfeção das instalações.

371. Esta confusão de responsabilidades é ilustrada pela ASF, em 2022, ao assumir que, se as refeições vendidas forem insuficientes para atingir o valor de receita mínima, suporta a diferença entre este valor e o das refeições vendidas, nos dias em que estas forem menos que 45.[347]

372. O Pelouro Social gerou, ainda, despesas com *Outras Atividades* (74.014 €), com o *Encontro de Colaboradores* (17.812 €, em 2022, após reforço da verba recebida da ASF em 2021[348]) e com a *Festa do Associado* (5.300 €). Os outros pelouros da CPASF geraram despesas com compra de equipamentos e materiais para o ginásio da ASF, contratação de professores para dar aulas no mesmo, comparticipação de ginásios, comparticipação de espetáculos e atividades, sorteios mensais de bilhetes e livros, viagens e estadias aos associados, a remuneração da funcionária da CPASF e os serviços de contabilidade.

373. À exceção dos *Subsídios à infância*, já previstos no IRCT a que a ASF aderiu, as prestações descritas não têm fundamento no regime do contrato individual de trabalho nem em IRCT aplicável à ASF.

Em contraditório, o CA da ASF refuta *"este ponto, na medida em que os seus Estatutos não só permitem que a ASF, por regulamento interno, estabeleça regras sobre o estatuto remuneratório do pessoal, como sobre o regime de proteção social complementar aplicável ao pessoal, sendo autónoma e independente na definição do regime de proteção social complementar aplicável aos seus trabalhadores"* e alega ser a *"Casa do Pessoal da ASF, instrumento indireto da política de recursos humanos da ASF, por via da atribuição aos trabalhadores de uma participação efetiva nessa política, consiste num fator indispensável para que a ASF possa executar cabalmente a sua missão, num setor extremamente complexo e num contexto em que os recursos humanos qualificados são disputados pelos regulados e por outras entidades reguladoras"*. E refere a opção do reenvio prejudicial para o Tribunal de Justiça da União Europeia – ver ***2*** (Termos de Referência).

***Apreciação*** – A ASF não contesta a observação, mas reitera ser *"autónoma e independente na definição do regime de proteção social complementar aplicável aos seus trabalhadores"*, pelo que o poder regulamentar atribuído ao CA dá-lhe *"liberdade acrescida na gestão do pessoal"*. Ora tal como se observou a propósito do Acordo de Empresa, este poder regulamentar está condicionado por requisitos e limitações decorrentes da prossecução do interesse público e não pode contrariar normas legais vinculativas.

[344] Informação prestada pela CPASF, em 07/05/2023 e 31/07/2024.
[345] Em 01/01/2024, este custo subiu para 4,10 € – informação prestada pela CPASF, em 31/07/2024. Em outubro, houve mudança no prestador do serviço e aumento do preço da refeição não repercutido nos associados – Relatório e Contas CPASF, 2024.
[346] Documentação recebida da CPASF, em 07/05/2023: Proposta comercial para o Bar da ASF em abril de 2016; Contrato de prestação de serviços de exploração de bar, de 20/04/2016; Adendas ao contrato de 12/07/2017, 21/10/2020 e 11/02/2022.
[347] Deliberação do CA em 08/02/2022, que aprova a Informação INT – DC/2022/9, de 03/02/2022.
[348] Em novembro de 2021, o CA da ASF reforçou as verbas da CPASF, em 30.000 €, com 17.040 € a transitarem para 2022 – PAO CPASF - 2022.

A invocação genérica de razões de atratividade, competitividade ou valorização do capital humano não dispensa a exigência de fundamentação concreta, nem legitima, por si só, a criação de regimes excecionais desconformes com normas legais imperativas ou com os limites materiais impostos à autonomia das entidades administrativas independentes.

374. O SASC visa prevenir, reduzir ou resolver problemas resultantes da situação laboral, pessoal ou familiar, sem resposta dos regimes gerais de proteção social, e rege-se pelos princípios da adequação, da não cumulação e da responsabilidade do Estado. Salvo os refeitórios, a maioria dos apoios atribuídos estão adstritos à condição de recursos do beneficiário[349]. Porém, os apoios atribuídos pela ASF, através da CPASF, a título de sistema de proteção social complementar, são mais vastos, mais generosos e sem diferenciação de rendimentos, não se regendo pelos princípios da boa administração, da proporcionalidade e da razoabilidade.

375. Nos refeitórios, o preço da refeição no SASC consta de portaria e é proibido vender por menos[350]. Do ***Quadro 3 do Anexo IV*** constam preços e comparticipações, no final de 2023, dos Serviços Sociais da Administração Pública (SSAP)[351] e da CPASF para uma refeição completa. Ao contrário da CPASF, no SASC os preços e comparticipações são diferentes para beneficiários no ativo ou não (trabalhador reformado ou aposentado paga menos). O preço por beneficiário não ativo é de 2,45 € no SASC e de 3,35 € no Bar da ASF. Ambas as comparticipações excedem 50% do preço. Já para beneficiários no ativo as comparticipações diferem entre 26,3% (1,74 €) no SASC e 53,5% (3,85 €) no Bar da ASF. Neste paga-se menos 1,55 € e recebe-se mais 5,80€ de subsídio de alimentação[352].

**Quadro 9 – Comparação preços e comparticipação de refeição (2023; SSAP e CPASF)**

| Entidade | Tipo de utente | Preços | | Comparticipação | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Preço do refeição | Pago pelo utente | € | % |
| SSAP | Beneficiário no ativo | 6,64 € | 4,90 € | 1,74 € | 26,3% |
| | Beneficiário não ativo | 6,64 € | 2,45 € | 4,19 € | 63,1% |
| CPASF | Associado | 7,20 € | 3,35 € | 3,85 € | 53,5% |

**Fonte:** Elaboração própria, com base nos diplomas, documentos e notas referidos [353]

376. O SASC é financiado por dotações dos orçamentos do Estado, da Segurança Social e dos orçamentos privativos dos serviços e fundos autónomos (SFA), comparticipações de entidades do setor público empresarial (SPE) e quotizações por natureza dos beneficiários. Os critérios de cálculo das dotações orçamentais e os termos e condições das comparticipações mencionadas são definidos por atos de membros do Governo.[354]

[349] É assim com: o subsídio para estudos, atribuído anualmente, cujo valor varia consoante a capitação do agregado familiar do beneficiário e o nível de ensino frequentado, de 16 € a 135 € – Portaria 1486/2008, de 19/12; o subsídio de frequência de creche e de educação pré-escolar, pago mensalmente, varia de 15,36 € a 76,81 € – Portaria 1487/2008, de 19/12; o apoio socioeconómico a situações socialmente gravosas e urgentes é, como o próprio nome anuncia, apenas para situações de insuficiência de rendimentos ou de emergência – Portaria 1488/2008, de 19/12, retificada pela Declaração de Retificação 76-A/2008, de 19/12. Artigo 2.º, n.º 4, do DL 122/2007, de 27/04.

[350] Portaria 306/2023, de 26/06, com base no artigo 8.º, do DL 57-B/84, de 20/02, retificado pela Declaração, de 29/12, alterado pelo Acórdão 24/92, do Tribunal Constitucional, de 15/01, e pelo DL 70-A/2000, de 05/05.

[351] Serviço da administração direta do Estado, responsável pelo SASC – DL 49/2012, de 29/02.

[352] O subsídio de alimentação é 6 € para os trabalhadores em funções pública e 11,80 € para os trabalhadores da ASF – Portaria 107-A/2023, de 18/04, e Acordo de adesão ASF e STAS 2021 (valor de 2024).

[353] Preçário recebido da CPASF em 07/05/2023; Portaria 306/2023, de 26/06; Contrato 079/2023 – Prestação de serviços para fornecer refeições para os refeitórios geridos pelos SSAP, de 2024 a 2026, publicado no Portal Base. Notas: preço de refeição com prato principal, sopa, sobremesa e água. Valores para os SSAP são os vigentes desde 01/07/2023, para a CPASF são os vigentes em fevereiro de 2023. Beneficiários ativos incluem familiares com cartão. Beneficiários não ativos são aposentados ou reformados e cônjuges sobrevivos de trabalhadores da Administração Pública. Preço de refeição nos SSAP é o pago ao concessionário, por cada refeição servida, mais o IVA a 13%.

[354] Artigos 3.º e 5.º do DL 122/2007, de 27/04.

377. Se tivesse aplicado, como referência, a comparticipação anual do SASC, a cargo das entidades do SPE, também utilizada nos critérios de cálculo das dotações dos orçamentos privativos dos SFA[355], no número de associados efetivos e não efetivos da CPASF[356], a ASF teria poupado 1.231.430,07 € nos apoios que atribuiu, através da CPASF, a título de sistema de proteção social complementar, de 2015 a 2024.

**Quadro 10 – Comparticipação da ASF *versus* comparticipação pelo valor dos SSAP (2015-2024)**

| Comparticipação | | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Associados CPASF | Efetivos | 222 | 224 | 222 | 226 | 213 | 218 | 226 | 237 | 253 | 269 |
| | Não efetivos | 61 | 65 | 66 | 68 | 71 | 71 | 73 | 45 | 49 | 51 |
| | Beneficiarios total | 283 | 289 | 288 | 294 | 284 | 289 | 299 | 282 | 302 | 320 |
| Comparticipação ASF | Total | 160.000 € | 160.000 € | 160.000 € | 160.000 € | 192.000 € | 168.000 € | 177.500 € | 213.640 € | 167.000 € | 174.000 € |
| | Por beneficiário | 565 € | 554 € | 556 € | 544 € | 676 € | 581 € | 594 € | 758 € | 553 € | 544 € |
| Comparticipação valor SSAP | Por beneficiário | 161 € | 161 € | 162 € | 165 € | 168 € | 169 € | 169 € | 170 € | 185 € | 196 € |
| | Total | 45.624 € | 46.591 € | 46.662 € | 48.491 € | 47.591 € | 48.768 € | 50.456 € | 48.063 € | 55.795 € | 62.669 € |
| Diferença ASF/SSAP | Por beneficiário | **404 €** | **392 €** | **394 €** | **379 €** | **508 €** | **413 €** | **425 €** | **587 €** | **368 €** | **348 €** |
| | Total | **114.376 €** | **113.409 €** | **113.338 €** | **111.509 €** | **144.409 €** | **119.232 €** | **127.044 €** | **165.577 €** | **111.205 €** | **111.331 €** |
| | % | **350,7%** | **343,4%** | **342,9%** | **330,0%** | **403,4%** | **344,5%** | **351,8%** | **444,5%** | **299,3%** | **277,7%** |

**Fonte:** Elaboração própria, com base em documentação recebida[357]

378. O custo anual da comparticipação da ASF por cada associado efetivo e não efetivo da CPASP que era de 565 € em 2015, atingiu o máximo de 758 € em 2022 (mais 34% face a 2015), e baixou para 544 € em 2024. Nos SSAP variou entre 161 € em 2015 e 196 € em 2024.

379. **Em suma, o sistema de proteção social complementar financiado pela ASF, através da CPASF, comporta benefícios não previstos em normas imperativas do regime do contrato individual de trabalho nem no IRCT aplicado aos trabalhadores do sector a que a ASF aderiu, não cumpre requisitos e limitações inerentes à prossecução do interesse público que assegurem os princípios da boa administração, da proporcionalidade e da razoabilidade. Face ao SASC, que se rege pelo princípio da adequação e pela condição de recursos, é mais oneroso: de 2015 a 2024, a ASF teria poupado 1.231.430,07 € se tivesse aplicado o modelo de financiamento do SASC.**

Em contraditório, pronunciam-se os responsáveis do CA da ASF, a título institucional e individual, neste caso, face à relevância financeira atribuída à situação (§383-386). Rejeitam que o sistema de proteção social complementar financiado pela ASF, através da CPASF, não cumpre requisitos e limitações inerentes à prossecução do interesse público, que assegurem os princípios da boa administração, da proporcionalidade e da razoabilidade.

*CA da ASF e membros do CA aderentes à sua pronúncia*

A CPASF está *"alinhada com os princípios que caraterizam"* o SASC:

[355] **SPE:** Artigos 5.º e 6.º, do DL 122/2007, de 27/04; Portaria 974/2007, de 24/08; Portarias de atualização do valor do indexante dos apoios sociais: Portaria 106/2007, de 23/01; Portaria 9/2008, de 03/01; Portaria 1514/2008, de 24/12; Portaria 1458/2009, de 31/12; Artigo 67º, da Lei 55-A/2010, de 31/12; artigo 79º, da Lei 64-B/2011, de 30/12; artigo 114º, da Lei 66-B/2012, de 31/12; artigo 113º, da Lei 83-C/2013, de 31/12; artigo 117º, da Lei 82-B/2014, de 31/12; artigo 73º, da Lei 7-A/2016, de 30/03; Portaria 4/2017, de 03/01; Portaria 21/2018, de 18/01; Portaria 24/2019, de 17/01; Portaria 27/2020, de 31/01; Portaria 294/2021, de 13/12; Portaria 298/2022, de 16/12; Portaria 421/2023, de 11/12. **SFA:** Despacho 32762-R/2008, assinado em 07/02 pelos membros do Governo e publicado em DR, 2.ª série, n.º 252, de 31/12.

[356] Únicos elegíveis para inscrição como beneficiários do SASC.

[357] O n.º de associados reporta-se a 31/12 de cada ano. Informação recebida da CPASF em 09/05/2023; Planos de atividades e orçamento CPASF de 2019 a 2023 e Relatórios e Contas CPASF de 2015 a 2024; e legislação mencionada na nota de rodapé 355. O n.º de associados efetivos e não efetivos reporta-se a 31/12 de cada ano.

- Princípio da adequação (respostas oportunas e eficazes, de forma personalizada, às carências detetadas, de acordo com as disponibilidades financeiras dos serviços): *"A Casa do Pessoal, por via dos seus associados, tem conhecimento direto das carências por estes sentidos e procura responder a essas necessidades com as disponibilidades financeiras de que dispõe. Também o acompanhamento do CA da ASF é fundamental nesta matéria, sendo o órgão mais bem posicionado para conhecer das necessidades ao nível da política de recursos humanos."*

- Princípio da não acumulação (assegura não serem as prestações da ação social complementar cumuláveis com outras de idêntica natureza e finalidade, desde que plenamente garantidas pelos regimes gerais de proteção social): *"todos os (...) atuais trabalhadores e associados da Casa do Pessoal beneficiam, apenas, do regime de proteção social complementar atribuído por via da Casa do Pessoal, não o cumulando com qualquer outro".*

- Princípio da responsabilidade do Estado (assunção, por este, do financiamento da ação social complementar, sem prejuízo do eventual recurso a quotizações de natureza voluntária): a *"Casa do Pessoal (...) não beneficia do financiamento do Estado (...), beneficiando, ao invés, de financiamento da ASF."*

- Condição de recursos é uma faculdade no SASC, *"não existindo essa imposição pela via legislativa"*.

- *"a comparticipação de refeições pela Casa do Pessoal não é diferente do regime instituído noutras autoridades de supervisão e bem assim nos próprios SSAP. Desde 1 de janeiro de 2024 que a Casa do Pessoal não comparticipa mais de 50 % do valor da refeição" (...) [2024: 47,4%; 2025: 44,3%]. De facto, a comparticipação que é atualmente feita pela Casa do Pessoal continua a ser superior à comparticipação feita pelos SSAP. No entanto, não é maior do que a comparticipação feita pelos SSAP*

***Presidente e Vogal do CA (01/09/2012 – 16/06/2019)***

"*Também não se pode acompanhar a conclusão do Mapa [6] do Anexo VII, de que, (...) não foi prosseguido o interesse público, nem os princípios da boa administração, da proporcionalidade e da razoabilidade".*

*"Como decorre dos objetivos visados pelo referido sistema de apoio social, elencados naquele art. 37.º do Regulamento Interno, não se pode concluir que não era cumprido o interesse público ou os princípios da boa administração, da proporcionalidade e da razoabilidade".*

***Vice-Presidente do CA (01/09/2012 – 30/11/2022)***

*"do ponto de vista do cumprimento do princípio da boa administração (..) e do princípio da proporcionalidade, dir-se-á, também, que os benefícios laborais conferidos pelas comparticipações à Casa de Pessoal são razoáveis e até menos favoráveis do que outros sistemas (como é o caso dos SSAP)".*

Contestam ainda (CA da ASF e ex-Vice-Presidente) a comparabilidade dos dados utilizados no **Quadro 9** e no **Quadro 10**, alegando o primeiro:

*"não é possível comparar (...) a comparticipação unitária (por beneficiário) numa estrutura com 283 beneficiários com uma estrutura com dezenas de milhar de beneficiários (...), uma vez que a estrutura de custos é profundamente afetada pelo efeito de escala".*

*"a comparação é feita considerando apenas a comparticipação por beneficiário dos organismos que recorrem aos SSAP, assim desconsiderando totalmente outras fontes de receita dos SSAP, como sejam as receitas do Orçamento do Estado, as vendas de bens e serviços e outras receitas".*

*"não sendo tidos em conta eventuais custos diretos e indiretos da perda de autonomia desta Autoridade na capacidade de assegurar um refeitório nas suas próprias instalações, com os custos inerentes à deslocação dos seus trabalhadores para outros refeitórios assegurados pelos SSAP".*

*"O valor apurado (...) como sendo uma alegada poupança, de cerca de 1.200.000 € ao longo de 10 anos (...), está assim errado e precisaria de ser recalculado com dados (...) comparáveis".*

E, o segundo, *"a comparação entre os valores de comparticipação pelos SSAP e pela Caixa de Pessoal da ASF – designadamente, os constantes do Quadro 9 do § 375 (...) – não tem em consideração o universo de destinatários de cada um dos sistemas de apoio aos trabalhadores".*

Relacionado com esta matéria, o MEF apresentou pronúncia institucional sobre a recomendação (§416) que lhe foi dirigida, alegando não fazer *"sentido a ponderação da inscrição dos trabalhadores das entidades reguladoras independentes nos Serviços Sociais da Administração Pública DL 122/2007, de 27/05, designadamente dos trabalhadores da ASF, na medida em que este regime não lhes é aplicável"* e porque *"os trabalhadores da ASF já se encontram abrangidos por um regime de idêntica natureza, ao abrigo da alínea g) do n.º 3 do artigo 30.º dos Estatutos da ASF (...) e do artigo 37.º do Regulamento Interno da ASF"*.

***Apreciação*** – Sobre o cumprimento dos requisitos e limitações inerentes à prossecução do interesse público, que assegurem os princípios da boa administração, da proporcionalidade e da razoabilidade, a argumentação não colhe por o alegado sistema de proteção social não estar suportado em regras que assegurem o cumprimento daqueles requisitos: normas imperativas do regime do contrato individual de trabalho, IRCT aplicado aos trabalhadores do setor, ou, como relatado, regulamento interno da ASF. Os próprios alegantes reconhecem[358] a CPASF como associação de direito privado que prossegue os *"interesses individuais dos seus associados"* e não interesses de carácter geral típicos de entidades que prosseguem fins públicos, como é o caso da ASF, pelo que compete a esta garantir o cumprimento daqueles princípios. A única limitação às atividades da CPASF é o montante do financiamento da ASF e os objetivos de carácter geral do alegado sistema de proteção social que estão estabelecidos no artigo 37.º do Regulamento Interno da ASF e que não consubstanciam a regulamentação prevista nos Estatutos.

Não obstante a falta de regulamentação, a auditoria considerou a natureza das prestações realizadas pela CPASF e financiadas pela ASF e a sua similitude com as prestações do SASC, aplicáveis à generalidade dos trabalhadores da administração direta e indireta do Estado e, também, de entidades do setor público empresarial, mas não aplicável aos trabalhadores das ER. Na falta de outras normas legais imperativas ou de IRCT dos trabalhadores do setor que preveja prestações desta natureza, o SASC estabelece um referencial para o poder regulamentar da ASF, assegurando a prossecução dos princípios antes referidos.

Importa sublinhar que as práticas adotadas pela ASF se traduziram na afetação de montantes financeiros significativos à CPASF, sob a forma de subvenções, atribuídas de modo periódico e reiterado. Conforme resulta dos elementos contabilísticos analisados, no período compreendido entre 2015 e 2024, foram atribuídas subvenções anuais no montante médio de 173 mil€/ano, perfazendo um valor acumulado de 1,7 M€ (ver ***§350***). A regularidade, previsibilidade e continuidade destas transferências financeiras conferem-lhes, do ponto de vista económico-financeiro, a natureza de despesa corrente recorrente, integrando-se estruturalmente na formação dos encargos da ASF.

A assunção e manutenção de encargos permanentes por via da atribuição reiterada de subvenções de elevado montante, sem norma legal que habilite a ASF a financiar a CPASF ou que atribua a esta a missão de gerir o sistema de proteção social dos trabalhadores da ASF e sem adequada demonstração do cumprimento dos requisitos e limitações inerentes à prossecução do interesse público, que assegurem os princípios da boa administração, da proporcionalidade e da razoabilidade, é suscetível de configurar violação de normas financeiras, enquadrável, em abstrato, no regime de responsabilidade financeira previsto no artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e i), da LOPTC (ver ***§383-386***).

Tal circunstância agrava o risco de afetação de recursos a finalidades diversas da missão institucional e dificulta a prestação de contas quanto à utilização de receitas próprias, com reflexo na transparência e na fundamentação económico-financeira do modelo de financiamento.

Sobre a comparabilidade dos dados constantes dos **Quadro 9** e **Quadro 10**, compete ao CA da ASF, no âmbito da regulamentação do sistema e salvaguardando os princípios mencionados, demonstrar a necessidade de comparticipação superior à realizada pelas entidades do SPE, relativamente aos trabalhadores beneficiários do SASC. Além das variáveis que invoca, o CA da ASF deve, também, ter em conta a diferenciação entre trabalhadores abrangidos, designadamente em matéria de estatuto remuneratório, benefícios e subsídio de refeição, assim como o facto de a condição de recursos não ser aplicada pela CPASF e sê-lo na maioria dos apoios atribuídos pelo SASC.

[358] CA da ASF, a propósito da CPASF não era uma entidade adjudicante para efeitos da aplicação do regime dos contratos públicos.

Tratando-se de opção política que exige alteração legislativa, a ponderação de incluir estes trabalhadores no âmbito de aplicação do DL 122/2007, de 27/05, foi, à partida, rejeitada pelo MEF, nas suas alegações, invocando o âmbito de aplicação deste diploma. Ora, é precisamente esse âmbito que faz reiterar tal ponderação, designadamente quanto à avaliação económica e financeira da alteração do âmbito de aplicação daquele diploma e aos seus impactos na gestão do SASC e das ER.

### Relevância financeira dos factos descritos

380. Os factos descritos são suscetíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e l), da LOPTC.

381. A ASF realizou despesas através da CPASF sem título adequado para o efeito. Face à falta de autonomia da CPASF, a despesa realizada por esta é imputável à ASF que, assim, violou normas de elaboração e execução dos orçamentos e de assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos. Violou, ainda, normas de contratação pública, pois o regime desta não foi aplicado nas aquisições realizadas através da CPASF. As normas violadas são:

- ⇒ *Artigo 5.º, n.º 3, alínea a), da LQER e artigo 2.º, n.º 3, alínea a), dos Estatutos da ASF sobre a aplicação à ASF do regime da contratação pública;*
- ⇒ *Artigo 21.º, n.º 2, alíneas a), b) e c), da LQER e artigo 16.º, n.º 2, alíneas a), b) e c), dos Estatutos da ASF, sobre as competências do CA da ASF sobre gestão financeira e patrimonial;*
- ⇒ *Artigos 4.º, n.º 2, e 38.º da LQER, e artigos 35.º n.ºs 1 e 3, e 40.º dos Estatutos da ASF sobre o regime aplicável à gestão financeira e patrimonial, designadamente regras de autorização, cabimentação e programação de despesa e de prestação de contas;*
- ⇒ *Artigos 9.º, 17.º, 50.º, 52.º, n.ºs 3 e 4, da Lei 151/2015, de 11/09, Lei do Enquadramento Orçamental vigente desde 01/04/2020, e até então artigos 5.º, 8.º, 24.º e 42.º, n.ºs 6 e 7, da Lei 91/2001, de 20/08, que estabelecem os princípios da unidade e universalidade dos orçamentos, o princípio da especificação, o conteúdo do orçamento das entidades públicas e os princípios gerais de execução da despesa.*

382. Os eventuais responsáveis são os membros do CA que, desde 2017, aprovaram a comparticipação financeira à CPASF para realizar despesa da responsabilidade da ASF[359] – ***ver Anexo VI (Mapa 5).***

383. Os apoios atribuídos a título de sistema de proteção social complementar, são ainda suscetíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n. º 1, alíneas b) e i), da LOPTC.

384. Estão em causa os apoios concedidos pela ASF aos seus trabalhadores, através do financiamento da CPASF, de 2015 a 2024, sem suporte em normas imperativas do regime do contrato individual de trabalho e no IRCT aplicado aos trabalhadores do setor a que a ASF aderiu, nem em regulamento interno da ASF que assegurasse os requisitos e limitações decorrentes da prossecução do interesse público, designadamente, o cumprimento dos princípios da boa administração, da proporcionalidade e da razoabilidade. Caso a ASF tivesse aplicado o modelo de financiamento do SASC, que observa o princípio da adequação e a condição de recursos, garantindo aqueles princípios, teria obtido uma poupança de em 1.231.430,07€, no período de 2015 a 2024.

385. Nesta situação foram violadas as seguintes normas subsumíveis no artigo 65.º, n. º 1, alíneas b) e i), da LOPTC:

- ⇒ *Artigos 12.º, n.ºs 1 e 3, e 37.º da LQER e artigos 3.º, n.ºs 1 e 3, alínea a), e 39.º dos Estatutos da ASF, que proíbem a ASF de dedicar recursos a finalidades diversas das que lhe foram cometidas (ainda que esteja previsto um regime de proteção social para os seus trabalhadores, este não se encontra suficientemente densificado e justificado);*

[359] Artigo 67.º, n.º 3, conjugado com os artigos 61.º, n.º 1 e 3, 70.º da LOPTC.

⇒ *Artigo 32.º, n.º 4, da LQER que determina a aplicação à ASF dos requisitos e limitações decorrentes da prossecução do interesse público;*

⇒ *Artigo 10.º, n.º 2, alínea e), da LQER, e artigo 30.º, n.º 3, alínea g), dos Estatutos da ASF que a obrigam a definir regras sobre o regime de proteção social complementar aplicável ao pessoal;*

⇒ *Artigos 5.º, 7.º e 8.º, do Código do Procedimento Administrativo, anexo ao DL 4/2015, de 7/01, que estabelecem os princípios da boa administração, da proporcionalidade e da razoabilidade;*

⇒ *Artigos 18.º e 52.º, n.º 3, alínea b), da Lei 151/2015, de 11/09, Lei do Enquadramento Orçamental vigente desde 01/04/2020, e até então artigos 10.º-E e 42.º, n.º 6, alínea e), da Lei 91/2001, de 20/08, que estabelecem os princípios da economia, eficiência e eficácia da assunção de compromissos e na realização de despesa pública.*

386. Os eventuais responsáveis por estas infrações financeiras são, também, os membros do CA que aprovaram a comparticipação financeira à CPASF [360] – ***ver Anexo VII (Mapa 6).***

387. O regime e a efetivação das responsabilidades indiciadas constam dos ***§248 a 250.***

388. **Em suma, os factos descritos configuram infrações financeiras suscetíveis de gerar, em ambas as situações, responsabilidade financeira sancionatória. Os eventuais responsáveis estão identificados no Anexo VII.**

Em contraditório, pronunciam-se sobre a situação o CA da ASF, a título institucional, e todos os membros do CA identificados como responsáveis individuais para efeitos de efetivação de eventuais responsabilidades financeiras. Alegam a legalidade da situação descrita e refutam a indiciação de eventuais responsabilidades financeiras, com base em três argumentos principais, já sintetizados e apreciados (§354, 361 e 379):

1. Dispor a CPASF de autonomia e não ser a despesa por ela executada atribuível ao CA da ASF.
2. Existir fundamento legal e regulamentar para o financiamento da CPASF e dos benefícios atribuídos.
3. Estar o sistema de proteção social financiado pela ASF, através da CPASF, alinhado com os princípios do SASC e, consequentemente, com os princípios da boa administração, da proporcionalidade e da razoabilidade.

Conforme apreciação efetuada, as alegações apresentadas não são suscetíveis de afastar a indiciação das eventuais responsabilidades decorrentes da situação relatada:

⇒ Quanto à primeira indiciação está em causa a omissão de procedimentos de autorização da despesa e de contratação pública que teriam de ser executados pela ASF, se não fosse a intermediação da CPASF, e obrigações relativas à elaboração do orçamento da ASF que, refletindo o financiamento em *"transferências e subsídios correntes"*, não reflete os fins a que se destina esse financiamento;

⇒ Quanto à segunda indiciação, está em causa a inexistência de norma legal que habilite o financiamento da CPASF pela ASF e a falta de regulamentação do alegado sistema de proteção social que garanta os princípios da boa administração, da proporcionalidade e da razoabilidade, estabelecidos no CPA, e refletidos na LEO, como princípios da economia, eficiência e eficácia.

No que respeita à intervenção pessoal no processo, a Vogal do CA indicada como eventual corresponsável no período de 01/12/2022 a 31/12/2024, alega:

⇒ *"erro objetivo quanto ao segundo período assinalado, uma vez que a Visada renunciou ao cargo em 24.06.2024, com efeitos a 28.08.2024, sendo contra legem qualquer imputação subsequente a esse período"*

⇒ *"A realidade destas duas imputações era anterior ao início do exercício de funções pela Visada, não tendo sido colocada em causa pela Visada, uma vez que se tratava de matéria discutida e decidida pela Senhora Presidente da ASF e pelo Senhor Administrador (...), sendo internamente alocado à área de Recursos Humanos e não à área financeira".*

[360] *Idem*, artigo 67.º, n.º 3, conjugado com os artigos 61.º, n.º 1 e 3, 70.º da LOPTC.

Por fim o Presidente e a Vogal do CA (01/09/2012 – 16/06/2019), sem concederem atuação contrária à lei, evocam a possibilidade estabelecida na LOPTC de relevação da sua eventual responsabilidade sancionatória (artigo 65.º, n.º 9).

Sobre o período de exercício efetivo de funções da Vogal do CA indicada como eventual corresponsável entre 01/12/2022 e 31/12/2024, considera-se a data de produção de efeitos da renúncia, 28/08/2024. Porém, em 2024, o financiamento da CPASF pela ASF foi aprovado em reunião do CA de 21/05/2024, conforme extrato da ata entregue à auditoria.

Constituindo o poder de relevar a eventual responsabilidade sancionatória prerrogativa do Tribunal, não é aplicável à situação concreta, por estarem em causa benefícios atribuídos sem o necessário fundamento legal e regulamentar, a violação de normas orçamentais e a omissão de procedimentos de autorização da despesa, de contratação pública e de obrigações relativas ao orçamento da ASF.

### 3.3.6 Deficiente divulgação de informação que deve ser pública

*Lacunas na divulgação de informação de gestão da ASF limitam a sua transparência*

389. A independência das ER, com o poder discricionário subjacente, foi balanceada, pelo legislador, com o princípio da transparência e da publicidade[361]. Esta *"legitimação pela accountability"* é a pedra basilar do seu sistema de controlo contínuo[362]. Para além do dever de prestar informação a diversas entidades, com destaque para a Assembleia da República, as ER estão obrigadas a publicar informação no seu portal. O incumprimento grave ou reiterado de normas legais e estatutos, incluindo obrigações de transparência e informação sobre a sua atividade pode constituir motivo de dissolução do CA das ER. Estas normas estão vertidas nos Estatutos da ASF[363]. As ER estão ainda sujeitas a deveres comuns a outras entidades, como o de publicar códigos de conduta[364].

390. A auditoria detetou deficiências da ASF em cumprir estas obrigações, parte das quais subsiste[365]. Não têm sido objeto de publicação regulamentos internos e outra informação sobre:

- ⇒ *Avaliação de desempenho e mérito;*
- ⇒ *Regime de carreiras;*
- ⇒ *Estatuto remuneratório do pessoal;*
- ⇒ *Categorias, cargos ou funções de titulares de cargos de direção ou equiparados;*
- ⇒ *Regime de proteção social complementar aplicável ao pessoal;*
- ⇒ *Mapa de pessoal sem identificação nominal, estatuto remuneratório e sistema de carreiras.*

391. Além disso:

- ⇒ *A publicitação de ofertas de emprego não disponibiliza as decisões, como recomendável.*
- ⇒ *Os orçamentos não são publicados, apenas a sua análise consta dos planos de atividades.*
- ⇒ *Não são divulgados relatórios e pareceres da CF, como os relativos aos planos anuais de atividades e orçamentos e à sua ação fiscalizadora, incluindo o relatório anual global.*[366]
- ⇒ *As pronúncias do Conselho Consultivo (CC) também não são divulgadas no portal.*

[361] Artigo 4-º, n.º 1, alíneas d) e f), da LQER.
[362] Catarino, L. G. (2014). O Novo Regime da Administração Independente: Quis Custodiet Ipsos Custodes? In *Cedrip, on line, n.º 16, fevereiro de 2014*
[363] Sobre os deveres de informação e transparência: artigos 32.º, n.º 3, alínea a), 38.º, n.º 2, 47.º, n.º 2, 48.º e 49.º, da LQER e artigos 22.º, 23.º, 30.º, n.º 3, 31.º, n.º 1, alínea a), 40.º, n.º 2, 46.º e 54.º, dos Estatutos; sobre o motivo de dissolução: artigo 20.º, n.ºs 4 e 5, alínea a), da LQER e artigo 13.º, n.ºs 4 e 5, alínea a), dos Estatutos.
[364] Artigo 19.º, n.º 1 e 2, alínea d), da Lei 52/2019, de 31/07; e artigos 5.º, n.º 1, 6.º, n.º 6, e 7.º, n.º 5, do Regime geral da prevenção da corrupção, anexo ao DL 109-E/2021, de 09/12.
[365] O ***Anexo VI*** enumera os elementos de divulgação obrigatória no portal da ASF, bem como a sua verificação.
[366] Artigo 48.º, alínea g), da LQER.

392. **Em suma, subsistem lacunas que limitam a transparência da gestão da ASF, em especial, sobre regras de organização interna e regime de pessoal. A falta dos relatórios da CF sobre planos anuais de atividade, orçamentos e a sua ação fiscalizadora, incluindo o relatório anual global, e a falta das pronúncias do CC não contribui para a transparência e o escrutínio da ASF.**

Em contraditório, o CA alega ter *"feito um esforço assinalável no sentido de aumentar a transparência da sua atividade, incluindo a das suas contas"* e a ASF estar *"empenhada em assegurar a divulgação dos documentos em que se alicerça a sua gestão financeira de forma correta e completa"*. Informa ter em *"preparação um procedimento interno de controlo, destinado a garantir que os elementos de publicação obrigatória serão sempre tempestiva e integralmente divulgados e atualizados no portal institucional da ASF"* e ter procedido à divulgação de relatórios e pareceres da CF (relatórios anuais globais; relatórios de execução orçamental; relatórios a pareceres sobre os Planos Anuais de Atividades e Orçamentos - PAO). Informa também que se encontram *"em análise/revisão o processo de avaliação de desempenho, o regime de carreiras e o estatuto remuneratório dos trabalhadores, matérias que deverão ser objeto de integração no Regulamento Interno"* e que, entretanto, foram já publicados o *"Manual de Apoio ao Processo de gestão do Desempenho"* e o *"mapa de pessoal da ASF"*.

Alega, também, a suficiência dos PAO para assegurar, *"de forma substancial, o acesso público"* a informação orçamental e que *"os orçamentos da ASF, do FGA e do FAT se encontram publicados no site da Entidade Orçamental (...), de acesso universal"* e destaca constar do *"organograma da ASF, publicado no seu site institucional, a indicação, por departamento, dos titulares de cargos de direção"* e dos Estatutos, Regulamento Interno e Acordo de Empresa, o *"regime de proteção social complementar aplicável ao pessoal.* Por fim, entende, que a não publicação de pronúncias do Conselho Consultivo e de decisões sobre procedimentos de recrutamento de pessoal *"não consubstancia qualquer falha carecida de correção"*, por não resultar das disposições legais aplicáveis.

***Apreciação*** – Registam-se, como positivas as publicações entretanto efetuadas, em especial os pareceres e relatórios da CF. Porém, mantêm-se falhas: a avaliação de desempenho, o regime de carreiras e o estatuto remuneratório dos trabalhadores estão, conforme as alegações, em processo de revisão, não se encontrando também publicados os normativos vigentes; a publicação do organograma não substitui a obrigação legal de publicitar as categorias, cargos ou funções consideradas titulares de direção ou equiparados; os Estatutos e o Regulamento Interno da ASF não regulamentam o sistema de proteção social aplicável (o que a ASF alega ser o sistema de proteção social contém apenas objetivos gerais do sistema – ***ver 3.3.5***); a informação orçamental constante dos PAO, sendo útil, não corresponde aos orçamentos que a ASF deve, nos termos legais, publicar no seu sítio de internet. A publicação das pronúncias do Conselho Consultivo e de decisões sobre procedimentos de recrutamento de pessoal, não decorrendo de imposição legal, contribuem para a transparência e escrutínio da ASF. Termos em que se mantêm as observações, conclusão e recomendação associadas.

# 4 CONCLUSÕES

393. As taxas de supervisão e regulação cobradas pela ASF em 2023 (21,5 M€) não são ajustadas desde 2009 e não existe avaliação periódica que assegure a adequação (incluindo proporcionalidade) desta receita à despesa necessária para prossecução eficaz e eficiente da sua missão, otimizando o seu impacto nos regulados, supervisionados e consumidores – ***ver 3.1.1.***

394. A não implementação de sistema de contabilidade de gestão na ASF prejudica gerir recursos eficientemente, cumprir as atribuições, determinar e monitorizar objetivos e responsabilizar pela prestação de contas. Em especial, este sistema é necessário para aferir a adequação (incluindo a proporcionalidade) das taxas de supervisão e regulação a favor da ASF e a fiabilidade (incluindo a correção) da receita cobrada pela gestão do FAT e do FGA – ***ver 3.1.2.***

395. A ASF acumulou excedentes de tesouraria (44 M€ após 2023), suficientes para suportar a despesa corrente por mais de ano e meio. Os excedentes resultam da não utilização de receita nos fins que a justificam (em prossecução da missão da ASF) e, aplicados no financiamento do Estado, oneram operadores económicos e, por via dos preços por estes praticados, destinatários dos seus serviços – ***ver 3.1.3.***

396. A receita cobrada pela ASF aos Fundos (FAT e FGA) pela gestão destes não tem sido determinada por metodologia estável que assegure a fiabilidade (incluindo a correção) dos valores cobrados. Essa gestão comporta riscos de conflito de interesses e de desvio do foco na missão de regulador e supervisor – ***ver 3.1.4.***

397. Os sistemas de planeamento e de indicadores de desempenho não asseguram a avaliação em função dos resultados, nem informam sobre o sucesso da estratégia definida. Nos indicadores selecionados, a inconsistência da informação entre as metas e os resultados de áreas chave colocam em causa a fiabilidade dos dados reportados, a consistência dos métodos de recolha e a utilidade dos indicadores – ***ver 3.2.1.***

398. A avaliação do impacto regulatório pela ASF é ainda incipiente, não fornece dados quantitativos sobre custos e benefícios da regulação nem assegura a sua revisão sistemática – ***ver 3.2.2.***

399. As associações mutualistas, sujeitas, desde 2018, ao regime transitório de adaptação ao regime de regulação e supervisão da atividade seguradora e resseguradora, continuam sem apresentar planos de convergência conformes à sua obrigação legal, limitando os poderes de regulação e supervisão da ASF, a sustentabilidade económico-financeira e técnica das modalidades de benefícios e das associações, a proteção dos seus associados e a estabilidade do sistema financeiro. Apesar de ter sido comunicada ao Governo, esta deficiência ainda não foi suprida nem é reportada nos relatórios de atividades da ASF – ***ver 3.2.3.***

400. A aplicação de normativos que pretendem aumentar as garantias de independência, imparcialidade e autonomia da ASF foi prejudicada pelo atraso em substituir os membros do CA e da CF da ASF designados para o ISP, que se mantiveram em funções muito para além dos seus mandatos: 21 meses e 16 dias, o Presidente e a Vogal do CA; cinco anos e três meses, o Vice-Presidente do CA; três anos, os membros da CF. Além disso, os membros da CF, nomeados em 2018 com mandatos até 30/09/2022, mantêm-se em funções, diminuindo aquelas garantias – ***ver 3.3.1.***

401. O atraso em substituir membros oriundos do ISP impediu a ASF de poupar 561.806,64 € nas remunerações do CA, de 16/10/2017 a 30/11/2022, e, para determinar os vencimentos dos membros da CF, nomeados em 2018, a indexação do regime estabelecido na LQER e nos Estatutos da ASF a vencimentos fixados com base no regime do ISP, incompatível com o primeiro, fez pagar mais 396.365 € e 28.561 €, em vencimentos e IVA, respetivamente – ***ver 3.3.1.***

402. A ASF adotou normas internas de conduta e implementou estruturas para aplicar os regimes de incompatibilidades e impedimentos a membros do CA, trabalhadores e titulares de cargos de direção ou equiparados, mas revelou falhas na autorização de acumulação de funções e no arquivo de informação relevante – ***ver 3.3.1.***

403. A estrutura orgânica foi alterada por decisões gestionárias sem fundamentar a sua eficácia, eficiência e racionalidade económica. O CA descurou competências de orientação e gestão, bem como deveres de diligência quanto à transparência e publicitação de regras sobre a organização interna e o regime de pessoal da ASF – ***ver 3.3.2.***

404. O impacto da vigência do Regime de Carreiras e Estatuto Remuneratório (RCER) revela falta de estudos prospetivos, insuficiência das medidas de mitigação, descontrolo da despesa com pessoal e insustentabilidade futura ou pressão crescente para aumentar taxas de supervisão e regulação com a consequente onerosidade sobre o setor. Além disso, um acordo de empresa que vá além do legalmente determinado para o estatuto remuneratório e/ou que atribua benefícios não estabelecidos para os trabalhadores do setor, em IRCT, comporta riscos de ilegalidade que importa acautelar– ***ver 3.3.4.***

405. Em 23/02/2021, o CA deliberou criar o Departamento de Compras e Património, tendo acumulado a sua direção com a do Departamento de Sistemas de Informação e atribuído ao titular dos cargos um suplemento de acumulação de funções cujo suporte legal não constava do inerente processo de autorização da despesa – ***ver 3.3.4.***

406. Há lacunas e insuficiências na fundamentação de formações financiadas, sobretudo até 2022. De 2015 a 2023, a ASF financiou formação académica superior (nem sempre salvaguardando o investimento com pactos de permanência), prática que, configurando-se como benefício a certos trabalhadores, deve estar sujeita aos limites vigentes na instituição para atribuir retribuições e outros abonos – ***ver 3.3.4.***

407. A ASF utiliza indevidamente a Casa do Pessoal da ASF, associação privada sem fins lucrativos, para realizar despesa e atribuir benefícios adicionais aos seus associados – ***ver 3.3.5.***

408. O sistema de proteção social complementar financiado pela ASF, através da CPASF, comporta benefícios não previstos em normas imperativas do regime do contrato individual de trabalho nem no IRCT aplicado aos trabalhadores do sector a que a ASF aderiu, não cumpre requisitos e limitações inerentes à prossecução do interesse público, que assegurem os princípios da boa administração, da proporcionalidade e da razoabilidade. Face ao Sistema de Ação Social Complementar (SASC) dos trabalhadores da Administração Pública, que se rege pelo princípio da adequação e pela condição de recursos, é mais oneroso: de 2015 a 2024, a ASF teria poupado 1.231.430,07 € se tivesse aplicado o modelo de financiamento do SASC – ***ver 3.3.5***

409. Subsistem falhas na publicação de elementos obrigatórios no portal da ASF, que colocam em causa o princípio da transparência e da publicidade, nomeadamente sobre: regime de avaliação do desempenho; regime de carreiras; estatuto remuneratório; categorias, cargos e funções de titulares de cargos de direção ou equiparados; regime de proteção social complementar aplicável ao pessoal; mapa de pessoal sem identificação nominal, estatuto remuneratório e sistema de carreiras; relatórios e pareceres da Comissão de Fiscalização – ***ver 3.3.6.***

410. Factos descritos nos §401, 407 e 408 são suscetíveis de gerar responsabilidade financeira reintegratória e/ou sancionatória, sem prejuízo de, nos termos legais aplicáveis, o procedimento por responsabilidade reintegratória se extinguir pelo pagamento da quantia a repor em qualquer momento, incluindo juros – ***ver 3.3.1 e 3.3.5.***

# 5 RECOMENDAÇÕES

*Ao Governo, através dos membros responsáveis pelas áreas das Finanças e da Segurança Social*

411. Suprir a falta de adaptação das associações mutualistas ao regime de regulação e supervisão da atividade seguradora e resseguradora, nomeadamente entre requisitos prudenciais legalmente aplicáveis às empresas de seguros e especificidades dessas associações, para assegurar a sua pretendida regulação e supervisão pela ASF.

*Ao Governo, através do membro responsável pela área das Finanças*

412. Determinar a avaliação periódica das taxas de supervisão e regulação da ASF, que fundamente e demonstre a adequação (incluindo proporcionalidade) da respetiva receita à despesa necessária para prossecução eficaz e eficiente da sua missão, otimizando o seu impacto nos regulados, supervisionados e consumidores.

413. Assegurar que a gestão do FAT e FGA deixe de comportar riscos de conflito de interesses e de desvio do foco na missão de regulador e supervisor da ASF, incluindo salvaguardar que receitas afetas a esses Fundos não sejam utilizadas em fins alheios à sua missão.

414. Providenciar a substituição dos membros dos órgãos das entidades reguladoras com mandato findo pelo decurso do tempo, como os da Comissão de Fiscalização da ASF que se encontram nessa situação desde 2022.

415. Instituir mecanismos eficazes de controlo do prazo dos mandatos dos membros dos órgãos das entidades reguladoras, que assegurem a sua substituição tempestiva (nos termos legais).

416. Ponderar a inscrição dos trabalhadores das entidades reguladoras independentes nos Serviços Sociais da Administração Pública, entidade gestora do Sistema de Ação Social Complementar, ficando aquelas entidades adstritas a transferir uma comparticipação anual a seu cargo por cada trabalhador inscrito como beneficiário.

*À Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões*

417. Implementar a avaliação periódica das suas taxas de supervisão e regulação, que fundamente e demonstre a adequação (incluindo proporcionalidade) da respetiva receita à despesa necessária para prossecução eficaz e eficiente da sua missão, otimizando o seu impacto nos regulados, supervisionados e consumidores.

418. Concluir a implementação do sistema de contabilidade de gestão do SNC-AP, por ser condição necessária para gerir recursos eficientemente, cumprir as atribuições, determinar e monitorizar objetivos e responsabilizar pela prestação de contas.

419. Aplicar os excedentes de tesouraria nos fins legalmente previstos, contribuindo para a gestão financeira transparente e responsável, visto que a sua sistemática acumulação e aplicação no financiamento do Estado, onera operadores económicos e, por via dos preços por estes praticados, destinatários dos seus serviços.

420. Aplicar metodologia estável, fundamentada e formalmente aprovada, que assegure a fiabilidade (incluindo a correção) da receita a cobrar pela gestão dos Fundos (FAT e FGA).

421. Implementar sistemas de planeamento e de indicadores de desempenho que assegurem a sua avaliação, em função dos recursos utilizados e dos resultados obtidos, e informem sobre o sucesso da estratégia definida. O conjunto de indicadores deve ser abrangente, captar a qualidade dos processos, os resultados diretos da atividade (impactos) e a qualidade e efetividade da política regulatória e da supervisão, para demonstrar a utilização eficaz e eficiente dos recursos.

422. Aplicar metodologia para avaliar o impacto regulatório, que quantifique custos e benefícios, face aos impactos esperados, e assegure a revisão sistemática das normas regulamentares.

423. Reportar, em cada relatório de atividades, informação sobre a regulação e supervisão financeira das entidades com os requisitos estabelecidos no Código das Associações Mutualistas.

424. Corrigir as práticas remuneratórias de membros de órgãos da ASF contrárias à legislação aplicável, incluindo recuperar os valores indevidamente pagos com os respetivos juros.

425. Instituir mecanismos eficazes de controlo da acumulação de funções e do arquivo de informação relevante, que eliminem as falhas detetadas.

426. Adotar procedimentos formais para garantir que a eficácia, a eficiência e a economia das alterações na estrutura orgânica seja previamente fundamentada com a identificação dos problemas e suas causas, dos objetivos, benefícios e impacto esperados, bem como de indicadores e metas apropriados para as monitorizar e as confirmar como medidas eficazes, eficientes e económicas.

427. Adequar o regime de carreiras e estatuto remuneratório do pessoal ao financiamento necessário para prossecução eficaz e eficiente da missão da ASF (o que otimize o seu impacto nos regulados, supervisionados e consumidores), instituindo mecanismos eficazes de mensuração prévia dos encargos futuros com esse regime, para garantir a respetiva sustentabilidade, o alinhamento com os objetivos estratégicos e com as expectativas dos trabalhadores.

428. Assegurar que os novos Acordos de Empresa, em matéria de estatuto remuneratório e outros benefícios, cumprem os limites estabelecidos nos Estatutos da ASF, têm correspondência com IRCT aplicável a trabalhadores dos setores supervisionados, são necessários para assegurar a atratividade de recursos humanos pela ASF e não contrariam normas legais imperativas.

429. Corrigir e prevenir deficiências na instrução de processos de autorização de despesa, como a falta de evidência de suporte legal para suplemento de acumulação de funções.

430. Fundamentar a escolha das ações de formação a financiar, com objetivos e critérios previamente definidos para dotar os recursos humanos da ASF com as competências necessárias à prossecução eficaz e eficiente da sua missão (as que otimizem o seu impacto nos regulados, supervisionados e consumidores), sem benefícios discricionários, com sujeição aos limites vigentes para atribuir retribuições e outros abonos, bem como pactos de permanência para salvaguardar investimentos.

431. Não utilizar a Casa do Pessoal da ASF como veículo de despesa e para atribuir benefícios adicionais aos seus associados.

432. Regulamentar o sistema de proteção social complementar dos seus trabalhadores em linha com o Sistema de Ação Social Complementar aplicado aos trabalhadores da administração pública, quanto à sua abrangência, aos princípios que o regem e ao custo.

433. Suspender o financiamento dos apoios atribuídos a título de sistema de proteção social complementar, até à sua regulamentação.

434. Estabelecer mecanismo eficazes para garantir a divulgação tempestiva dos elementos obrigatórios no portal da ASF.

# 6 VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do projeto de relatório foi dada vista ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do artigo 29.º, n.º 5, da Lei 98/97, de 26/08 (LOPTC), e dos artigos 121.º-A, n.º 6, e 136.º, n.º 1, do Regulamento do Tribunal de Contas (RTC)[367] que emitiu o respetivo parecer (autuado no processo de auditoria).

# 7 EMOLUMENTOS

Nos termos do DL 66/96, de 31/05, Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, são devidos 17.164 euros de emolumentos, a suportar pela entidade auditada Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, em conformidade com a respetiva nota de emolumentos e tendo em conta as unidades de tempo imputadas à realização da auditoria.

# 8 DECISÃO

Os juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 2.ª Secção, decidem:

1. Aprovar o presente Relatório e ordenar a sua remessa às seguintes entidades:

   ⇒ *Presidente da Assembleia da República.*
   ⇒ *Ministro de Estado e das Finanças.*
   ⇒ *Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.*
   ⇒ *Ministro da Economia e da Coesão Territorial.*
   ⇒ *Presidente do Conselho de Administração da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões.*
   ⇒ *Presidente do Conselho de Administração da Autoridade da Concorrência.*
   ⇒ *Comissão de Fiscalização da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões.*
   ⇒ *Diretor-Geral da Direção-Geral da Segurança Social.*
   ⇒ *Responsáveis individuais com exercício de contraditório.*

2. Fixar o prazo de seis meses para as entidades destinatárias informarem o Tribunal sobre o acatamento das recomendações constantes deste Relatório ou apresentarem justificação, no caso de não acatamento, face ao disposto no artigo 65.º, n.º 1, j), da Lei 98/97, de 26/08.

3. Fixar o valor global dos emolumentos em 17.164 euros, a suportar pela entidade auditada, como consta do ponto 7 deste Relatório.

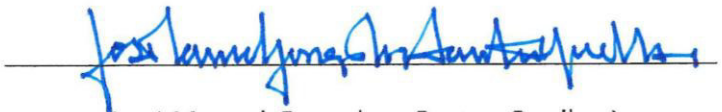
4. Remeter cópia deste Relatório ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 29, n.º 4, 54.º, n.º 4, *ex vi* artigo 55.º, n.º 2, e 57.º, n.º 1, todos da Lei 98/97, de 26/08.

5. Após o cumprimento das diligências que antecedem, divulgar o Relatório no portal do Tribunal de Contas na Internet e aos órgãos de comunicação social.

Tribunal de Contas, aprovado em Subsecção de 18 de dezembro de 2025.

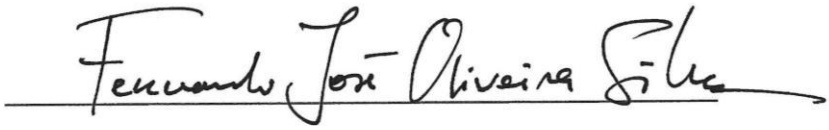
[367] Regulamento 112/2018 – PG, republicado pela Resolução 3/2023-PG, com as alterações subsequentes (Resolução 1/2025-PG).

O Juiz Conselheiro Relator

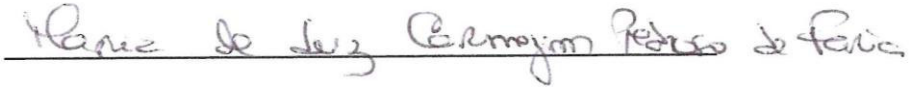


(José Manuel Gonçalves Santos Quelhas)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos



(Fernando José de Oliveira Silva)



(Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria)

# ANEXOS

## Anexo I – Taxas a favor da ASF

As taxas fixadas a favor da ASF incidem sobre as atividades das empresas de seguros, das entidades gestoras de fundos de pensões e mediadores de seguros e resseguros, bem como das entidades promotoras de cursos de formação sobre seguros.[368]

No caso das empresas de seguros, com sede em Portugal, ou que aqui exerçam atividade, e das entidades gestoras de fundos de pensão que aqui exerçam atividade, as taxas têm periodicidade anual, cobradas pela ASF, em duas prestações anuais[369].

**Quadro 11 – Taxas de supervisão devidas pelas empresas de seguros e entidades gestoras de fundos de pensões**

| Sujeito | Base de incidência | Taxas | |
|---|---|---|---|
| **Empresas de seguros** | Totalidade da receita processada, líquida de estornos e anulações, relativa a seguros diretos | Seguros diretos Ramo "vida" | 0,048% |
| | | Seguros diretos restantes ramos | 0,242% |
| **Entidades gestoras de fundos de pensões** | Totalidade das contribuições efetuadas pelos associados e pelos participantes para os respetivos fundos de pensões | 0,048% | |

**Fonte:** Elaboração com base na Portaria 74-B/2016, de 24/03.

**Nota:** A base de incidência das empresas de seguros comporta seguros em que o risco se situa em Portugal ou este seja o Estado-Membro do compromisso.

Já no caso dos mediadores de seguros ou de resseguros, o valor da taxa anual de supervisão, com pagamento único, varia consoante a sua categoria, ser pessoa singular ou coletiva e a sua remuneração.[370]

**Quadro 12 – Taxas devidas pelos mediadores de seguros ou de resseguros**

| Categoria dos sujeitos | | Remuneração total da atividade | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | < 1 M€ | ≥1 M e < 3 M€ | ≥3 M e < 5 M€ | ≥5 M e < 10 M€ | ≥10 M€ |
| | | Taxa anual de supervisão | | | | |
| **Mediador de seguros** | Pessoa singular | 20€ | 1.500€ | 2.500€ | 3.500€ | 5.000€ |
| | Pessoa coletiva | 80€ | | | | |
| **Agente de seguros** | Pessoa singular | 50€ | | | | |
| | Pessoa coletiva | 200€ | | | | |
| **Corretor de seguros** | Pessoa singular | 200€ | | | | |
| | Pessoa coletiva | 400€ | | | | |
| **Mediador de resseguros** | Pessoa singular | 200€ | | | | |
| | Pessoa coletiva | 400€ | | | | |

**Fonte:** Elaboração própria, com base na Portaria 74-B/2016, de 24 de março.

**Nota:** Remuneração total advinda da atividade relativa ao exercício económico anterior.

[368] Artigo 38.º, n.º 1, dos Estatutos da ASF.
[369] Artigos 3.º a 10.º da Portaria 74-B/2016, de 24/03; e artigos 4.º e 6.º, n.º 1, Norma regulamentar 4/2016-R, de 12/05, da ASF.
[370] Artigo 11.º da Portaria 74-B/2016, de 24/03, e artigo 6.º-A da Norma regulamentar 4/2016-R, de 12/05.

Estas entidades também são devedoras de taxas como contrapartida dos atos enumerados no quadro seguinte, a pagar até 10 dias após a sua prática.[371]

**Quadro 13 – Taxas devidas por ato único**

| Ato | Taxa |
|---|---|
| Inscrição no registo de agente de seguros: pessoa singular | 125€ |
| Extensão da atividade a outro ramo por agente de seguros: pessoa singular | 75€ |
| Inscrição no registo de agente de seguros: pessoa coletiva | 250€ |
| Extensão da atividade a outro ramo por agente de seguros: pessoa coletiva | 125€ |
| Inscrição no registo como corretor de seguros ou mediador de resseguros | 500€ |
| Extensão da atividade a outro ramo por corretor de seguros ou mediador de resseguros | 250€ |
| Notificação para o exercício da atividade de mediação de seguros em regime de livre prestação de serviços noutro Estado-membro | 100€ |
| Notificação para o exercício da atividade de mediação de seguros em regime de estabelecimento noutro Estado-membro | 100€ |
| Emissão de certificado de registo de mediador de seguros a pedido | 25€ |
| Emissão de certidões relativas a factos registados na ASF relacionados com a atividade de mediação de seguros ou de resseguros | 25€ |

**Fonte:** Elaboração própria, com base na Portaria 74-B/2016, de 24 de março.

Por fim, as entidades promotoras de cursos de formação devem pagar a taxa de 250€, após o reconhecimento de cada curso pela ASF.[372]

[371] Artigo 12.º da Portaria 74-B/2016, de 24/03, e artigo 6.º-B da Norma regulamentar 4/2016-R, de 12/05.
[372] Artigos 13.º e 14.º, da Portaria 74-B/2016, de 24/03; e artigo 6º-C da Norma regulamentar 4/2016-R, de 12/05.

## Anexo II – Plano Estratégico 2020-2024 (síntese)

| Linhas de Orientação Estratégica | Prioridades Estratégicas | Foco da LOE |
|---|---|---|
| LOE 1. Organização, eficiência e talento | 1. Valorizar os recursos humanos, incluindo retenção e captação de talentos | Recursos humanos e organização |
| | 2. Criar uma cultura de planeamento e controlo, assente em indicadores | |
| | 3. Capturar sinergias operacionais e funcionais que promovam uma visão integrada de processos transversais e fomentem uma maior partilha de informação | |
| | 5. Promover alavancas de eficiência organizacional com foco na automação de tarefas administrativas e/ou rotineiras e com uma abordagem cuidada à *compliance* e gestão de riscos internos | |
| LOE 2. Relação com as entidades supervisionadas | 6. Reformular as práticas de supervisão incorporando as melhores práticas internacionais | Processo e atividade (8 e 9 referem resultados) |
| | 7. Preparar o caminho para o modelo integrado de supervisão (visão holística por operador) | |
| | 8. Dotar a ASF das competências necessárias para a sua atividade de supervisão ser mais eficaz, quer na (i) promoção de boas práticas de conduta de mercado, quer na (ii) promoção da estabilidade e solidez financeira das entidades supervisionadas | |
| | 9. Recapacitar a vertente sancionatória com enfoque no contributo da mesma, pela sua assertividade e eficácia, para a supervisão | |
| LOE 3. Regulação e Cooperação | 10. Aprofundar a atividade de regulação, enquanto suporte contínuo e transversal, para o desenvolvimento de uma prática de supervisão adequada às exigências do mercado (novas tendências e riscos) | Processo e atividade (10 refere resultados) |
| | 11. Densificar a cooperação existente com entidades congéneres e participantes do ecossistema financeiro apostando na disseminação e partilha da informação (protocolos) | |
| LOE 4. Comunicação e Informação | 12. Divulgar conteúdos de qualidade, relevantes e adaptados em função do público-alvo | Processo e atividade (15 refere resultado) |
| | 13. Desenvolver instrumentos de comunicação mais dinâmicos, interativos e de fácil apreensão | |
| | 14. Robustecer a comunicação com o consumidor tornando-a mais próxima, fácil e rápida | |
| | 15. Reforçar a transparência e escrutínio do mercado sobre todas as atribuições da ASF (regulação e supervisão) | |

Fonte: Elaboração própria, com base no Plano Estratégico 2020-2024. Última coluna feita pela auditoria.

# Anexo III – Indicadores de desempenho aprovados

| Dimensões estratégicas | Área | N.º | Indicador e/ou métrica<br>Descritivo | Novo | Aplicado | Metas na data da aprovação | Metas alteradas na execução | Dimensões (Estatutos ASF) | Tipo (OCDE) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Eficácia, eficiência e qualidade do apoio ao consumidor e outros stakeholders | Literacia financeira | 1 | Nível médio de satisfação dos formandos<br>Escala 1-5 ( inquérito existente) | Não | Sim | Sim | Não | Qualidade | Atividade (output) |
| | | 2 | Nível médio de satisfação dos consumidores relativo aos conteúdos no Portal do Consumidor (previsto a partir de 2022)<br>Escala 1-5 ( inquérito a elaborar para o efeito) | Sim | Não (até 2023) | A partir de 2022 | n.a | Qualidade | Atividade (output) |
| | Gestão do relacionamento com o consumidor | 3 | Percentagem de reclamações concluídas num período definido<br>Σ n.º processos fechados no período / Σ n.º processos pendentes no início do período e abertos no período | Não | Sim | Sim | Sim | Eficácia | Atividade (output) |
| | | 4 | Número de processos pendentes no final do ano por gestor<br>Σ n.º processos pendentes no final do ano / n.º de gestores no final do ano | Não | Sim | Sim | Sim | Eficácia | Atividade (output) |
| | | 5 | Prazo médio de resolução (n.º dias)<br>Σ dias processos fechados no período / Σ n.º processos resolvidos | Não | Sim | Sim | Sim | Eficiência | Processo |
| | Satisfação dos stakeholders com a ação da ASF | 6 | Nível médio de satisfação dos stakeholders (inicialmente ao Conselho Consultivo)<br>Escala 1-5 ( inquérito a desenvolver) | Sim | Não (até 2023) | Sim | n.a | Qualidade | Resultado |
| Retenção de talento | | 7 | Capacidade média de retenção anual [estratificada por idades]<br>(N.º inicial de colaboradores - N.º de saídas) / N.ºinicial de colaboradores | Sim | Sim | Não | n.a | Eficácia | Recursos Humanos (input) |
| Eficácia da disponibilização de informação ao mercado | | 8 | Percentagem de cumprimento da disponibilização de informação para o mercado<br>N.º publicações realizadas / N.º de publicações planeadas | Sim | Sim | Sim | Não | Eficácia | Atividade (output) |
| Eficácia da participação em fora de discussão | | 9 | Percentagem de reuniões participadas em fóruns de discussão<br>N.º de reuniões participadas nos fora / N.º de reuniões planeadas | Não | Sim | Sim | Não | Eficácia | Atividade (output) |
| Eficácia da componente sancionatória | | 10 | Percentagem de sanções aplicadas relativamente aos autos de contraordenação instaurados<br>Número de sanções aplicadas / número de autos de contraordenação instaurados | Sim | Sim | Não | n.a | Eficácia | Atividade (output) |
| Eficácia da supervisão | | 11 | N.º de ações de supervisão | Não | Sim | Sim, só ações on-site | Sim | Eficácia | Atividade (output) |
| | | 12 | Número total de dias homem imputados às ações de supervisão *on site* a empresas de seguros, a fundos de pensões e a mediadores | Sim | Sim | Não | n.a | Eficiência | Recursos Humanos (input) |
| | | 13 | Tempo médio de comunicação das conclusões dos relatórios das ações de supervisão *on site* aos operadores | Sim | Sim | Não | n.a | Eficiência | Processo |
| Evolução do programa de modernização digital | Supervisão integrada | 14 | Percentagem de implementação do plano relativo à supervisão integrada | Sim | Sim | Não | n.a | Eficácia | Processo |
| | Projeto SAMA | 15 | Percentagem de implementação dos projetos calendarizados para o ano | Sim | Sim | Não | n.a | Eficácia | Processo |

Fonte: Elaboração própria com base nos indicadores aprovados na reunião do CA de 30/12/2020 e nos Relatórios de Atividades e Contas. Classificação das duas últimas colunas feita pela auditoria.

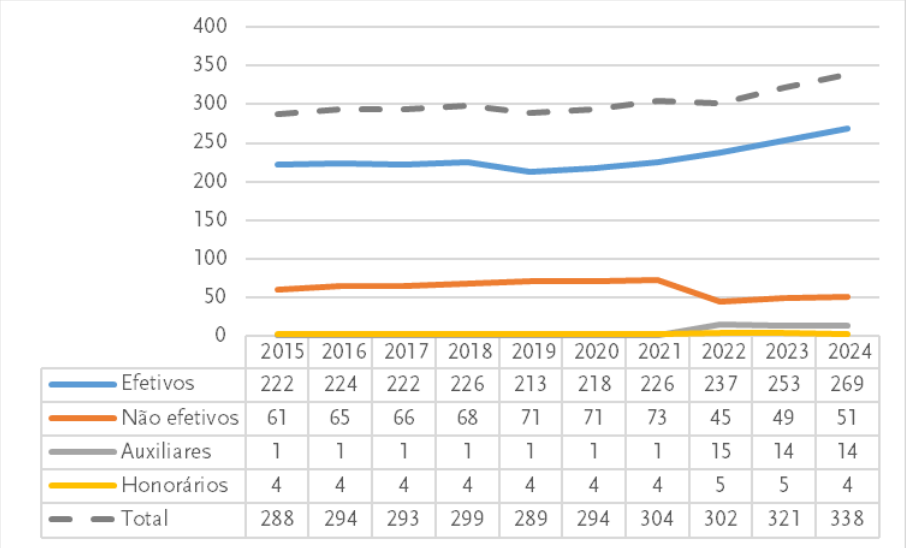
# Anexo IV – Indicadores de desempenho aplicados

| Indicadores de Desempenho | | | | | 2021 | | 2022 | | 2023 | | 2024 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | Meta | Resultado | Meta | Resultado | Meta | Resultado | Meta | Resultado |
| Eficácia, eficiência e qualidade do apoio ao consumidor | Literacia Financeira | *Nível Médio de Satisfação dos Formandos (entre 1-5)* | | | 4 | 4,25 | 4 | 4,75 | 4,25 | 4,37 | 4,25 | 4,75 |
| | Reclamações | *Reclamações concluídas vs processos pendentes* | | | 30% | 27% | 30% | 28% | 40% | 45% | 50% | 54% |
| | | *Processos pendentes no final do ano por gestor* | | | 1000 | 1229 | 900 | 890 | 700 | 509 | 300 | 248 |
| | | *Prazo médio de resolução (dias)* | | | 130 | 134 | 150 | 166 | 120 | 123 | 100 | 104 |
| Retenção de talento | | *Capacidade retenção Recursos Humanos* | | | 95% | 100% | 95% | 97% | 95% | 96% | 95% | 98% |
| Eficácia da ação sancionatória | | *Sanções aplicadas vs autos de contraordenação instaurados* | | | 70% | 40% | 70% | 59% | 70% | 51% | 54% | 62% |
| Eficácia da supervisão | Prudencial | *Número de ações de supervisão* | Empresas de Seguros | On-site | 12 | 13 | 12 | 18 | 12 | 12 | 15 | 13 |
| | | | | Off site | 180 | 198 | 0 | 335 | 250 | 530 | 540 | 677 |
| | | | Fundos de Pensões | On-site | 1 | 1 | 2 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| | | | | Off site | 20 | 20 | 20 | 20 | 18 | 19 | 18 | 18 |
| | | | Mediadores | On-site | | | 44 | 40 | 45 | 46 | | |
| | | | | Off site | | | 450 | 3989 | 2000 | 558 | | |
| | | *Número de dias-homem em ações de supervisão* | Empresas de Seguros | On-site | | | | 741 | 350 | 240 | 350 | 249 |
| | | | Fundos de Pensões | On-site | | | | 0 | 60 | 0 | 60 | 0 |
| | | | Mediadores | On-site | | | | 142 | 150 | 117 | | |
| | | *Tempo médio de comunicação das ações de supervisão (dias)* | Empresas de Seguros | On-site | | | | 102 | 150 | 143 | 150 | 63 |
| | | | Fundos de Pensões | On-site | | | | 0 | 20 | 0 | 20 | 0 |
| | | | Mediadores | On-site | | | 225 | 178 | 200 | 223 | | |
| | Comportamental | *Número de ações de supervisão* | Empresas de Seguros | On-site | 14 | 14 | 23 | 30 | 30 | 28 | 20 | 29 |
| | | | | Off site | 1400 | 1235 | 1000 | 1436 | 1100 | 2065 | 1650 | 2059 |
| | | | Fundos de Pensões | On-site | 8 | 8 | 7 | 4 | 6 | 0 | 6 | 6 |
| | | | | Off site | 100 | 198 | 80 | 256 | 85 | 176 | 140 | 202 |
| | | | Mediadores | On-site | 35 | 26 | | | | | 45 | 45 |
| | | | | Off site | 425 | 371 | | | | | 350 | 420 |
| | | *Número de dias-homem em ações de supervisão* | Empresas de Seguros e Fundos de Pensões | On site | | | | 917 | 750 | 1009 | 900 | 1203 |
| | | | Mediadores | On site | | | | | | | 100 | 168 |
| | | *Tempo médio de comunicação das ações de supervisão (dias)* | Empresas de Seguros e Fundos de Pensões | On site | | | | 143 | 200 | 229 | 200 | 275 |
| | | | Mediadores | On site | | | | | | | 250 | 306 |
| Eficácia da disponibilização de informação ao mercado | | *Cumprimento da disponibilização de informação* | | | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 103% | 100% | 89% |
| Eficácia da participação da ASF em fora de discussão | | *Reuniões participadas pela ASF* | | | 95% | 91% | 95% | 90% | 95% | 89% | 95% | 83% |
| Evolução do Programa de Modernização Digital ASF / SAMA | | *Implementação do plano de supervisão integrada* | | | 30% | 20% | 50% | 39% | 70% | 70% | 95% | 95% |
| | | *Implementação SAMA 1* | | | 42% | 19% | 50% | 31% | 100% | 100% | | |
| | | *Implementação SAMA 2* | | | 36% | 33% | 50% | 42% | 100% | 93% | | |

**Fonte:** Elaboração própria, com base nos RACA da ASF

## Anexo V – Casa de Pessoal da ASF

### Gráfico 14 – Evolução dos Associados da CPASF (2015-2024)




| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Efetivos | 222 | 224 | 222 | 226 | 213 | 218 | 226 | 237 | 253 | 269 |
| Não efetivos | 61 | 65 | 66 | 68 | 71 | 71 | 73 | 45 | 49 | 51 |
| Auxiliares | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 15 | 14 | 14 |
| Honorários | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 5 | 5 | 4 |
| Total | 288 | 294 | 293 | 299 | 289 | 294 | 304 | 302 | 321 | 338 |

**Fonte:** Elaboração própria, com base em informação obtida em 09/05/2023, 31/07/2024 e 27/05/2025.
**Notas:** Dados no final de cada ano. Em 2023 e 2024, os associados efetivos incluem seis estagiários.

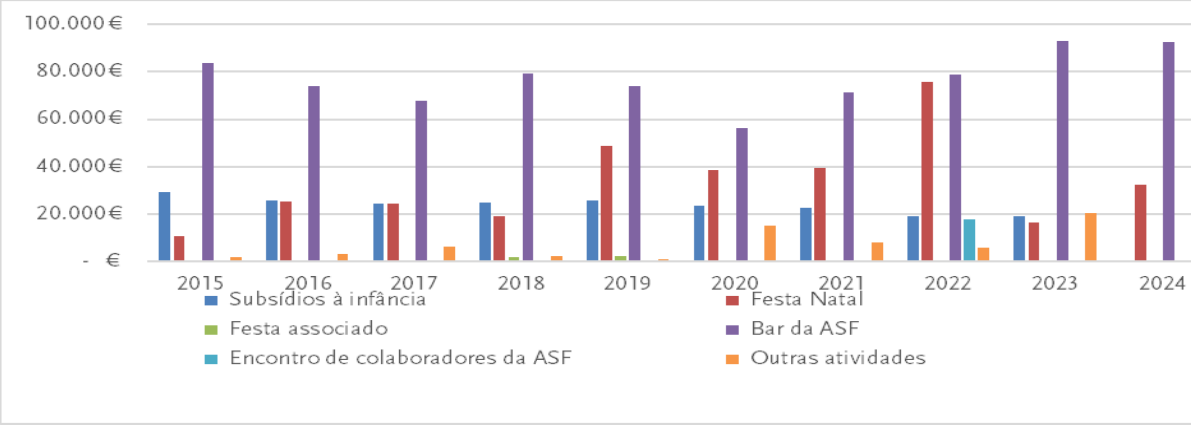
### Quadro 14 – Receitas, despesas e saldo orçamental da CPASF (2015-2024)

| Anos | Proveitos total | Despesas total | Resultados |
|---|---|---|---|
| 2015 | 167.018 € | 165.804 € | 1.215 € |
| 2016 | 173.958 € | 172.512 € | 1.445 € |
| 2017 | 166.777 € | 165.445 € | 1.333 € |
| 2018 | 166.702 € | 167.490 € | - 788 € |
| 2019 | 201.075 € | 198.749 € | 2.326 € |
| 2020 | 173.988 € | 162.599 € | 11.389 € |
| 2021 | 185.548 € | 178.784 € | 6.763 € |
| 2022 | 221.679 € | 231.794 € | - 10.115 € |
| 2023 | 174.891 € | 182.915 € | - 8.024 € |
| 2024 | 182.305 € | 175.959 € | 6.346 € |
| **Total Geral** | **1.813.940 €** | **1.802.051 €** | **11.889 €** |

**Fonte:** Elaboração própria, com base em documentação recebida.[373]

[373] Planos de Atividades e Orçamento (PAO) de 2019 a 2023, e Relatórios e Contas de 2015 a 2024, da CPASF.

Gráfico 15 – Evolução da Despesa do Pelouro Social (2015-2024)




**Fonte:** Elaboração própria, com base em documentação recebida da ASF e da CPASF.

Quadro 15 – Despesa do Pelouro Social (2015-2024)

| Anos | Subsídios à infância | Festa Natal | Festa associado | Bar da ASF | Encontro de colaboradores da ASF | Outras atividades |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2015 | 29.121 € | 10.720 € | - € | 83.647 € | - € | 2.184 € |
| 2016 | 25.807 € | 25.146 € | 822 € | 73.981 € | - € | 3.435 € |
| 2017 | 24.365 € | 24.485 € | - € | 67.957 € | - € | 6.465 € |
| 2018 | 25.044 € | 19.032 € | 1.942 € | 79.128 € | - € | 2.521 € |
| 2019 | 26.002 € | 48.932 € | 2.537 € | 73.773 € | - € | 1.096 € |
| 2020 | 23.581 € | 38.572 € | - € | 56.372 € | - € | 15.338 € |
| 2021 | 22.801 € | 39.364 € | - € | 71.051 € | - € | 8.127 € |
| 2022 | 19.207 € | 75.522 € | - € | 78.653 € | 17.812 € | 5.893 € |
| 2023 | 19.271 € | 16.392 € | - € | 93.045 € | - € | 20.718 € |
| 2024 | - € | 32.376 € | - € | 92.497 € | - € | 8.238 € |
| **Total Geral** | **215.199 €** | **330.541 €** | **5.300 €** | **770.103 €** | **17.812 €** | **74.014 €** |

**Fonte:** Elaboração própria, com base em documentação recebida da ASF e da CPASF.
**Notas:** Despesa da Festa de Natal inclui "Jantar de Natal". Encontro de colaboradores financiado pela ASF.[374]

[374] Rubrica criada em 2021, após reforço de 30.000 € da ASF, em novembro, dos quais 17.040 € transitaram para 2022 – PAO da CPASF (2022).

Quadro 16 – Preços e comparticipações das refeições comparticipadas do Bar da ASF (2023)

| Refeição | Preços | | Comparticipação | |
|---|---|---|---|---|
| | Preço do Bar | Preço associado | € | % |
| Prato principal | 5,50 € | 1,85 € | 3,65 € | 66,4% |
| Menu 1 (prato+ sopa+ sob.+água) | 7,20 € | 3,35 € | 3,85 € | 53,5% |
| Menu 2 (prato+sopa+sob.+refrigerante/vinho) | 7,75 € | 3,90 € | 3,85 € | 49,7% |
| Salgados (2 unid.)+guarnição | 3,90 € | 1,50 € | 2,40 € | 61,5% |
| Tarte+guarnição | 3,90 € | 1,50 € | 2,40 € | 61,5% |
| Salada composta | 3,60 € | 1,10 € | 2,50 € | 69,4% |
| Baguete | 3,00 € | 0,70 € | 2,30 € | 76,7% |
| Baguete composta | 3,60 € | 1,10 € | 2,50 € | 69,4% |

**Fonte:** Elaboração própria, com base nos Preços do Bar da ASF em fevereiro de 2023, recebidos da CPASF, em 07/05/2023.
**Nota:** Preços em vigor desde fevereiro até ao final de 2023.

## Anexo VI – Elementos com divulgação obrigatória no portal da ASF

| Elementos | Publicado |
|---|---|
| Regulamentos internos que estabeleçam as normas sobre: | |
| ▪ A organização e disciplina do trabalho; | ✓ |
| ▪ O regime do pessoal, incluindo a avaliação de desempenho e mérito; | ! |
| ▪ O regime de carreiras; | × |
| ▪ O estatuto remuneratório do pessoal; | × |
| ▪ As categorias, cargos ou funções consideradas titulares de cargos de direção ou equiparados; | × |
| ▪ Os mecanismos de prevenção de conflitos de interesses *(códigos de conduta)*; | ✓ |
| ▪ O regime de proteção social complementar aplicável ao pessoal. | × |
| Publicitação das ofertas de emprego | ✓ |
| Diplomas legislativos e regulamentos aplicáveis à ASF | ✓ |
| Objetivos da supervisão e as suas principais funções e atividades | ✓ |
| Composição dos órgãos, juntamente com os respetivas biografias e remunerações | ✓ |
| Planos, incluindo os plurianuais, e os relatórios de atividades e os orçamentos e contas | ! |
| Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas | ✓ |
| Disposições legais, regulamentares e administrativas e as orientações de caráter geral que governam a atividade seguradora e resseguradora, de mediação de seguros e de gestão de fundos de pensões | ✓ |
| Relativamente à atividade seguradora, resseguradora, de mediação de seguros e de fundos de pensões:<br>▪ Informação estatística recolhida e tratada;<br>▪ Relatório anual sobre a atividade e sobre a situação económica, financeira e patrimonial das entidades sob supervisão e o seu enquadramento na situação económica global do País;<br>▪ Relatório anual sobre a supervisão e regulação da conduta de mercado das entidades sob supervisão. | ✓ |
| Informação respeitante à sua atividade regulatória e sancionatória | ✓ |
| Mapa de pessoal, sem identificação nominal, e respetivo estatuto remuneratório e sistema de carreiras | × |
| Relatórios e pareceres da Comissão de Fiscalização | ✓* |
| Relatório da Comissão de Vencimentos | ✓ |
| Códigos de conduta | ✓ |
| Consultas públicas | ✓ |

**Legenda:** ✓ Publicado ! Publicado com falhas × Não publicado

**Fonte:** Elaboração própria, com base: na consulta em linha do portal da ASF, em 15/04/2025; nos artigos 30.º, n.º 3, 31.º, n.º 1, a), 46.º e 47.º, dos Estatutos da ASF; no artigo 48.º, da LQER; e nos artigos 5.º, n.º 1, 6.º, n.º 6, e 7.º, n.º 5, do Regime geral da prevenção da corrupção, anexo ao Decreto-Lei 109-E/2021, de 9 de dezembro.

**Notas:** O Regulamento Interno da ASF de 2017 – *Dos Regimes de Organização do Trabalho, do Pessoal, de Prevenção de Conflito de Interesses e de Proteção Social Complementar* – encontra-se desatualizado.
Os orçamentos não são publicados, sem prejuízo dos planos anuais de atividades incluírem uma análise aos orçamentos.
* Apenas os relatórios da Comissão de Fiscalização relativos aos RACA eram divulgados em anexo aos mesmos. No âmbito do contraditório, o CA da ASF informou ter procedido à divulgação os relatórios relativos aos PAO e relatórios sobre a sua ação fiscalizadora, incluindo o relatório anual global. – ver 3.3.6 apreciação contraditório.

# *Financiamento da Atividade Reguladora de Seguros e Fundos de Pensões*

RELATÓRIO DE AUDITORIA 12/2025
2.ª SECÇÃO

VOLUME II

TRIBUNAL DE CONTAS

TRIBUNAL DE CONTAS

PROCESSO 20/2018 – AUDIT

# FINANCIAMENTO DA ATIVIDADE REGULADORA DE SEGUROS E FUNDOS DE PENSÕES

DEZEMBRO DE 2025

# Índice Contraditório


1. Contraditório Institucional ..... 5
1.1. Ministro de Estado e das Finanças ..... 6
1.2. Conselho de Administração da ASF ..... 11
1.3. Comissão de Fiscalização da ASF ..... 156
1.4. Comissão de Fiscalização da ASF ..... 161
1.5. Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social - Extrato do relato sobre supervisão e regulação das associações mutualistas missão de Fiscalização da ASF ..... 162
1.6. Diretor-Geral da Direção-Geral da Segurança Social - Extrato do relato sobre supervisão e regulação das associações mutualistas ..... 163
1.7. Ministro da Economia e da Coesão Territorial - Extrato do relato sobre financiamento da Autoridade da Concorrência ..... 165
2. Contraditório Pessoal ..... 166
2.1. Secretário de Estado nos XXI e XXII Governos Constitucionais ..... 167
2.2. Secretário de Estado nos XXII e XXIII Governos Constitucionais ..... 192
2.3. Presidente do CA da ASF de 17/06/2019 a 22/09/2025 ..... 213
2.4. Vogal do CA da ASF desde 01/12/2022 ..... 215
2.5. Vogal do CA da ASF de 17/06/2019 a 03/07/2025 ..... 217
2.6. Vogal do CA da ASF de 02/12/2022 a 28/08/2024 ..... 232
2.7. Presidente do CA da ASF de 01/09/2012 a 16/06/2019 ..... 239
2.8. Vice-Presidente do CA da ASF de 01/09/2012 a 30/11/2022 ..... 251
2.9. Secretário-Geral da ASF de 06/01/2014 a 28/07/2019 e Diretora do Departamento Financeiro/Departamento Administrativo e Financeiro de 06/01/2014 a 20/11/2019 ..... 388
2.10. Diretor do Departamento de Desenvolvimento de Recursos Humanos de 29/07/2019 a 04/07/2023 ..... 400

# 1. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL

| N.º | ENTIDADE | RESPOSTA | | ALEGAÇÕES | | PROCURAÇÃO | | INCIDÊNCIA DA RESPOSTA |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | SIM | NÃO | SIM | NÃO | SIM | NÃO | |
| 1.1 | MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS (XXIV E XXV GOVERNOS CONSTITUCIONAIS) | X | | X | | X | | RECOMENDAÇÕES QUE LHE SÃO DIRIGIDAS, RESPETIVAS OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES |
| 1.2 | CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DA ASF | X | | X | | | X | RECOMENDAÇÕES QUE LHE SÃO DIRIGIDAS, RESPETIVAS OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES E MATÉRIA QUALIFICADA COMO EVENTUAL INFRAÇÃO FINANCEIRA, RESPONSABILIZANDO MEMBROS E EX-MEMBROS DO CA, ASSIM COM DIRIGENTES INTERMÉDIOS |
| 1.3 E 1.4 | COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO DA ASF | X | | | X | X | | OBSERVAÇÕES SOBRE A DETERMINAÇÃO DAS REMUNERAÇÕES DOS SEUS MEMBROS (PONTO 3.3.1) |
| 1.5 | MINISTRA DO TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL - EXTRATO DO RELATO SOBRE SUPERVISÃO E REGULAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES MUTUALISTAS | X | | | X | X | | RECOMENDAÇÃO, CONCLUSÃO E OBSERVAÇÕES SOBRE SUPERVISÃO E REGULAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES MUTUALISTAS (PONTO 3.2.3) |
| 1.6 | DIRETOR-GERAL DA DIREÇÃO-GERAL DA SEGURANÇA SOCIAL - EXTRATO DO RELATO SOBRE SUPERVISÃO E REGULAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES MUTUALISTAS | X | | | X | X | | RECOMENDAÇÃO, CONCLUSÃO E OBSERVAÇÕES SOBRE SUPERVISÃO E REGULAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES MUTUALISTAS (PONTO 3.2.3) |
| 1.7 | MINISTRO DA ECONOMIA E DA COESÃO TERRITORIAL - EXTRATO DO RELATO SOBRE FINANCIAMENTO DA AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA | X | | | X | X | | OBSERVAÇÕES SOBRE FINANCIAMENTO DA AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA (PONTO 3.1.4) |
| N/R | CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DA AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA - EXTRATO DO RELATO SOBRE FINANCIAMENTO DA AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA | | X | | | X | | NÃO APRESENTOU RESPOSTA |

## 1.1. MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

REPÚBLICA PORTUGUESA
GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

Exma. Senhora
Diretora-Geral do Tribunal de Contas

| SUA REFERÊNCIA | SUA COMUNICAÇÃO DE | NOSSA REFERÊNCIA | DATA |
|---|---|---|---|
| | 15/07/2025 | Nº: 1115/2025<br>ENT.: 3507/2025<br>PROC. Nº: 05.04 | 05/09/2025 |

**ASSUNTO** **Financiamento da Atividade Reguladora de Seguros e Fundos de Pensões - Relato de Auditoria**

Exma. Senhora-Diretora Geral do Tribunal de Contas,

Reportando-me ao assunto mencionado em epígrafe, encarrega-me S.E. o Ministro de Estado e das Finanças de remeter a seguinte pronúncia:

**Recomendação 411 - Suprir a falta de adaptação das associações mutualistas ao regime de regulação e supervisão da atividade seguradora e resseguradora, nomeadamente entre requisitos prudenciais legalmente aplicáveis às empresas de seguros e especificidades dessas associações para assegurar a sua pretendida regulação e supervisão pela ASF.**

Nos termos do n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 59/2018, de 2 de agosto (DL 59/2018), as associações mutualistas de maior dimensão, o Montepio Geral, Associação Mutualista (MGAM) e o MONAF - Montepio Nacional da Farmácia - Associação de Socorros Mútuos (MONAF) - ficaram sujeitas, a partir da data do Despacho n.º 11392-A/2018, de 27 de novembro, dos Ministros das Finanças e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, a um regime transitório com o prazo de 12 anos para adaptação ao regime de supervisão previsto na secção III do capítulo X do Código das Associações Mutualistas (CAM), passando este a ser-lhes plenamente aplicável a partir da data em que termina esse prazo, desde que reúnam os requisitos legalmente exigidos para esse efeito.

Nos termos do n.º 5 do artigo 6.º do DL 59/2018, a ASF foi dotada de um conjunto de poderes relativamente às associações mutualistas abrangidas pelo regime transitório, sendo de salientar, nos termos da alínea a) do n.º 5 do artigo 6.º do DL 59/2018, a exigência de apresentação às referidas associações mutualistas, de um plano detalhado, que inclua as fases e atos essenciais para a adaptação ao regime de supervisão previsto na secção III do capítulo X do CAM.

Gabinete do Ministro de Estado e das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 EMAIL gabinete.ministro@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

REPÚBLICA PORTUGUESA
GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

O MONAF - Montepio Nacional de Farmácia não apresentou o plano de convergência para o regime de supervisão financeira.

Por seu turno, o plano de convergência apresentado pelo Montepio Geral - Associação Mutualista não assegurava, de forma adequada, a adaptação ao regime legal.

Estes factos foram comunicados, em 22 de dezembro de 2020 (sobre o MONAF) e 13 de abril de 2021 (sobre o MGAM), à Direção Geral da Segurança Social, nos termos do n.º 2 do artigo 7.º deste diploma, para os efeitos legalmente previstos, e, a 13 de abril de 2021, aos Senhores Secretários de Estado da Segurança Social e Secretário de Estado das Finanças (relativamente a ambas associações mutualistas), em que, em paralelo, a ASF manifestou a sua disponibilidade para colaborar na elaboração de um projeto de diploma que permitisse melhor adaptar o regime da atividade seguradora às associações mutualistas que reúnem os requisitos previstos no artigo 136.º do Código das Associações Mutualistas.

Nesta sequência, a ASF, a solicitação do Governo e, em alguns casos com interações com a Direção-Geral da Segurança Social, elaborou trabalhos de apoio técnico com vista ao estabelecimento de um quadro de convergência para o regime de supervisão financeira aplicável ao setor segurador, por forma a assegurar, a longo prazo, um nível de proteção dos subscritores de produtos mutualistas equivalente ao aplicável aos tomadores de seguros, segurados e beneficiários de contratos de seguros, bem como a preservação da estabilidade financeira nacional.

Desde o início de funções do XXII Governo Constitucional até à presente data, a ASF, no exercício dos referidos poderes, tem mantido uma comunicação regular com a área governamental do trabalho, solidariedade e segurança social, destacando-se a (i) partilha de informação sobre a situação financeira das associações mutualistas abrangidas pelo regime transitório e sobre o plano de convergência; a (ii) elaboração de uma proposta de quadro de convergência alternativo para o regime de supervisão financeira das associações mutualistas; e a (iii) apresentação, em conjunto com o Banco de Portugal, de propostas de soluções para endereçar os constrangimentos estruturais existentes.

Nesta sequência, será necessário ponderar a melhor forma de adaptar os requisitos prudenciais legalmente previstos para as empresas de seguros, tendo em conta a posição financeira, os riscos e especificidades das associações mutualistas, e compreendendo bem a importância de ser bem-sucedido o desígnio de enquadrar as de maior dimensão num regime de supervisão financeira, que possa contribuir para a estabilidade do sistema financeiro e a salvaguarda da natureza das associações mutualistas.

Gabinete do Ministro de Estado e das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 EMAIL gabinete.ministro@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

REPÚBLICA PORTUGUESA
GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

**Recomendação 412 - Determinar a avaliação periódica das taxas de supervisão e regulação da ASF que fundamente e demonstre a adequação (incluindo proporcionalidade) da respetiva receita à despesa necessária para a prossecução eficaz e eficiente da sua missão, otimizando o seu impacto nos regulados, supervisionados e consumidores.**

A ASF e o Ministério das Finanças estão neste momento a terminar o processo de revisão da Portaria n.º 74-B/2016, de 23 de março, que estabelece o regime das taxas, Portaria essa que deverá ser publicada até ao final de setembro de 2025.

**Recomendação 413 - Assegurar que a gestão do FAT e FGA deixe de comportar riscos de conflito de interesses e de desvios do foco na missão de regulador e supervisor da ASF, incluindo salvaguardar que receitas afetas a esses Fundos não sejam utilizadas em fins alheios à sua missão**

O Ministério das Finanças acompanha diligentemente a gestão dos Fundos FGA e FAT, através do acompanhamento técnico regular, bem como da análise cuidada das propostas de planos de atividades, orçamentos, relatório e contas e Pareceres da Comissão de Fiscalização, Fundos esses que têm recursos autónomos e meios próprios dentro da ASF, bem como Fundos próprios, que lhes são exclusivamente afetos.

**Recomendação 414 - Providenciar a substituição dos membros dos órgãos das entidades reguladoras com mandato findo pelo decurso do tempo, como os da Comissão de Fiscalização da ASF que se encontram nessa situação desde 2022.**

O Ministério das Finanças já nomeou, este ano de 2025, 2 novos vogais do CA, em substituição dos que terminaram o seu mandato e está em vias de nomear um novo Presidente do CA, bem como outro Vogal. Está também em vias de ser nomeada uma nova Comissão de Fiscalização, a breve trecho.

**Recomendação 415 - Instituir mecanismos eficazes de controlo do prazo dos mandatos dos membros dos órgãos das entidades reguladoras, que assegurem a sua substituição tempestiva (nos termos legais.**

Gabinete do Ministro de Estado e das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 EMAIL gabinete.ministro@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

REPÚBLICA PORTUGUESA
GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

O gabinete do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, no âmbito do XXV Governo, já tem um procedimento instituído de monitorização dos mandatos de todos os órgãos de Governo, de todos os reguladores do setor financeiro, no sentido de tornar o processo de nomeação mais ágil e atempado.

**Recomendação 416 - Ponderar a inscrição dos trabalhadores das entidades reguladoras independentes nos Serviços Sociais da Administração Pública, entidade gestora do Sistema de Ação Social Complementar, ficando aquelas entidades adstritas a transferir uma comparticipação anual a seu cargo por cada trabalhador inscrito como beneficiário.**

O Sistema de Ação Social Complementar supra referido foi criado pelo Decreto-Lei n.º 194/91, de 25 de maio, tendo sido posteriormente revogado pelo Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de abril - que aprovou um novo regime de ação social complementar dos trabalhadores da administração direta e indireta do Estado -, com o objetivo de coordenar a atuação dos diversos serviços sociais existentes na Administração Pública.

O artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de abril, com a epígrafe objeto e âmbito, dispõe que ali se regula o regime da ação social complementar dos trabalhadores da administração direta e indireta do Estado, com exceção daqueles que se encontrem abrangidos por outros regimes de idêntica natureza.

Ao atentarmos à natureza das entidades reguladoras independentes (entidades administrativas independentes), rapidamente concluímos que estas entidades não se encontram abrangidas pelo âmbito de aplicação do Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de abril.

No que respeita à criação de entidades administrativas independentes, a Constituição da República Portuguesa prevê que a lei pode criar entidades administrativas independentes (n.º 3 do artigo 267.º). É, pois, nesta senda, que a Lei Orgânica do Ministério das Finanças refere que este Ministério prossegue as suas atribuições através de serviços integrados na administração direta do Estado, de organismos integrados na administração indireta do Estado, e de entidades integradas no sector empresarial do Estado (artigo 3.º). E para além de referir a sua estrutura geral, identifica, ainda, os serviços centrais que integram a administração direta do Estado no âmbito do Ministério das Finanças (artigo 4.º), a administração indireta do Estado (artigo 5.º), o Banco Central (artigo 6.º) e, como entidade administrativa independente de supervisão e regulação do setor segurador e dos fundos de pensões, a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (n.º 1 do artigo 7.º).

Ora, as entidades administrativas independentes, como a ASF, são um *tertium genus*, não integrando a administração direta ou indireta do Estado ou o seu setor empresarial, dispõem de

Gabinete do Ministro de Estado e das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 EMAIL gabinete.ministro@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

REPÚBLICA PORTUGUESA
GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

autonomia administrativa, financeira e de gestão, são titulares de independência orgânica, funcional e técnica e detêm órgãos, serviços, pessoal e património próprio.

Contrapondo com o objeto e âmbito do Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de abril, rapidamente se conclui que este regime não é aplicável aos trabalhadores da ASF uma vez que é apenas aplicável aos trabalhadores da administração direta e indireta do Estado (...).

Este também parece ser o entendimento do Tribunal de Contas que, pese embora tenha recomendado ao Governo a inscrição dos trabalhadores das entidades administrativas independentes nos Serviços Sociais da Administração Pública, refere, na parte final do ponto 362. do Relato de Auditoria, que: *"(...) Face ao Sistema de Ação Social Complementar (SASC) estabelecido no DL 122/2004, de 27/04, para a generalidade dos trabalhadores da administração direta e indireta do Estado e, também, de entidades do setor público empresarial"* e acrescenta, aqui, em nota de rodapé (325), a menção seguinte: *"Não diretamente aplicável aos trabalhadores da ASF - ver artigo 4.º, n.os 1 e 5, do DL 122/2007, de 27/04, alterado pelo DL 146/2008, de 29/07; artigo 2.º, n.º 1 do Regulamento de inscrição de beneficiários, anexo à Portaria 1084/2008, de 25/09; artigo 1.º, n.º 1, e artigo 2.º, n.º 1 da LGTFP; e artigo 30.º, n.º 1, dos Estatutos da ASF"*.

Desta feita, não fará sentido a ponderação da inscrição dos trabalhadores das entidades reguladoras independentes nos Serviços Sociais da Administração Pública, designadamente dos trabalhadores da ASF, na medida em que este regime não lhes é aplicável.

Não obstante o exposto, importa ainda chamar à colação a parte final do referido artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de abril, refere que ali se regula o regime da ação social complementar dos trabalhadores da administração direta e indireta do Estado, com exceção daqueles que se encontrem abrangidos por outros regimes de idêntica natureza.

Importa salientar que os trabalhadores da ASF já se encontram abrangidos por um regime de idêntica natureza, ao abrigo da alínea g) do n.º 3 do artigo 30.º dos Estatutos da ASF, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 1/2015, de 6 de janeiro, e do artigo 37.º do Regulamento Interno da ASF.

Com os melhores cumprimentos,

p/ O Chefe do Gabinete

Nelson Coelho

Gabinete do Ministro de Estado e das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 EMAIL gabinete.ministro@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

## 1.2. CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DA ASF

DLA Piper ABBC
Largo de São Carlos, n.º 3
1200-410 Lisboa
Portugal

T +351 213 583 620
F +351 213 159 434
W www.dlapiper.com

**TRIBUNAL DE CONTAS**

**Processo n.º 20/2018 – Audit – 2.ª Secção**

**EXMA. SENHORA DIRETORA-GERAL**

**AUTORIDADE DE SUPERVISÃO DE SEGUROS E FUNDOS DE PENSÕES**, pessoa coletiva n.º 501.328.599, com sede na Avenida da República, 76, 1600-205 Lisboa, tendo sido notificada do teor do relato produzido no âmbito do processo acima identificado para, querendo, exercer o seu direito de audição, vem oferecer a sua,

**PRONÚNCIA**

**O que faz nos termos e com base nos fundamentos seguintes:**

**I - INTRÓITO**

Por meio do ofício n.º 33505/2025, foi a Requerente notificada para, querendo, exercer o seu direito de audição prévia relativamente ao Relato produzido nos presentes autos.

Posteriormente, e após requerimento nesse sentido, foi determinada a prorrogação do prazo para o exercício do direito de participação procedimental, o qual passou a terminar no dia 5 de setembro de 2025.

Nesta conformidade, cumpre proceder ao exercício do direito de audiência prévia que à Requerente assiste.

A Requerente desde já agradece ao Tribunal de Contas a realização da auditoria que nos ocupa no caso vertente e a elaboração do Relato a que agora se responde.

A qual se revelou de particular utilidade para validar comportamentos já adotados na ASF e bem assim ao identificar áreas nas quais é possível introduzir melhorias no funcionamento da instituição.

Não obstante, a verdade é que, s.d.r., o relato contém um conjunto de equívocos e interpretações incorretas que importa, em sede de exercício do direito de participação procedimental, esclarecer.

Vejamos, isoladamente, cada uma das conclusões e recomendações que merece reparos por parte da ASF.

## II – DO EXERCÍCIO DO DIREITO DE AUDIÊNCIA PRÉVIA

### a) Recomendação 417

Assim que, em primeiro lugar, se verifique que, no relato notificado, a equipa de auditoria haja concluído (cfr. conclusão 393), que "*as taxas de supervisão e regulação cobradas pela ASF (21,5M€) não são ajustadas desde 2009 e não existe avaliação periódica que assegure a adequação (incluindo proporcionalidade) desta receita à despesa necessária para prossecução eficaz e eficiente da sua missão, otimizando o seu impacto nos regulados, supervisionados e consumidores*".

Tudo o que a teria levado à Recomendação n.º 417, no sentido de "*implementar a avaliação periódica das suas taxas de supervisão e regulação, que fundamente e demonstre a adequação (incluindo proporcionalidade) da respetiva receita à despesa necessária para prossecução eficaz e eficiente da sua missão, otimizando o seu impacto nos regulados, supervisionados e consumidores*".

Ora, a ASF tem promovido diversos trabalhos e iniciativas tendo como objetivo avaliar a adequação da receita face às suas necessidades, quer pela avaliação e adequação das taxas de supervisão aos custos imputáveis a cada tipologia de entidades supervisionadas, quer quanto aos custos absolutos de supervisão e regulação.

Neste âmbito, e conforme decorre do relato notificado, foi elaborado, em 2021, pela KPMG, um estudo relativo ao modelo de financiamento da ASF, trabalho que teve desenvolvimentos no Primeiro Relatório do Grupo de Trabalho criado para submeter à aprovação do Conselho de Administração um modelo de financiamento da ASF, de agosto de 2022, e no Segundo Relatório do Grupo de Trabalho, de março de

2024 (documentos já anteriormente remetidos à equipa de auditoria e, nessa medida, do conhecimento do Tribunal de Contas).

Tais exercícios têm sido objeto de atualizações, como demonstra a apresentação em anexo (cfr. cópia de apresentação que ora se junta sob Doc. 1 e que aqui se dá por integralmente reproduzida para todos os efeitos legais), a qual foi objeto de apreciação pelo Conselho de Administração, na reunião ocorrida em 28 de novembro de 2024.

Neste último exercício, deve ser salientado que é efetuada uma estimativa, atualizada já após a introdução do novo modelo de contabilidade de gestão, de alocação de custos da ASF por tipo de supervisão (cfr. Doc. 1, slide 36), o que não alterou substancialmente o resultado dos exercícios anteriores, ao contrário do que se poderia inferir dos pontos 37 a 42 do relato notificado.

Deve ainda salientar-se que estes exercícios têm por referência os custos com pessoal, atendendo a que são estes custos aqueles que apresentam um maior peso relativo nas contas da ASF, tendo sido efetuadas avaliações à adequação dos recursos humanos desta instituição (cfr. também resulta dos estudos mencionados no relato notificado bem como dos pareceres do Grupo de Trabalho, cfr. cópia de pareceres de Grupo de Trabalho que ora se juntam sob Doc. 2 e 3 e que aqui se dão por integralmente reproduzidas para todos os efeitos legais).

Na verdade, da documentação constante dos autos resulta evidente um equívoco cometido no Relato, pois que o mesmo se abstém de qualquer apreciação qualitativa sobre situação vigente na instituição no ano de 2019, nomeadamente no que se refere à suficiência (ou não) do número de recursos humanos existentes na instituição para fazer face à necessária prossecução das respetivas atribuições.

Ou seja, o relato toma o quadro relativo à quantidade de recursos humanos em atividade na ASF, em 2019, como bom ou suficiente para satisfazer as necessidades da instituição.

Sucede, contudo, que não o deveria ter feito – inquinando, dessa forma, toda a sua análise – antes devendo ter efetuado tal juízo de valor prévio à extração de quaisquer outras conclusões.

Com efeito, o quadro de pessoal da ASF, em 2019, abrangia um número de trabalhadores substancialmente inferior àquele que se verificava no ano de 2010.

Na verdade, o número de 213 trabalhadores verificado em 2019 corresponde ao mais baixo número de trabalhadores, na ASF, durante a referida década.

Esta diminuição e insuficiência do número de trabalhadores da ASF configura uma consequência do congelamento salarial que perdurou durante quase 10 anos, tendo originado uma acumulação de saídas por parte dos trabalhadores da instituição ao longo de tal período, na procura de melhores condições laborais noutras áreas e instituições.

Estas saídas tiveram, sobretudo, impacto ao nível dos quadros qualificados na área da supervisão, conduzindo, concomitantemente, a uma progressiva desadequação do nível salarial dos vários trabalhadores que permaneceram na instituição não obstante o congelamento das respetivas remunerações.

Assim que, na pendência desse movimento de redução do número de trabalhadores da ASF, se tenham verificado riscos preocupantes para o cumprimento mínimo das competências desta instituição no domínio da supervisão e regulação prudencial e da conduta de mercado, prontamente reportados à tutela pelo Conselho de Administração da ASF.

Os aludidos riscos apenas não tiveram consequências significativas no mercado segurador e no setor financeiro em virtude do brio, empenho e sacrifício extremo dos profissionais da Requerente.

Assim que a situação vigente – a verificada em 2019 e aceite, como boa, e sem necessidade de outras considerações, pela equipa de auditoria – se tenha revelado absolutamente insustentável, o que conduziu à sua necessária correção.

Termos em que o quadro de 2022 já apresentava valores substancialmente diversos dos verificados em 2019, tendo sido, entretanto, possível proceder à reposição dos recursos humanos existentes em 2010 e até, como referido pelo Tribunal de Contas no relato notificado (cfr. ponto 41 do relato), aumentado o número de trabalhadores.

Não obstante, a verdade é que, compulsado o teor do quadro de pessoal da ASF, outra não poderá ser a conclusão que no sentido da sua manifesta insuficiência para dar resposta às necessidades da instituição.

Em suma, a existir qualquer divergência, no âmbito da adequação e proporcionalidade da receita arrecadada face à despesa necessária para a prossecução eficaz e eficiente da missão da ASF, a mesma apenas pecará por defeito, atenta a manifesta insuficiência do quadro de pessoal atualmente vigente no que se refere ao período temporal considerado pela auditoria a cujo Relato agora se responde.

**b) Recomendação 418**

Do Relato notificado resulta ter a equipa de auditoria concluído no sentido de que "*a não implementação de um sistema de contabilidade de gestão na ASF infringe o SNC-AP e prejudica gerir recursos eficientemente, cumprir as atribuições, determinar e monitorizar objetivos e responsabilizar pela prestação de contas. Em especial, este sistema é necessário para aferir a adequação (incluindo a proporcionalidade) das taxas de supervisão e regulação a favor da ASF e a fiabilidade (incluindo a correção) da receita cobrada pela gestão do FAT e do FGA – ver 3.1.2*"

Assim que, em face de tal conclusão, haja a equipa de auditoria proposto a Recomendação 418, no sentido de a ASF "*implementar o sistema de contabilidade de gestão do SNC-AP, por ser condição necessária para gerir recursos eficientemente, cumprir as atribuições, determinar e monitorizar objetivos e responsabilizar pela prestação de contas.*"

Ora, salvo o devido respeito, deve dar-se nota de que a conclusão 394 aparenta estar completamente ultrapassada.

Isto porque a medida por esta prevista (que dá origem à Recomendação 418) já se encontra integralmente implementada.

Assim que a ASF se tenha dotado, em 2024, com a ferramenta *Enterprise Resource Planning (ERP), disponibilizada pelo fabricante Primavera.*

O referido ERP é um sistema de informação contabilística que integra as três vertentes exigidas pelo SNC-AP, nomeadamente as vertentes orçamental, financeira e de gestão.

Com esta nova ferramenta atingiram-se ganhos ao nível da automação, fiabilidade, integração, operacionalidade, rigor e segurança, com benefícios na eficiência e na eficácia da organização.

Assim que, desde 1 de janeiro de 2025, o modelo de contabilidade de gestão usado para apurar os encargos de gestão do FAT e do FGA suportados pela ASF esteja já integrado naquela ferramenta.

Consequentemente, a metodologia de apuramento desses custos está completamente estabilizada.

A implementação de um ERP na ASF esteve, desde o início do seu processo decisório, estreitamente ligada à necessidade de continuar o processo de aperfeiçoamento da forma como os custos incorridos com a gestão dos Fundos (FAT e FGA) são apurados.

Entre os principais objetivos a alcançar com o ERP, para além do levantamento dos circuitos de informação financeira nas transações chave, da obtenção de informação analítica detalhada sobre gastos e custos, incluindo a informação de gestão da disponibilização de informação mais detalhada e preditiva relativa a todo o processo de planeamento e de prestação de contas, destacava-se o aperfeiçoamento do modelo de apuramento dos custos incorridos pela ASF com a gestão dos fundos autónomos – FGA e FAT.

O Modelo de Contabilidade de Gestão, invocado pelo Relato, no âmbito da Norma de Contabilidade Pública 27 (NCP 27 – Contabilidade de Gestão) do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) em vigor, ao nível dos factos, foi implementado na ASF em 2024, e auditado pelo Auditor Externo da ASF, no âmbito da auditoria às contas financeiras de 2024, da ASF, do FAT e do FGA.

A contabilidade de gestão constitui, assim, um dos módulos prioritários do ERP, lançado em janeiro de 2025, não obstante as vicissitudes verificadas na contratação de serviços que lhe estão associados, devido às restrições orçamentais impostas pelas sucessivas leis do Orçamento do Estado e Decretos-Lei de Execução Orçamental.

Tal tema foi já, inclusivamente divulgado e suportado em conformidade com as divulgações obrigatórias previstas na NCP 27, tendo sido apresentadas informações analíticas na prestação de contas do ano de 2024.

No mesmo sentido, o *"Relatório de garantia de fiabilidade sobre o apuramento dos gastos de gestão assumidos pela ASF na gestão do FAT e FGA"*, elaborado pelo Auditor Externo no âmbito da prestação

de contas de 2024, ao referir que a implementação da primeira fase do Modelo de Contabilidade de Gestão, operacionalizada pela ASF em 2024, permitiu *"alcançar os objetivos previstos para este primeiro exercício do modelo"*.

Tendo garantido um apuramento rigoroso e transparente dos gastos administrativos imputáveis aos fundos (FGA e FAT) e produzindo "informação necessária para efeitos de divulgação nos Relatórios de Atividades e Contas" – Cfr. pág. 2 de relatório que ora se junta sob Doc. 4 e que aqui se dá por integralmente reproduzido para todos os efeitos legais).

Por sua vez, a Comissão de Fiscalização, no seu parecer favorável à aprovação dos Relatórios de Atividades e Contas Anuais (RACA) de 2024 da ASF, do FGA e do FAT, registava melhorias relacionadas com a adoção do Modelo de Contabilidade de Gestão para apuramento dos encargos que resultam da gestão dos Fundos – Cfr. pág. 8 do referido relatório.

Por último, a Inspeção-Geral de Finanças – Autoridade de Auditoria, no parecer sobre as contas de 2024, referiu já a concretização da implementação do Modelo de Contabilidade de Gestão na ASF, no âmbito da Norma de Contabilidade Pública 27 (NCP 27 – Contabilidade de Gestão), inserida no projeto paralelo de implementação do novo ERP – conforme pág. 7 do referido parecer.

No que diz respeito à afirmação, no relato notificado, de que *"só em 2024 a ASF começou a implementar o sistema de contabilidade de gestão do SNC-AP (sem o integrar no sistema de gestão centralizado) obrigatório para a plena aplicação do referencial contabilístico ao qual está vinculada desde 2019"*, deve sublinhar-se que, conforme anteriormente demonstrado, esse modelo ao nível dos gastos está adequadamente implementado e integrado nos sistemas de informação e de gestão da ASF.

Releva-se, no entanto, que o modelo de contabilidade de gestão não pode ser considerado como *"condição necessária para a gestão de recursos eficientemente"*, máxime, considerando o universo da Administração Pública e das entidades de controlo desprovidas desse modelo, pelo que essa falta não pode sustentar uma afirmação genérica e sem evidências rigorosas e fundamentadas de que todas as entidades, sem esse modelo, não geram adequadamente os respetivos recursos.

Termos em que a Recomendação deverá ser infirmada.

**c) Recomendação 419**

Na sua Recomendação 419, o Relato notificado propõe *"aplicar os excedentes de tesouraria nos fins legalmente previstos, contribuindo para a gestão financeira transparente e responsável, visto que a sua sistemática acumulação e aplicação no financiamento do Estado, onera operadores económicos e, por via dos preços por estes praticados, destinatários dos seus serviços"*.

Tudo o que ocorre na sequência da conclusão 395, na qual o Relato notificado conclui que *"a ASF acumulou excedentes de tesouraria (44 M€ após 2023), suficiente para suportar a despesa corrente por mais de ano e meio. Os excedentes resultam da não utilização de receita nos fins que a justificam (em prossecução da missão da ASF) e, aplicados no financiamento do Estado, oneram os operadores económicos e, por via dos preços por este praticados, destinatários dos seus serviços – ver 3.1.3"*.

**A ASF, bem como os fundos sob a sua gestão, concretamente o Fundo de Acidentes de Trabalho (FAT) e Fundo de Garantia Automóvel (FGA), cumpre a sua missão dentro dos limites estabelecidos por lei.**

Salvo melhor opinião, a conclusão 395 do Relato notificado, bem como os argumentos na qual a mesma se baseou, surgem inquinados por uma deficiente interpretação do regime legal e económico aplicável, o qual condiciona, de forma exógena, a gestão orçamental e financeira do universo ASF (entendendo-se, aqui, como "universo ASF" a ASF propriamente dita e os dois fundos por ela geridos).

Adiante efetuar-se-á a demonstração dos equívocos em que a equipa de auditoria incorreu, demonstrando-se o alinhamento da instituição com as preocupações de responsabilidade financeira na construção e execução dos orçamentos públicos que, certamente, o Tribunal de Contas preconiza.

Adicionalmente, e não obstante a existência de obstáculos legais à utilização de excedentes para financiar despesa efetiva, será ainda demonstrado o muito que a ASF tem feito no sentido de promover a atualização profissional dos seus quadros e a literacia financeira dos consumidores de seguros e fundos de pensões.

As cativações correspondem, no essencial, ao congelamento de determinada percentagem de uma dotação inicial em várias rubricas do classificador económico da despesa.

Tipicamente, as cativações são aplicadas transversalmente a todas as entidades da Administração Central, embora com exceções.

No universo da ASF têm-se verificado cativações ao longo do tempo sobre várias rúbricas do orçamento do FAT e do FGA que impactam sobre três matérias muito sensíveis, a saber: i) o pagamento das indemnizações aos lesados de acidentes de viação, ii) o pagamento de compensações obrigatórias por lei às seguradoras no âmbito dos acidentes de trabalho e, ainda, iii) ressarcimento à ASF da despesa em que esta incorre na gestão dos fundos.

Recorda-se que as taxas de supervisão da ASF não foram criadas para financiar essa gestão e não podem ser utilizadas para outra finalidade que não seja a supervisão.

Paralelamente às cativações, aos Fundos também tem sido aplicado o congelamento de 2,5% da despesa total sob a forma de Reserva Orçamental.

Recorde-se que, habitualmente, há dois momentos em cada ano nos quais são determinadas cativações. O primeiro momento surge com a entrada em vigor da Lei do Orçamento do Estado, sendo logo aplicada às dotações iniciais de despesa.

O segundo momento surge a meio do exercício económico, no Decreto-Lei de Execução Orçamental.

Enquanto forem mantidas as cativações sobre as rubricas dos Fundos que têm como objetivo ressarcir a ASF pelos gastos de gestão em que esta incorre, a ASF, naturalmente, não cobra esta receita e tem de adiar, ou mesmo eliminar, por falta de financiamento em tempo útil, um número significativo de atividades previstas nos seus Planos de Atividades que estão dependentes da contratação de bens e serviços, e da realização de investimentos, com a consequente menor execução da despesa orçamentada.

Na verdade, muitos bens, serviços e investimentos de elevado valor acrescentado, apesar de planeados e orçamentados, não podem iniciar os respetivos procedimentos de contratação pública na medida em que dependem de receitas a cobrar ao FGA e ao FAT e, para além disso, especificamente no que concerne à aquisição de serviços, estão sujeitos a restrições impostas pelas sucessivas leis orçamentais.

Assim que, sem autorização do membro do Governo responsável pela área das Finanças, e apesar dos sucessivos pedidos, devidamente fundamentados, não é possível desencadear a contratação dos serviços em causa.

Para melhor facilidade de compreensão, a ASF permite-se chamar a atenção para a Lei do Orçamento do Estado para 2025 (Lei n.º 45-A/2024, de 31 de dezembro), sendo que, nos anos anteriores, vigoraram normas de cariz similar, com diferenças de redação pouco significativas.

Assim que o artigo 16.º da Lei n.º 45-A/2024, de 31 de dezembro, sob *epígrafe "Encargos com contratos de aquisição de serviços"*, determine, no seu n.º 1, a proibição da soma de encargos globais com contratos de aquisição de serviços, no ano de 2025, ultrapassar a correspondente soma verificada no ano de 2024, acrescida de 2,75%.

Por seu turno, o n.º 2 do mesmo preceito determina que o conjunto de contratos que venham a renovar-se ou a realizar em 2025, com idêntico objeto a contrato vigente em 2024, não poderá gerar uma despesa, em 2025, superior à paga de 2024, acrescida da percentagem de 2,75%.

Finalmente, o n.º 3 impõe ainda que a celebração em 2025, de qualquer contrato com objeto diferente dos contratos vigentes em 2024 tem de obter autorização política prévia e obriga a entidade em causa a ter de ajustar a sua carteira de serviços por forma a que a execução do novo contrato não implique a ultrapassagem do teto global fixado pelo n.º 2.

Deve assinalar-se que, segundo a Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) as restrições citadas nesta seção estiveram sujeitas a congelamento nominal (variação percentual nula na despesa paga entre dois anos consecutivos) entre 2015 e 2022.

Para os anos de 2023 e 2024 as LOE respetivas previram um aumento da despesa de até 2%.

Não obstante, a verdade é que a realização de despesas, por parte da ASF, continua a estar sujeita a uma autorização prévia política que não deveria existir.

A título meramente exemplificativo, indicam-se, na tabela seguinte, alguns contratos de aquisição de serviços devidamente orçamentados para o ano corrente e que, até junto de 2025, permanecem a aguardar autorização do membro do Governo competente para poderem ser celebrados:

11

| Designação | Resumo | Pagamentos previstos em 2025 (euros, com IVA) |
|---|---|---|
| Definição e implementação de sistemas de controlo interno | Aquisição de serviços para definição da arquitetura dos sistemas de controlo interno (departamentos de Desenvolvimento de Recursos Humanos, Compras e Património e Sistemas de Informação) | 140 000 |
| Manutenção aplicacional | Aquisição de serviços especializados em regime de *outsourcing* para a manutenção preventiva, corretiva ou evolutiva de soluções existentes | 125 000 |
| Plano de segurança da informação | Aquisição de serviços para operacionalizar segmentos do Plano de Segurança da Informação | 125 600 |

Notamos que estes contratos são meros exemplos e se inserem num conjunto mais vasto (correspondente a cerca de 1,3 M€) de despesa ainda pendente junto do Ministério das Finanças.

Por forma a ultrapassar os constrangimentos verificados, a ASF tem dirigido, todos os anos, ao membro do Governo responsável pela área das Finanças, pedidos detalhadamente fundamentados para autorizar a libertação de cativações e reservas orçamentais, bem como para autorizar a celebração de contratos de prestações de serviços com objeto novo, e com objeto idêntico a contrato anterior mas com encargos que excedem o teto fixado naquelas normas legais.

Não obstante, tais processos são necessariamente morosos e de desfecho incerto, não merecendo, por regra, acolhimento expresso e integral do Ministério das Finanças. No caso de serviços novos a adquirir pela ASF, nunca foram autorizados. No que concerne às descativações no FGA e no FAT, mereceram apenas acolhimento excecional e parcial, em alguns casos.

Para além desse facto, o que se verifica é que, quando as descativações são autorizadas, nem sempre existe tempo suficiente para desencadear e concluir, até ao final do ano em causa, os processos aquisitivos autorizados, pelo que muita despesa orçamentada acaba por ficar sem ser executada, sem o que a maior desvantagem é, precisamente o facto de a ASF se ver impossibilitada de beneficiar dos bens, serviços e investimentos que se revelam necessários para atividades e funções críticas da instituição.

A persistência, ano após ano, deste enquadramento legal redunda, para a ASF e para os fundos por si geridos (FGA e FAT) em desvio de recursos das atividades nucleares para tarefas jurídico-financeiras e de gestão indispensáveis à preparação e ao acompanhamento dos pedidos acima referidos.

Consequentemente, e na medida em que o tempo e o sentido da decisão do decisor político são incertos, tal significa que os orçamentos o universo da ASF, aprovados pela Assembleia da República, deixam de cumprir um objetivo essencial, que é a previsibilidade dos recursos financeiros disponíveis para poder executar o planeamento concebido.

Por outro lado, a sujeição da ASF a estas limitações legais tem consequências na sua capacidade de execução orçamental.

Assim que se deva atentar sobre a tabela ilustrativa dos dois últimos exercícios económico fechados pela ASF, a qual demonstra que o ano de 2024 encerrou com um saldo corrente de 5,6 M€.

Ora, cerca de 58% deste excedente é explicado com as restrições a que vimos aludindo, as quais impediram a realização de despesa orçamentada em 3,2M€ - cfr linhas 3 e 6

13

| Linha | Variável | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|
| 1 | Saldo orçamental corrente | 3 014 981 | 5 631 257 |
| **2** | **Taxas de supervisão: diferença entre cobrança e previsão inicial** | **-441 764** | **1 567 941** |
| **3=4+5** | **Parte da receita entregue por FAT e FGA que não pôde ser usada para pagar despesa efetiva da ASF:** | **2 199 047** | **2 378 948** |
| 4 | - por ter sido descativada entre 1 de outubro e 31 de dezembro | 0 | 1 558 530 |
| 5 | - por estar cativa na despesa dos Fundos no dia 31 de dezembro | 2 199 047 | 820 418 |
| **6=7+8+9** | **Restrições da LOE e do DLEO à celebração de contratos de aquisição de serviços mantidas até, pelo menos, 30 de setembro:** | **0** | **863 485** |
| 7 | - contratos com objeto idêntico a contrato vigente no ano anterior e valor que exceda em mais de x%[1] a despesa paga nesse ano [2] | 0 | 0 |
| 8 | - contratos com objeto diferente de contrato vigente no ano anterior [3], assim como todos os serviços que revistam a forma de "estudos, pareceres, projetos e consultoria ou outros trabalhos especializados" [4] | 0 | 863 485 |
| 9 | - serviços, não incluídos nas linhas 7 e 8, que revistam a forma de "estudos, pareceres, projetos e consultoria ou outros trabalhos especializados" [4] | 0 | 0 |
| **10** | **- Despesa efetiva que não pôde ser executada no ano corrente por estar reservada para o pagamento de encargos com SS e IRS** | **553 526** | **587 898** |
| **11** | **Soma dos contributos principais** | **2 310 810** | **5 398 271** |

As cativações sobre o ressarcimento de custos de gestão por parte do FAT e do FGA são responsáveis por 2,4M€ deste excedente.

Destas, cerca de 1,6M€ apenas foram libertados em 20 de dezembro de 2024, inibindo, por falta de tempo útil, a realização dos processos aquisitivos em igual montante.

Sendo que permaneceram 0,8M€ por descativar a 31 de dezembro.

Por outro lado, as restrições às aquisições de serviços acrescentaram ainda 0,9M€ ao saldo, ao impedirem a realização de despesa por vontade alheia à ASF.

Mas a verdade é que mesmo no ano de 2023, no qual não vigoraram restrições à ASF para adquirir serviços, as demais restrições legais à autonomia financeira desta entidade (2,2M€) explicam 73% dos 3,0M€ de excedente corrente.

As demais explicações principais para o saldo corrente apurado são a evolução da produção da indústria supervisionada e o diferimento legalmente obrigatório, para janeiro do ano seguinte, no pagamento dos encargos contributivos e da retenção de IRS incidentes sobre as remunerações do pessoal pagas em dezembro.

No ano de 2024, o mercado apresentou uma evolução melhor do que era a prevista no momento da orçamentação das taxas de supervisão, o que permitiu cobrar 1,6 M€ acima da receita prevista que, não tendo sido prevista no orçamento aprovado, não pôde ser utilizada na execução de despesa de idêntico montante, também esta não prevista.

O diferimento das contribuições sociais e do IRS reteve 0,6 M€ no saldo corrente sendo que, no ano anterior, este diferimento teve a mesma ordem de grandeza, mas o mercado quedou-se ligeiramente abaixo do esperado e as taxas cobradas ficaram 0,4 M€ aquém da previsão.

Deve referir-se que esta receita incide sobre a produção do segundo semestre do ano anterior (2022, no caso vertente) e a do primeiro semestre do ano corrente.

Finalmente, importa dar nota de que as previsões da ASF são baseadas em modelos econométricos e julgamento, considerando três cenários de evolução do mercado (pessimista, moderado e otimista), sendo o cenário moderado o que tem sido considerado na elaboração dos orçamentos da ASF.

Por outro lado, o Relato notificado encerra uma crítica à opção gestionária da ASF em solicitar ao poder político a atualização no sentido ascendente das taxas de supervisão fixadas em 2016.

É provável que esta posição decorra, não apenas de uma incompleta perceção do efeito das restrições acima expostas nos saldos orçamentais finais, mas também do desconhecimento sobre uma carência estrutural em recursos humanos, nomeadamente nas áreas nucleares, supervisão e regulação.

Importa, por isso, explicar porque é que, nos últimos anos, as receitas previstas têm incorporado a expectativa de aprovação política da nova tabela de taxas de supervisão.

15

As taxas de supervisão em vigor foram fixadas em 2016, pela Portaria n.º 74-B/2016, de 23 de março.

Em sucessivas cartas para os responsáveis políticos da área governamental das Finanças, tem a ASF justificado a necessidade de reforçar extraordinariamente os seus quadros para atender ao acréscimo de responsabilidades que recebeu desde então, seja por via legislativa, seja por via regulatória europeia.

O que sucedeu na preparação do orçamento para 2026 é ilustrativo dos sãos princípios da prudência e da transparência na gestão financeira pública, os quais conduziram a que a ASF acolhesse, no orçamento para 2026, a possibilidade de atualização das taxas de supervisão e de recrutamento extraordinário.

Assumindo que a publicação do diploma de atualização já só poderá acontecer no segundo semestre de 2025, foi inscrita no orçamento para 2026 a previsão de receita adicional decorrente das novas taxas, em montante equivalente a um semestre apenas com novas taxas de supervisão, calculadas com base no referido cenário moderado.

Quanto ao recrutamento extraordinário, apenas será desencadeado após a entrada em vigor do referido diploma e a despesa adicional que dele decorrerá será realizada de modo gradual e distribuída por 2026, 2027 e 2028.

A gestão orçamental assegurará que, se as novas taxas de supervisão não forem publicadas em tempo útil, a despesa total fique limitada pela previsão de receita sem esse acréscimo.

Procedendo deste modo, o orçamento fica já preparado para poder realizar despesa decorrente do recrutamento condicionado pela aprovação das novas taxas de supervisão, sem necessidade de solicitação ao Ministério das Finanças de aberturas de crédito especiais para este efeito.

Assim se procura conjugar prudência e transparência na orçamentação e no planeamento das atividades com eficácia na ação e responsabilidade na gestão financeira.

Importa notar que não é a ASF que decide a publicação de nova portaria a mudar os níveis das taxas.

Com efeito, e apesar das cartas enviadas, a ASF não controla o tempo nem o modo da revisão dos níveis.

Consequentemente, como esta revisão não tem sido publicada até agora, o recrutamento extraordinário não tem sido desencadeado e isso é um canal explicativo adicional para a subexecução de despesa efetiva prevista.

Já quanto à previsão de receita, salienta-se que a incorporação do aumento das taxas de supervisão naquela não é explicação adicional para a sobrexecução das receitas próprias.

A razão para tal tem sido o comportamento da produção no mercado supervisionado sucessivamente melhor do que o antecipado, já que as taxas cobradas, pelos níveis definidos na portaria de 2016, vêm batendo sucessivamente as projeções com aquela expectativa incorporada.

Todavia, é sobejamente conhecido que a fases de expansão económica se seguirão fases de contração, só que com expressão material e momento desconhecidos.

Por isso, uma vez mais, a prudência e a responsabilidade financeiras, aliadas à impossibilidade legal já exposta de utilização de excedentes passados no financiamento de despesa nova permanente (associada ao recrutamento extraordinário), recomendam a manutenção da prática dos anos mais recentes em prever no orçamento as novas taxas de supervisão e a despesa, condicionada à sua cobrança, em recursos humanos adicionais com carácter extraordinário.

O Relato notificado encerra ainda uma outra crítica à ASF por não utilizar os excedentes do ano anterior em despesa efetiva no ano corrente.

Transparecendo do teor do Relato que isso sucede por opção própria da ASF de querer ser ineficiente na gestão orçamental e financeira.

Esta posição parece esquecer que, também neste domínio, a legislação financeira pública lhe retira independência de decisão e autonomia na gestão financeira.

Com efeito, importa frisar que a ASF não dispõe de liberdade para aplicar saldos de gerência anterior no financiamento de despesa efetiva.

Na verdade, há uma impossibilidade legal de a entidade usar excedentes passados para financiar atividades futuras.

Os saldos de gerência, se positivos, são obrigatoriamente integrados na execução do ano seguinte, porém, a ASF fica impedida de os usar para qualquer finalidade própria, que não seja o seu depósito em conta aberta junto da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, E.P.E.

Só com autorização expressa e casuística do membro do Governo responsável pela área das Finanças ou se beneficiar de uma exceção prevista em lei ou no próprio Decreto-Lei de Execução Orçamental – DLEO –, o que não tem sucedido, é possível ultrapassar esta limitação[1].

Infelizmente, não é pelo facto de os Estatutos, aprovados em Decreto-Lei, disporem em sentido contrário[2] que a ASF ignora aquela norma que surge todos os anos no DLEO.

Em suma, mau grado as restrições legais descritas nas secções anteriores, os bons princípios da prudência e da transparência na construção de orçamentos recomendam que a ASF continue a inscrever nos seus orçamentos e planos de atividades futuros a receita do ressarcimento de custos de gestão suportados na evidência da contabilidade de custos, assim como as aquisições de serviços, transferências e investimento que repute como indispensáveis para assegurar a supervisão e a regulação profissionais num ambiente desafiante, mesmo que o poder legislativo persista em 2026 na limitação da sua capacidade de execução financeira.

De igual modo, os mesmos princípios sãos de gestão financeira pública continuam a recomendar a inscrição orçamental da receita proveniente de novas taxas de supervisão e da despesa por aquela permitida com o recrutamento extraordinário de pessoal diferenciado.

Assim é a convicção da ASF, apesar das disposições contraditórias na lei sobre a autonomia financeira da ASF, que, brevemente, também as restrições legais à liberdade de aplicação de excedentes em despesa efetiva serão eliminadas.

Não poderia deixar de referir-se que a ASF se revê na importância de investir na capacitação técnica dos seus trabalhadores e na promoção de literacia financeira dos consumidores e do público em geral sobre seguros e fundos de pensões.

E tem feito muito nesta matéria apesar de não poder usar os excedentes orçamentais passados para pagar as despesas com estas atividades.

---

[1] *Vide* art. 21.º do Decreto-Lei da Execução Orçamental em 2025 (Decreto-Lei n.º 13-A/2025, de 10 de março).
[2] Art. 35.º, número 4 dos Estatutos da ASF (publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 1/2015, de 6 de janeiro).

Dispõe de uma Biblioteca com fundos bibliográficos muito especializados, sendo que o respetivo acervo é renovado com a literatura mais recente e é consultado por muitos analistas das áreas de supervisão e regulação.

Por outro lado, são inúmeras as oportunidades de formação em Portugal e no estrangeiro, virtuais e presenciais, que são proporcionadas pela instituição aos seus técnicos.

A promoção da literacia financeira nos domínios regulados pela ASF tem sido uma grande preocupação desta Administração, sendo que os últimos anos testemunham um enorme salto qualitativo na matéria e mais iniciativas estão na calha.

E para que tal se conclua bastará consultar o sítio institucional da ASF para, a partir dele, aceder aos conteúdos cuidadosamente elaborados e regularmente atualizados no Portal do Consumidor, no Portal dos Seguros de Saúde, e na Plataforma de Comparação de PPR. Em desenvolvimento, está o futuro Observatório da Poupança de Longo Prazo Reforma, entre outros projetos.

Sem prejuízo do que acaba de se demonstrar, impõe-se efetuar um conjunto de observações relativamente a algumas afirmações efetuadas no relato notificado.

Assim que a ASF esteja obrigada ao cumprimento de determinadas normas legais quanto à sua gestão orçamental e financeira.

Inclui-se, neste âmbito, a adoção do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro.

A receita cobrada ao setor dos seguros e fundos de pensões destina-se a suportar as despesas da ASF decorrentes da prossecução das respetivas atribuições (artigo 39.º dos Estatutos da ASF).

Os resultados transitados da ASF têm sido aplicados de acordo com o n.º 4 do artigo 35.º dos Estatutos da ASF *"Na constituição, pelo conselho de administração, de reservas para riscos de atividade ou para riscos de insuficiência de receitas (...)"*, sendo que esta aplicação é de cariz financeiro e não orçamental.

O resultado líquido (conceito financeiro) e excedentes financeiros (conceito tesouraria) têm finalidades distintas e são apurados de forma diferente. Não existe necessariamente uma correlação direta positiva

entre as duas evoluções (resultados transitados e excedentes de tesouraria), tal como parece resultar do ponto 57 do Relato notificado.

Sobre a conclusão 395 "*A ASF acumulou excedentes de tesouraria (...)*", remete-se a sua explicação para quanto ficou anteriormente referido.

Em síntese, foi esclarecido que os excedentes têm quatro origens essenciais: i) restrições políticas à celebração de contratos de aquisição de serviços, ii) congelamento de dotações nos orçamentos dos Fundos através de cativações e reservas que impedem a entrada do ressarcimento à ASF pelos gastos da mesma na gestão dos Fundos, em tempo e volume úteis para desencadear procedimentos de despesa efetiva, iii) conjuntura favorável dos mercados que têm batido as previsões de taxas de supervisão da ASF, e iv) impossibilidade de executar a despesa efetiva prevista com o recrutamento extraordinário de recursos humanos.

Assim se explicam substantivamente os excedentes de tesouraria nos últimos anos, que transitam cumulativamente no saldo da gerência, o qual só pode ser aplicado por autorização da Tutela.

Sobre as observações dos pontos 61 a 63, a existência de saldo orçamental em cada exercício, que possibilite a aplicação em ativos financeiros, é prevista na rubrica 09 "Ativos Financeiros" e a sua aplicação é precedida de análise dos ativos passíveis de aplicação, nomeadamente Obrigações do Tesouro ou outros instrumentos de dívida do IGCP (CEDIM ou CEDIC), sendo autorizada os que maximizam a rendibilidade e que se revestem na melhor aplicação dos excedentes.

A observação da nota 64 induz conclusões incorretas porquanto a ASF não acumula excedentes com a finalidade de financiar o Estado.

Os excedentes resultam do desempenho positivo registado na atividade, em parte pela boa supervisão exercida e na confiança transmitida ao mercado, aliado às limitações que não permitem a execução da totalidade da despesa prevista para a atividade, ou seja, mais receita e menos despesa resulta em excedente que só pode ser aplicado futuramente com autorização da Tutela.

Como foi explicado anteriormente, a ASF está legalmente impossibilitada de, por seu ato discricionário, usar excedentes passados para financiar atividades futuras.

Os saldos de gerência, se positivos, são obrigatoriamente integrados na execução do ano seguinte. Porém, a ASF fica impedida de os usar para qualquer finalidade própria, que não seja o seu depósito em conta do IGCP e apenas com autorização expressa casuística do ministro responsável pela área das Finanças ou se beneficiar de uma exceção prevista em lei ou no próprio decreto-lei de execução orçamental (o que não tem sucedido) é possível ultrapassar esta limitação.

A ASF não tem tido necessidade de um plano financeiro formalmente aprovado para dar cumprimento ao princípio da Unidade de Tesouraria do Estado (UTE), o qual possibilita o investimento em ativos financeiros dos excedentes de tesouraria que eventualmente emerjam da execução orçamental.

Acresce que os investimentos em dívida pública portuguesa constituídos pela ASF se aproximam da tipologia de investimento prevista nas políticas de investimentos adotadas para os Fundos.

A aplicação em ativos de curto prazo referida no ponto 64 é efetuada quando financeiramente permite maximizar a rendibilidade (por opção da ASF) ou quando é permitida a aplicação dos montantes em depósitos à ordem com autorização especial do MF.

Finalmente, cumpre concluir que, fosse respeitada a autonomia e independência financeira da ASF e dos Fundos sob a sua gestão, e os excedentes apresentados não teriam expressão.

A ASF não pode deixar de pugnar pelas decisões de aquisição de serviços e bens necessários à sua atividade, na expectativa que o decisor político afaste as restrições orçamentais acima identificadas e desenvolvidas que estão a prejudicar de sobremaneira a capacidade da ASF cumprir, com eficácia, qualidade e segurança, a sua missão.

**d) Recomendação 420**

No ponto 396 do Relato notificado, o Tribunal de Contas conclui no sentido de que "*a receita cobrada pela ASF aos Fundos (FAT e FGA) pela gestão destes não tem sido determinada por metodologia estável que assegure a fiabilidade (incluindo a correção) dos valores cobrados. Essa gestão comporta riscos de conflitos de interesses e desvio do foco na missão do regulador e supervisor – ver 3.1.4.*"

Tendo, nessa conformidade, sido formulada a Recomendação 420, na qual se sugere *"aplicar metodologia estável, fundamentada e formalmente aprovada, que assegure a fiabilidade (incluindo a correção) da receita a cobrar pela gestão dos fundos (FAT e FGA)*.

Importa desde logo esclarecer que o rigor e a transparência no apuramento das despesas administrativas, técnicas, patrimoniais e financeiras em que a ASF incorre com a gestão dos Fundos constituiu uma prioridade deste Conselho de Administração, desde o início do seu mandato.

Foi nesse enquadramento que o atual Conselho de Administração da ASF se empenhou na construção de uma solução fiável, alinhada com o sistema contabilístico de custos e auditável.

A KPMG Advisory, no Relatório que realizou com o objetivo de avaliar os custos que, desde 2010, foram gerados, apurados e devidos à ASF pelos Fundos sob a sua gestão, concluiu, *que "No período de 2010 a 2019 verificou-se a ausência de um racional sistematizado relativamente ao critério de cobrança dos valores aos Fundos pela ASF"* (Relatório Final da Análise dos custos de gestão, KPMG Advisory, 12 de junho de 2025, pág. 3 que ora se junta sob Doc. 5 e que aqui se dá por integralmente reproduzido para todos os efeitos legais).

Conforme conclusão do mesmo Relatório, o montante compensatório pelos serviços prestados aos fundos quedou-se por valores significativamente inferiores aos custos estimados.

Por outro lado, a prioridade dada pelo atual Conselho de Administração a este assunto, assim como a evolução no rigor e transparência dos procedimentos que daí resultaram, ficou também claramente demonstrada nas conclusões deste Relatório da KPMG Advisory: *"A partir de 2019/2020 foi implementada uma nova framework, auditável e transparente, para o cálculo dos custos de gestão, que tem vindo a ser continuamente melhorada e robustecida, até ao modelo atual suportado na contabilidade de gestão da ASF"* — pág. 3.

No caso da metodologia utilizada entre 2021 e 2023 (*framework*), a IGF – Autoridade de Auditoria em 2022, referia nas conclusões do relatório de *"Auditoria à implementação e execução da metodologia de imputação de encargos pela ASF aos FAT e FGA*" que *"O método adotado pela ASF na imputação de*

*encargos aos Fundos (FAT e FGA) em 2021 revela-se adequado, embora passível de melhorias (...)"* – pág. 17.

Tudo o que demonstra, precisamente, o contrário da conclusão alcançada no Relato notificado, mormente no que se refere à fiabilidade dos valores apurados.

Por outro lado, e no que se refere ao alegado conflito de interesses, importa recordar quanto se refere no ponto 94 do Relato notificado, no qual se dá nota de que *"a gestão do FAT e do FGA pela ASF comporta riscos de conflitos de interesses e de desvio do foco na missão de regulador e supervisor"*.

Nesta sede importa recordar que decisão de integrar na ASF a gestão do FAT e do FGA foi do decisor político, há já bastantes anos (e, consequentemente, não caberá à ASF nem, s.d.r., ao Tribunal de Contas, colocar em causa opções adotadas pelo decisor político, legitimamente eleito, no exercício dos poderes que constitucionalmente lhe são conferidos, sob pena de violação do princípio da separação de poderes).

Consciente, precisamente desses riscos, a Administração tomou várias medidas para minimizar os mesmos:

a) Segregação completa das atividades de gestão dos fundos das restantes funções desempenhadas pela ASF, através da sua afetação a unidades orgânicas autónomas, assegurando, desta forma, a personalidade judiciária e a autonomia administrativa e financeira dos Fundos, assim como o foco das unidades nucleares da ASF nas atividades de regulação e supervisão;
b) Orçamento próprio de cada Fundo. Não existe, sequer, uma conta consolidada do universo ASF-FGA-FAT, o que, aliás, para existir, obrigaria a habilitação legal para o efeito;
c) Apresentação separada de contas próprias pelas três entidades e respetiva emissão de Certificação Legal de Contas (uma por entidade);
d) Planos de Atividades únicos para cada Fundo, autónomos face ao da ASF;
e) Adoção de um sistema robusto de informação contabilística na tripla dimensão orçamental, financeira e de gestão que assegura o apuramento dos custos em que a ASF incorre na gestão dos Fundos com uma base objetiva e verificável por peritos independentes e que afasta

totalmente o risco de a ASF beneficiar financeiramente com a prestação destes serviços de gestão — como foi explicado na resposta à Recomendação 418;

f) Utilização do módulo de contabilidade de gestão da ferramenta ERP para orçamentar, na mesma base objetiva e verificável, o ressarcimento integral em cada ano desses encargos de gestão.

Com estas medidas no terreno, a ASF considera que os riscos acima identificados no Relato notificado, simplesmente, não existem.

Aproveita-se a oportunidade para lamentar a prática, pelo poder político, de cativações e restrições à gestão flexível nos orçamentos dos Fundos, prática essa que, em vários anos, tem bloqueado o ressarcimento à ASF por parte daqueles.

No que se refere à divergência sobre o âmbito da obrigação de financiamento da AdC, a ASF considerou, de acordo com uma análise jurídica realizada em 2021, que os montantes provenientes das *"comissões de gestão"* cobradas pela ASF ao FGA e FAT não concorrem para a base de cálculo dos montantes a transferir por aquela para a Autoridade da Concorrência (AdC), assumindo apenas relevância para tal as receitas próprias da ASF provenientes das taxas e contribuições por si cobradas às entidades supervisionadas pelo exercício da sua atividade de regulação e para a prossecução dos seus fins próprios.

Nesse contexto, o Conselho de Administração decidiu adotar uma nova metodologia de cálculo do montante da contribuição desta Autoridade para a AdC, de cuja incidência foram excluídas as receitas provenientes do reembolso de despesas incorridas por esta Autoridade com a gestão dos dois fundos, o Fundo de Garantia Automóvel e o Fundo de Acidentes de Trabalho.

Mantém-se este entendimento da ASF, devendo ter-se presente a natureza da receita e não a mera classificação formal da mesma.

Esta receita, proveniente dos Fundos, consta na contabilidade orçamental dentro da rubrica 07.02.00 "Serviços" do classificador económico (Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro), uma vez que não existe rubrica adequada à tipologia concreta desta receita.

Na contabilidade financeira, esta receita encontra-se registada na conta 78 "Outros rendimentos e ganhos - 781 Rendimentos suplementares", registando como "ganhos" o ressarcimento da gestão da atividade

pelos Fundos inerentes ao valor acrescentado, das atividades que não sejam próprias dos objetivos principais da entidade (conforme Portaria n.º 189/2016, de 14 de julho), como parece ser o caso.

Ora, como se explicou na Resposta à Recomendação 418, esta receita não comporta qualquer elemento de ganho, benefício ou lucro e consiste num mero reembolso à ASF de gastos em que ela forçosamente incorre para assegurar a gestão dos Fundos.

Se assim não for considerado e a transferência para a AdC assentar também nesse ressarcimento, o que se produziria, em termos económicos, seria um desvio das taxas de supervisão pagas pela indústria regulada à ASF para o financiamento dos dois Fundos, uma finalidade que nada tem a ver com regulação nem supervisão das empresas de seguro e gestoras de fundos de pensões, como, aliás, o Tribunal bem reconhece.

Termos em que não apenas não se verifica qualquer conflito de interesses, como também a existência de uma "*metodologia estável que assegure a fiabilidade (incluindo a correção) dos valores cobrados*".

**e) Recomendação 421**

Nos termos do Relato notificado, a equipa de auditoria concluiu (Conclusão 397) que *"os sistemas de planeamento e de indicadores de desempenho não asseguram a avaliação em função dos resultados, nem informam sobre o sucesso da estratégia definida. Nos indicadores selecionados, a inconsistência da informação entre as metas e os resultados de áreas chave colocam em causa a fiabilidade dos dados reportados, a consistência dos métodos de recolha e a utilidade dos indicadores – ver 3.2.1."*

Tudo o que teria permitido formular a Recomendação 421 na qual se sugere *"implementar sistemas de planeamento e de indicadores de desempenho que assegurem a sua avaliação em função dos recursos utilizados e dos resultados obtidos, e informem sobre o sucesso da estratégia definida. O conjunto de indicadores deve ser abrangente, captar a qualidade dos processos, os resultados diretos da atividade (impactos) e a qualidade e efetividade da política regulatória e da supervisão, para demonstrar a utilização eficaz e eficiente dos recursos"*.

Relativamente a esta recomendação, deve referir-se que o atual sistema de indicadores de desempenho da ASF foi concebido no âmbito da elaboração do Plano Estratégico 2020-2024, por um grupo de Trabalho Interno (GT), nomeado pelo CA em outubro de 2020, estando em vigor desde dezembro desse ano, com um período de vigência até 2024 (cfr. Cópia de despacho que ora se junta sob Doc. 6 e que aqui se dá por integralmente reproduzido para todos os efeitos legais).

Esta abordagem constituiu um enorme avanço procedimental relativamente às anteriores práticas na ASF, uma vez que, conforme referido no ponto 115 do Relato notificado, até 2018 os Relatórios de Atividades e Contas Anuais não apresentavam indicadores de desempenho e, até 2021, a informação disponibilizada não referia o nível de cumprimento nem as metas previstas.

A metodologia utilizada pelo GT para definição dos indicadores da ASF baseou-se: (i) numa proposta apresentada pela empresa que colaborou, com a disponibilização de uma *framework*, na elaboração do Plano Estratégico 2020-2024, (ii) em *guidelines* e boas práticas relatadas na literatura especializada e (iii) no estudo de indicadores de outras entidades reguladoras nacionais (cfr. cópia de Indicadores de Desempenho Propostos E&Y', 'Indicadores de Desempenho -Relatório GT - 2. Enquadramento Conceptual' e 'Indicadores de Desempenho -Relatório GT - 1. Introdução', que ora se juntam sob Docs. 7, 8 e 9 e que aqui se dão por integralmente reproduzidas para todos os efeitos legais).

A definição dos indicadores pelo GT teve em atenção o pressuposto de que "*a medição de desempenho pelos reguladores é particularmente complexa, porque os outcomes pretendidos são geralmente concretizados pelas entidades que regulam e os resultados muitas vezes não se tornam evidentes por vários ou mesmo muitos anos"* e que *"o desempenho dos reguladores depende da eficácia da influência que exercem sobre os regulados"* (cfr. Doc. 9).

Neste contexto, os indicadores da ASF selecionados foram, essencialmente, de "input" e de "atividade", concentrando-se nas suas atribuições centrais - como a eficácia da supervisão, a eficácia da ação sancionatória ou o apoio ao consumidor.

O objetivo principal consistiu em aferir o desempenho da ASF através da capacidade de influenciar os operadores no mercado a adotar procedimentos e comportamentos legais e adequados.

Importa, no entanto, relevar a natureza específica da Missão e das Atribuições da ASF.

A natureza dos indicadores que medem o desempenho da ASF são, necessariamente, diferentes dos indicadores que prevalecem para avaliar as atividades empresariais que produzem e comercializam bens ou serviços para, dessa forma, gerarem valor económico.

A avaliação das atividades de regulação e supervisão de mercados financeiros e de salvaguarda do interesse dos consumidores e outros *stakeholders*, deve concentrar-se na avaliação dos recursos, humanos e financeiros, que lhes aloca (indicadores de 'input'), à natureza das tarefas que executa (indicadores de 'atividade') e aos efeitos indiretos ou a longo prazo da sua intervenção (indicadores de 'impacto').

Existem informações sobre os indicadores de desempenho que não estão detalhadas nos Relatórios de Atividades e Contas Anuais (RACA), na medida em que estes documentos não têm uma natureza operacional, posicionando-se como instrumentos de apresentação de grandes linhas de atuação.

O desdobramento dos indicadores de desempenho e dos objetivos estratégicos em ações específicas a desenvolver pelas Unidades Orgânicas da ASF é efetuado num outro instrumento de planeamento da ASF, o Plano de Atividades Departamental, que tem essa função.

Está em fase de conclusão a realização de um novo Manual de Indicadores de Desempenho.

O objetivo é aumentar a transparência e a auditabilidade de todo o sistema através da apresentação de informação detalhada de cada indicador, nomeadamente: as fontes de informação, as regras e a periodicidade de cálculo e reporte, entre outros campos da sua caraterização individual.

Releva-se, ainda, no que respeita à disponibilização de informação pública de dados relativos ao desempenho da ASF, a divulgação, no capítulo "O ano em números" dos RACA, de uma extensa lista, com mais de 150 valores relativos à atividade anual da ASF e, no capítulo dos "Acontecimentos-chave" dos referidos relatórios, a descrição de cerca de 100 eventos em que está envolvida.

No que se refere à divulgação de informação relativa ao grau de sucesso da implementação da estratégia da ASF, destaca-se a elaboração e publicação do Relatório "Plano Estratégico - 2020 | 2024: balanço da

implementação", cuja apresentação e distribuição decorreu no passado dia 3 de abril, num evento público, no Auditório da ASF, com transmissão online no canal de Youtube do site institucional.

Para além da contextualização do ambiente interno e externo em que se realizou o Plano Estratégico, este balanço apresenta o seu modelo de governação, o detalhe das atividades realizadas no âmbito de cada Linha de Orientação Estratégica, bem como a avaliação dos projetos que concretizaram as mudanças, internas e externas, preconizadas com a Estratégia 2020-2024 da ASF.

Este Relatório está publicado no site institucional e disponível no seguinte link:

https://www.asf.com.pt/documents/42559/1533801/PE-2025_ASF.pdf/015c3af3-2374-7ed5-5978-b996d690c912?version=1.0&t=1743682846502

Refira-se, por fim, que está previsto, para o próximo plano estratégico, a realização de um exercício de avaliação e revisão dos atuais indicadores de desempenho.

**f) Recomendação 422**

Conclui-se igualmente, no Relato notificado, que *"a avaliação do impacto regulatório pela ASF é ainda insuficiente, não fornece dados quantitativos sobre custos e benefícios da regulação nem assegura a sua revisão sistemática – ver 3.2.2."*.

O que terá permitido formular a Recomendação n.º 422, no sentido de que a ASF deveria *"aplicar metodologia para avaliar o impacto regulatório, que quantifique custos e benefícios, face aos impactos esperados, e assegure a revisão sistemática das normas regulamentares"*.

A ASF desde já aceita a recomendação formulada no que se refere à avaliação do impacto regulatório das Normas Regulamentares.

No entanto e no que se refere à conclusão alcançada, devem assinalar-se alguns aspetos relevantes.

Assim que a atividade regulatória desenvolvida pela ASF tenha sido condicionada pelo elevado défice de recursos humanos, tendo atingido o limite mínimo de recursos afetos especificamente a esta responsabilidade funcional no ano de 2019 (conforme já se deu nota em momento anterior da presente pronúncia).

Face a esse contexto, o Conselho de Administração estabeleceu como prioridade de gestão dotar o Departamento de Política Regulatórias dos elementos suficientes para assegurar a capacidade de garantir a prossecução de três objetivos primaciais para a missão da ASF, a saber:

a) Aprovar e implementar um conjunto de instrumentos regulatórios de natureza estrutural que se encontravam pendentes (em domínios muito relevantes como a conduta de mercado, sistema de governação, participações qualificadas, distribuição de seguros, reporte de informação à ASF, prevenção e combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo) (cfr. listagem de instrumentos regulatórios não exaustiva que ora se junta sob Doc. 10 e que aqui se dá por integralmente reproduzida para todos os efeitos legais);
b) Permitir o acompanhamento regulatório da ASF face a novos riscos emergentes ou cuja relevância assumiu novas proporções para os mercados supervisionados pela ASF, como em matéria de sustentabilidade ou de segurança das tecnologias da informação e comunicação;
c) Responder proactivamente e com qualidade aos compromissos europeus em matéria regulatória, quer na esfera do processo legislativo europeu, como na esfera da EIOPA.

Não pode também ser ignorado que a emergência da pandemia COVID-19 – coincidente com um momento de défice de recursos humanos – impôs um conjunto intervenções regulatórias não planeadas (cfr. Doc. 10), bem como o apoio técnico ao Governo em diversos processos legislativos, que tiveram impacto na prossecução dos objetivos definidos como prioritários para a atividade regulatória da ASF.

Com efeito, só após os problemas estruturais assinalados *supra* se encontrarem ultrapassados, foi possível à ASF avançar para a contratação de competências para construir um modelo de avaliação do impacto regulatório.

Sem prejuízo do enquadramento exposto, deve ter-se em consideração que, em vários processos regulamentares, a ASF não dispõe de autonomia regulamentar, estando a respetiva intervenção conformada pelo conteúdo dos diplomas legais ou de instrumentos regulatórios da EIOPA.

Nesses casos, a avaliação de impacto regulatório já foi efetuada no processo referente à fonte habilitante, pelo que a avaliação de impacto ao nível regulamentar não teria efeito útil ou constituiria uma duplicação de processos.

A ASF tem reforçado a transparência do processo de consulta pública de normas regulamentares, bem como incentivado a participação das várias categorias de interessados.

Para esse efeito contribui, sobretudo em processos de maior complexidade: i) a colocação de questões específicas no documento que enquadra a consulta pública para obter informação que permita melhor avaliar as opções regulatórias; ii) a realização de sessões públicas de apresentação detalhada dos projetos regulamentares, acessíveis a qualquer interessado; iii) a resposta pormenorizada e fundamentada da ASF a todos os contributos em que os respondentes não optem pela respetiva não publicação.

Estes elementos permitem uma informação reforçada para fundamentar as opções regulatórias que sejam adotadas. Como exemplo de processo regulamentar em que foram usados estes procedimentos, vide o que se refere à Norma Regulamentar n.º 12/2024-R, de 17 de dezembro, relativa ao direito ao esquecimento e proibição de práticas discriminatórias[3].

A ASF concorda com a relevância da elaboração e implementação de uma metodologia específica para a avaliação do impacto regulatório que faculte ferramentas adaptadas ao processo regulamentar da ASF para determinar e quantificar custos e benefícios e que possam ser utilizadas, a par dos mecanismos já vigentes, *ex ante* e *ex post*, como forma de garantir a adequação e a proporcionalidade das soluções regulatórias.

Para esse efeito, a ASF lançou um processo de recrutamento que culminou na contratação de um elemento com valências e experiência especializadas neste domínio.

Com base no trabalho já desenvolvido, o Conselho de Administração da ASF, em 6 de maio de 2025, aprovou o plano para o desenvolvimento da metodologia de avaliação do impacto regulatório que se pretende ajustada ao processo regulamentar da ASF (cfr. cópia de proposta aprovada na reunião do

[3] Cf. https://www.asf.com.pt/documents/d/site-asf/relatorio_consultapublica_10_2024.

Conselho de Administração, de 6 de maio de 2025, e extrato da Ata da referida reunião que ora se juntam sob Doc. 11 e que aqui se dão por integralmente reproduzidas para todos os efeitos legais).

Em conclusão, a ASF encontra-se a desenvolver uma metodologia de avaliação de impacto regulatório que assegurará a implementação da recomendação do Tribunal de Contas.

**g) Recomendação 423**

O Relato notificado conclui, ainda, no sentido de que *"as associações mutualistas, sujeitas, desde 2018, ao regime transitório de adaptação ao regime de regulação e supervisão da atividade seguradora e resseguradora, continuam sem apresentar planos de convergência conformes à sua obrigação legal, limitando os poderes de regulação e supervisão da ASF, a sustentabilidade económico-financeira e técnica das modalidades dos benefícios e das associações, a proteção dos seus associados e a estabilidade dos sistema financeiro. Apesar de ter sido comunicada ao Governo, esta deficiência ainda não foi suprida nem é reportada nos relatórios de atividades da ASF – ver 3.2.3."*.

Consequentemente, havendo recomendado *"reportar, em cada relatório de atividades, informação sobre a regulação e supervisão financeira das entidades com os requisitos estabelecidos no Código das Associações Mutualistas."*

No que diz respeito a esta recomendação, e como ponto prévio, importa salientar que, contrariamente ao referido no Relato notificado, entre outros, nos pontos 160, 399 e 423, não são qualificáveis como poderes de supervisão, os poderes legalmente atribuídos à ASF no período transitório de 12 anos, tendo em vista garantir uma gradual adaptação das associações mutualistas abrangidas pelo novo regime de supervisão financeira.

Tais poderes de supervisão apenas poderão existir após o final do período de convergência.

Tal como resulta expressamente do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 54/2018, de 2 de agosto, que aprovou o Código das Associações Mutualistas (CAM), *"(...) é consagrado um período transitório de 12 anos, tendo em vista garantir uma gradual adaptação dessas instituições ao novo quadro regulatório.*

*Durante este período a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões dispõe de poderes de verificação do cumprimento do plano de adaptação, no fim do qual, cumpridos os requisitos legais, as associações em causa ficam então plenamente sujeitas ao regime de supervisão financeira."*

Até ao final do período transitório, as associações mutualistas encontram-se sujeitas a tutela do membro do Governo com competência em matéria de segurança social, nos termos do n.º 2 do artigo 126.º do Código das Associações Mutualistas, estando os poderes da ASF limitados ao previsto no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 54/2018, de 2 de agosto.

Como referido, o Decreto-Lei n.º 59/2018, de 2 de agosto definiu, no n.º 4 do artigo 6.º, um período transitório de 12 anos, tendo em vista garantir uma gradual adaptação das associações mutualistas (AM) abrangidas ao novo regime de supervisão financeira.

Durante este período, a ASF dispõe de poderes de verificação de cumprimento do plano de adaptação (plano de convergência), no fim do qual, cumpridos os requisitos legalmente exigidos, as associações em causa ficam então plenamente sujeitas ao referido regime de supervisão financeira.

As AM abrangidas por este regime transitório, *i.e.*, as que reúnem os requisitos previstos no artigo 136.º do CAM, não conseguiram apresentar um plano de convergência conforme às exigências legais aplicáveis, pelo que não alcançaram o cumprimento dos deveres fixados no n.º 5 do artigo 6º do Decreto-Lei n.º 59/2018, o que foi transmitido pela ASF à Direção-Geral da Segurança Social (DGSS).

Neste contexto, a inexistência de planos de convergência sobre os quais a ASF possa verificar o seu cumprimento durante o período transitório, frustra as competências atribuídas no n.º 5 do artigo 6.º do referido diploma.

A atividade da ASF tem-se cingido ao exercício do poder atribuído na alínea *f)* do nº 5 do artigo 6º, isto é, verificar a adequação e assegurar o registo das pessoas que dirigem efetivamente as associações mutualistas, as fiscalizam ou são responsáveis por funções-chave, incluindo o cumprimento dos requisitos de idoneidade, qualificação profissional, independência, disponibilidade e capacidade.

Assim, a ausência de divulgações sobre a atividade da ASF relacionada com as AM abrangidas pelo regime transitório, nos seus relatórios de atividades anuais, é justificada por:

(i) no que respeita aos processos de registo das pessoas que dirigem efetivamente as associações mutualistas, as fiscalizam ou são responsáveis por funções-chave (poder da ASF definido na alínea *f*) do n.º 5 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 59/2018), tais processos não são identificados de forma autonomizada no conjunto de autorizações e registos das empresas de seguros, pelo facto de assumirem uma proporção residual;

(ii) no relativo aos restantes poderes previstos no n.º 5 do artigo 6.º, a ASF não tem atividade relacionada para divulgar, na medida em que esses poderes se encontram prejudicados pela ausência de planos de convergência conformes às exigências legais aplicáveis. Neste âmbito, salienta-se que a ASF comunicou oportunamente à DGSS o incumprimento, por parte das AM, dos deveres inerentes ao período transitório, nomeadamente o da apresentação do plano de convergência;

(iii) relativamente à colaboração da ASF com o Governo no contexto de apoio técnico para a definição de um quadro de convergência alternativo, a ASF entende que a divulgação pública de tais iniciativas é desaconselhável, dada a sua natureza e sensibilidade. Damos nota que, sem prejuízo dos trabalhos desenvolvidos, não se verificaram alterações ao quadro legal vigente até à data.

Termos em que a recomendação 423 deve ser reponderada.

**h) Recomendação 424**

Nos termos do Relato notificado, é igualmente recomendado à ASF *"corrigir as práticas remuneratórias de membros de órgãos da ASF contrárias à legislação aplicável, incluindo recuperar os valores indevidamente pagos com os respetivos juros"*.

Sem prejuízo da demonstração de que o Relato incorre em errada interpretação da lei aplicável no que se refere a este aspeto, é importante, desde logo, sublinhar que, confrontando com o teor do Relato notificado, o Conselho de Administração da ASF, no escrito cumprimento do dever de proporcionar a

maior proteção possível ao erário público (e sem que isso implique, de forma alguma, a sua concordância com as conclusões vertidas em tal documento) aprovou, em 12 de agosto de 2025, um projeto de ato, consubstanciado na deliberação n.º 2/2025, com o seguinte teor (cfr. cópia de deliberação que ora se junta sob Doc. 12 e que aqui se dá por integralmente reproduzida para todos os efeitos legais):

1) *Passar a pagar a partir de setembro de 2025 os seguintes montantes mensais aos membros da Comissão de Fiscalização, calculados nos termos do n.º 1 do artigo 27.º dos Estatutos da ASF, tendo por referência as atuais remunerações dos vogais do Conselho de Administração:*

   *a) Vogal (ROC) – 2.094,28 euros, acrescido de IVA à taxa legal em vigor;*

   *b) Vogal – 2.094,28 euros;*

2) *Solicitar imediatamente a devolução dos seguintes montantes aos membros da Comissão de Fiscalização, referenciados pelo Tribunal de Contas como "pagamentos a mais aos membros da CF da ASF, de outubro de 2018 a abril de 2025":*

   *a) Vogal (ROC) – 128.002,00 euros acrescidos de 29.440,00 euros a título de IVA, correspondentes aos montantes que o Tribunal de Contas entende que lhe foram pagos a mais, seguindo-se a posição defendida no Relato do Tribunal de Contas (ponto 201 do Relato de Auditoria, Quadro 7), acrescidos de juros de mora à taxa legal aplicável até pagamento;*

   *b) Vogal – 128.002,00 euros, correspondentes aos montantes que o Tribunal de Contas entende que lhe foram pagos a mais, seguindo-se a posição defendida no Relato do Tribunal de Contas (ponto 201 do Relato de Auditoria, Quadro 7), acrescidos de juros de mora à taxa legal aplicável até pagamento;*

3) *Solicitar imediatamente a devolução dos seguintes montantes aos membros da Comissão de Fiscalização que, nos termos do critério aplicado no número 1, correspondem a pagamentos a mais, de maio de 2025 a agosto de 2025:*

   *a) Vogal (ROC) – 5 811,20 euros e de 1 336,60 euros a título de IVA, acrescidos de juros de mora à taxa legal aplicável até pagamento;*

*b) Vogal – 5 811,20 euros, acrescidos de juros de mora à taxa legal aplicável até pagamento;*

4) *Solicitar imediatamente a devolução de 150.803,00 euros, aos herdeiros do falecido Presidente da Comissão de Fiscalização, Senhor Prof. Luís Silva Morais, na pessoa da cabeça de casal da respetiva herança, correspondentes aos montantes que alegadamente lhe foram pagos a mais, seguindo-se a posição defendida no Relato do Tribunal de Contas (ponto 201 do Relato de Auditoria, Quadro 7), acrescidos de juros de mora à taxa legal aplicável até pagamento;*
5) *A presente deliberação deve ser notificada aos interessados e dela deve constar a informação de que os destinatários têm o prazo de 10 dias para, querendo, dizerem, por escrito, o que se lhes oferecer."*

Consequentemente, não poderá deixar de concluir-se que o Conselho de Administração da ASF, tão logo foi confrontado com a pretensa irregularidade e independentemente de tal conclusão não assumir um carácter definitivo, adotou, imediatamente, as diligências necessárias – independente do acerto, ou falta dele, das conclusões vertidas no Relato notificado – para fazer cessar a situação de alegado incumprimento e para reposição das verbas indevidamente pagas.

Tendo, em 2 de setembro de 2025, e na sequência de duas pronúncias recebidas em sede de audiência prévia, sido adotado o ato final relativo aos membros em exercício da Comissão de Fiscalização, que determinou, por um lado, a reposição das quantias indevidamente recebidas e, por outro, a redução dos montantes a pagar futuramente. (cfr. cópia das duas deliberações que ora se juntam sob Doc. 13 e 14 e que aqui se dão por integralmente reproduzidas para todos os efeitos legais),

No que respeita ao pedido dirigido aos herdeiros do falecido Presidente da Comissão de Fiscalização, Prof. Luís Silva Morais, decorre ainda o prazo de pronúncia em sede de audiência prévia por se ter frustrado uma primeira tentativa de notificação da cabeça de casal da respetiva herança.

Sem prejuízo do que acaba de ser referido, importa proceder ao correto enquadramento da questão colocada, corrigindo, salvo o devido respeito, os erros de interpretação vertidos para o Relato notificado.

Assim que, e em primeiro lugar, se deva dar nota de que, por razões legais, designadamente em virtude das competências legalmente atribuídas ao Conselho de Administração da ASF, não poderia este órgão proferir qualquer decisão relativamente às remunerações pagas aos membros da Comissão de Fiscalização.

Desde logo, na medida em que a Lei não atribui ao Conselho de Administração qualquer competência nesta matéria.

A Comissão de Fiscalização, recorde-se, consiste num órgão que fiscaliza, justamente, a atuação dos membros do CA da ASF.

Com efeito, a Comissão de Fiscalização é *"o órgão responsável pelo controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial da ASF e de consulta do respetivo conselho de administração nesses domínios"*, conforme decorre do artigo 25.º dos Estatutos da ASF.

A Comissão de Fiscalização não é, por isso, um órgão subordinado ao Conselho de Administração, não estando, relativamente ao mesmo, numa posição hierarquicamente inferior.

Termos em que o Conselho de Administração não tem qualquer poder hierárquico sobre a Comissão de Fiscalização, não lhe podendo dar ordens, orientações ou instruções e, por maioria de razão, determinar as remunerações que os respetivos membros irão auferir durante o respetivo mandato.

Assim, a relação institucional e interorgânica do Conselho de Administração com a Comissão de Fiscalização não pressupõe, nem pode pressupor, o poder de o Conselho de Administração decidir sobre a remuneração de membros da Comissão de Fiscalização.

O contrário seria favorecer um clima de possível conflito orgânico e institucional e até uma situação de duvidosa compatibilidade com os princípios da independência (de ambos os órgãos) e com as regras sobre conflitos de deveres.

Se o Conselho de Administração pudesse decidir sobre as remunerações dos membros da Comissão de Fiscalização estaria criado o ambiente para um clima de favorecimento (ou desfavorecimento) com repercussões possíveis nas decisões e posições do órgão de fiscalização.

Ora, a lei nunca poderia optar por essa solução contrária aos interesses de uma instituição como a ASF e aos fins de cada um dos órgãos mencionados.

Por outro lado, não pode deixar de sublinhar-se que a Comissão de Fiscalização, mormente os respetivos membros, devem exercer as respetivas funções de forma independente.

Quer isto dizer que atribuir-se ao órgão fiscalizado, concretamente ao Conselho de Administração, a possibilidade de, unilateralmente, decidir ter uma intervenção diminuindo as retribuições dos membros da Comissão de Fiscalização colocaria em crise (ferindo de morte) a necessária independência da qual os membros do referido órgão devem beneficiar no exercício das suas funções.

Consequentemente, e por essas razões, essa competência decisória do Conselho de Administração não ficou consagrada em nenhuma norma, incluindo o artigo 16º dos Estatutos da ASF, não tendo, nessa medida, o Conselho de Administração competência para decidir ou deliberar sobre a remuneração dos membros da Comissão de Fiscalização.

Por outro lado, cabe à Comissão de Fiscalização (órgão colegial), e não ao Conselho de Administração, verificar a legalidade e correção dos pagamentos que estão a ser feitos aos respetivos membros, conforme resulta do artigo 28º, nº 1, alínea a) dos Estatutos da ASF.

Com efeito, e nos termos da referida norma, compete à Comissão de Fiscalização, e não ao Conselho de Administração, acompanhar e controlar, com regularidade, o cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis, a execução orçamental e a situação económica, financeira, patrimonial e contabilística da entidade.

Quer isto dizer, então, que a existir um órgão com competência para se pronunciar sobre a adequação – ou falta dela – do valor dos vencimentos dos membros da Comissão de Fiscalização nunca poderia tal órgão ser Conselho de Administração.

E, no mesmo sentido, o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 29.º da LQER, o qual apresenta uma redação em tudo idêntica à referida alínea a) do n.º 1 do artigo 28.º dos Estatutos da ASF.

Assim, o atual Conselho de Administração limitou-se a executar pagamentos com base em situações anteriormente constituídas e que mereceram sempre a aprovação da Comissão de Fiscalização nos seus pareceres dados às contas da ASF desde 2018.

Aliás, refira-se que os ROC, em particular, têm deveres acrescidos que decorrem do Estatuto da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas (como, por exemplo, os decorrentes dos artigos 45º, nº 2, alínea d), 61º, nºs 1 e 2). Ora, o ROC da Comissão de Fiscalização, também nunca apontou o que quer que fosse às suas remunerações e às dos demais membros daquele órgão.

Por outro lado, não poderá também deixar de se dar nota de que junto de cada entidade reguladora, funciona, nos termos do artigo 26.º da LQER, uma Comissão de Vencimentos, a qual tem por função determinar as remunerações dos membros do Conselho de Administração (com reflexos, por determinação legal, e sem necessidade de intervenção de terceiros, na definição dos vencimentos dos membros da Comissão de Fiscalização).

Tudo o que, também por esta via, demonstra que não poderia o Conselho de Administração, invadindo a esfera de competência dos demais órgãos da instituição, ter qualquer intervenção sobre o montante das remunerações a serem pagas aos membros da Comissão de Fiscalização.

Em todo o caso, e conforme resulta do Relato notificado, a verdade é que surgiram fundadas dúvidas sobre a correção das remunerações dos membros da Comissão de Fiscalização.

Ora, quando foram identificadas dúvidas pelo Conselho de Administração sobre a remuneração dos membros da Comissão de Fiscalização, foi enviada a esse órgão a carta 567/CA/2019, de 15 de julho de 2019, informando-o do teor da deliberação da Comissão de Vencimentos *"para os efeitos tidos por adequados e tendo presente o disposto nos artigos 25º a 29º do Estatuto da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões"* por forma a que desse relatório *"e das respetivas decorrências possam tomar conhecimento"* (cfr. cópia de carta que ora se junta sob Doc. 15 e que aqui se dá por integralmente reproduzida para todos os efeitos legais).

Assim que a Comissão de Fiscalização devesse, nos termos dos poderes que lhe são legalmente atribuídos, ter tomado a iniciativa de indicar os salários que eram devidos aos seus membros face à

deliberação da Comissão de Vencimentos, não o tendo feito, pelo que lhe é exclusivamente imputável, e não ao Conselho de Administração, qualquer eventual excesso que possa existir nos pagamentos que foram feitos aos seus membros.

Repete-se: o Conselho de Administração não tem competência legal para deliberar sobre as remunerações da Comissão de Fiscalização, uma vez que inexiste norma legal que a atribua, sendo essa competência atribuída a outros órgãos da instituição.

Refira-se ainda que o próprio Auditor Externo da ASF nunca identificou esta questão nos seus sucessivos relatórios.

Aliás, a situação contra a qual se insurge o Relato já se encontrava dessa forma constituída aquando da tomada de posse do atual Conselho de Administração, termos em que não poderão ser assacadas responsabilidades nessa matéria a nenhum dos atuais membros, mais a mais quando aquele órgão adotou – comunicando as dúvidas que se haviam suscitado quer à Comissão de Fiscalização, quer à tutela – todas as medidas que poderia ter adotado dentro das suas limitadas possibilidades legais, orgânicas e institucionais.

Por outro lado, deve ainda referir-se que o Despacho n.º 9199/2018, de 26 de setembro de 2018, publicado no Diário da República, 2.ª Série, 189, de 1 de outubro de 2018, que procedeu à nomeação dos membros da Comissão de Fiscalização da ASF, tratou da matéria remuneratória.

Termos em que, a existir uma entidade com competência para alterar o valor da remuneração de tais membros, sempre se deveria concluir, no limite, de que competiria à entidade que procedeu à nomeação dos membros de tal órgão esclarecer o valor da remuneração e a forma do seu cálculo.

E nunca o Conselho de Administração da ASF.

Tal como já anteriormente demonstrado, por razões legais, institucionais e orgânicas, não é conferida ao Conselho de Administração competência para decidir sobre as remunerações dos membros da Comissão de Fiscalização.

Sendo essa uma matéria tratada no despacho que procedeu à respetiva nomeação.

Recorde-se que, nos termos do disposto no n.º 3 do referido despacho, se determina que *"pelo exercício das funções na comissão de fiscalização da ASF é devido às pessoas designadas no n.º 1, a partir da data de produção de efeitos do presente despacho, o vencimento mensal previsto no n.º 1 do artigo 27.º dos Estatutos da ASF, podendo este ser alterado por diploma legal"*.

Termos em que foram, naquele momento, fixados por um membro do Governo os montantes devidos aos membros da Comissão de Fiscalização.

E note-se que estas foram, igualmente, as conclusões alcançadas no Relatório de Auditoria da ASF n.º 2/2021, do Gabinete de Auditoria Interna da ASF, de junho de 2021 (cfr. cópia de relatório que ora se junta sob Doc. 16 e que aqui se dá por integralmente reproduzido para todos os efeitos legais).

Em consequência daquele despacho, passaram a ser pagos, pela ASF, em 2018, os montantes que se entenderam adequados naquela altura (quando ainda nenhum dos atuais membros do Conselho de Administração se encontrava em funções), de acordo com critérios e cálculos exclusivamente imputáveis aos diversos responsáveis da altura.

Isto significa, desde logo, que aquando da tomada de posse do atual Conselho de Administração, a situação referida no Relato notificado já se encontrava constituída.

Não obstante, e conforme já anteriormente, referido, a verdade é que na sequência da auditoria interna a que aludimos *supra*, foram suscitadas fundadas dúvidas sobre a correção dos vencimentos que se encontram a ser auferidos pela Comissão de Fiscalização da ASF.

E em face de tais dúvidas, adotou o Conselho de Administração da ASF, em face das competências que lhe foram legalmente atribuídas, a conduta que se impunha.

Assim que, para além da comunicação que já havia sido oportunamente feita aos próprios membros da Comissão de Fiscalização sobre esta matéria (à qual já se aludiu *supra*), tenha sido enviada a carta n.º 829/CA/2021, datada de 28 de outubro de 2021 (cfr. cópia de carta que ora se junta sob Doc. 17 e que aqui se dá por integralmente reproduzida para todos os efeitos legais), por meio da qual foi solicitada ao Governo (que, recorde-se, tinha procedido à indicação de tais membros e bem assim determinado as respetivas remunerações) indicações quanto à forma de proceder.

Indicações essas que, pelas razões acima indicadas, nunca poderiam partir do Conselho de Administração em funções, não só porque iriam criar um conflito institucional que a lei não deseja, afetando indiretamente a independência do próprio órgão de fiscalização, como também porque não existe um poder hierárquico do Conselho de Administração sobre a Comissão de Fiscalização que permita àquele órgão impor decisões que afetem decisivamente os membros deste último, nem existe, por último, lei habilitante para o Conselho de Administração tomar decisões sobre esta matéria.

Ora, o facto de o Governo não ter tomado qualquer posição, como lhe competia, em resposta à interpelação da ASF, é-lhe exclusivamente imputável, e não aos administradores da ASF, que fizeram tudo o que estava ao seu alcance.

Por outro lado, não pode deixar de assinalar-se que, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 25.º da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras, o vencimento mensal e o abono mensal para despesas de representação dos membros do Conselho de Administração são fixados pela Comissão de Vencimentos.

E bem assim que, nos termos do disposto no n.º 7 do artigo 28.º do mesmo diploma, o presidente e o fiscal único, e os vogais da comissão de fiscalização, têm direito a um vencimento mensal, pago 12 vezes ao ano, no valor de 1/4 do vencimento mensal fixado para o presidente e vogais do conselho de administração, respetivamente.

Ora, aquando da designação dos membros da Comissão de Fiscalização, o que ocorreu por meio do Despacho n.º 9199/2018, de 26 de setembro de 2018, a verdade é que inexistia qualquer relatório da Comissão de Vencimentos a fixar a remuneração do Conselho de Administração.

O que apenas veio a ser aprovado em 12.06.2019, conforme dá nota o Relato notificado.

Consequentemente, cumpre concluir no sentido que a forma de dar cumprimento à lei, concretamente ao n.º 7 do artigo do artigo 28.º da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras era, precisamente a de determinar que o vencimento dos membros da Comissão de Fiscalização corresponderia a um quarto do vencimento dos membros do Conselho de Administração em funções.

Na verdade, e a não ser assim, não existiria forma de determinar o pagamento de um vencimento em linha com o comando vertido no n.º 7 do artigo 28.º da referida Lei, na medida em que inexistia qualquer decisão da Comissão de Vencimentos que pudesse ser utilizada para esse efeito.

E nem se argumente no sentido de que o vencimento dos membros da Comissão de Fiscalização deveria, nessa conformidade, ser calculado por referência a um qualquer montante máximo.

Tudo porque tal interpretação não só não encontra qualquer respaldo da letra da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras – que remete para o vencimento concreto de tais membros e não para um qualquer montante máximo…

… mas igualmente na medida em que deixaria de se verificar a proporção de um quarto definida imperativamente pelo legislador, passando os membros da Comissão de Fiscalização a auferir um rendimento que corresponderia a menos de um quarto do vencimento dos membros do Conselho de Administração.

É que o n.º 7 do artigo 28.º não determina que o vencimento dos membros da Comissão de Fiscalização tem como limite máximo um quarto da remuneração dos membros do Conselho de Administração, mas sim que o vencimento daqueles membros corresponde a um quarto do vencimento dos membros do CA.

Termos em que, salvo melhor opinião, e sem prejuízo de esta ser uma matéria estranha às competências do Conselho de Administração da ASF, a solução adotada aparenta ser aquela que melhor dá resposta às exigências legais.

Por outro lado, deve igualmente rejeitar-se a argumentação no sentido de que os vencimentos dos membros da Comissão de Fiscalização poderiam ser reduzidos na vigência do respetivo mandato (sem prejuízo de o atual Conselho de Administração, em face do teor do Relato notificado, ter solicitado a devolução dos montantes alegadamente pagos em excesso).

Conforme já demonstrado, aquando da sua tomada de posse, o Conselho de Administração da ASF encontrou uma situação constituída e consolidada, por cuja génese não é responsável.

Embora a relação dos membros da Comissão de Fiscalização com a ASF não seja uma relação de trabalho (não está enquadrada num contrato de trabalho), por razões constitucionais de igualdade deve

ser aplicável aos membros da Comissão de Fiscalização o princípio da irredutibilidade do salário (conforme decorre do artigo 129.º, n.º 1, alínea d) do Código do Trabalho), ou seja, o Conselho de Administração da ASF nunca poderia, por sua simples iniciativa, reduzir-lhes o seu vencimento mensal, mesmo que tivesse competência para isso.

Esse princípio está também consagrado para o Conselho de Administração no n.º 4 do artigo 14.º dos Estatutos da ASF e, por razões de dignidade e igualdade institucional e orgânica, deve aplicar-se por analogia aos membros da Comissão de Fiscalização.

Aliás, deve recordar-se que a Lei-Quadro das Entidades Reguladoras estabelece um método de cálculo para os vencimentos das Comissões de Fiscalização por mera remissão para o vencimento dos membros dos Conselho de Administração, fazendo-o corresponder a um quarto da respetiva remuneração.

Consequentemente, carece de qualquer sentido defender-se a possibilidade de redução dos vencimentos dos membros da Comissão de Fiscalização na vigência do respetivo mandato.

Posto que tal garantia resulta, por um lado, da garantia conferida aos membros do Conselho de Administração (cfr. n.º 5 do artigo 25.º da LQER) no sentido de não redução da respetiva remuneração, na vigência do respetivo mandado e bem assim do facto de a remuneração dos membros da Comissão de Fiscalização ter de corresponder a um quarto do vencimento mensal daqueles membros.

Assim, estando assegurada a não redução das remunerações dos membros do Conselho de Administração, e estabelecida a necessária relação de proporcionalidade entre os vencimentos de ambos os órgãos, não pode deixar de concluir-se no sentido de que tal garantia vale, igualmente, para os membros da Comissão de Fiscalização.

Impedindo, ao contrário do que resulta do Relato notificado, a alteração da remuneração dos membros da Comissão de Fiscalização na vigência do respetivo mandato.

Nesse sentido milita também o princípio da boa-fé e a tutela da confiança dos visados.

Finalmente, deve ainda recordar-se que qualquer decisão relativa aos vencimentos dos membros da Comissão de Fiscalização nunca poderia partir do Conselho de Administração, que não tem competência para decidir nessa matéria.

Como nota final, não poderá deixar de referir-se que, mesmo a ser procedente a interpretação efetuada no Relato notificado relativamente à ilegalidade dos pagamentos efetuados, a verdade é que os cálculos efetuados pela equipa de auditoria padecem de flagrantes equívocos.

Tudo porque desconsideram que, ao longo do tempo, os vencimentos dos Administradores da ASF foram automaticamente atualizados em conformidade com o disposto no n.º 4 do artigo 14.º dos Estatutos da instituição, o qual dispõe que os vencimentos mensais dos membros do Conselho de Administração não devem ser alterados no decurso do mandato sem prejuízo das "*alterações de remuneração que se apliquem, de modo transversal, à globalidade das entidades públicas*".

Na verdade, o Relato notificado, não obstante não ter fundamentado devidamente o modo como apurou os montantes alegadamente pagos a mais, dificultando ou mesmo impedindo uma defesa totalmente esclarecida e informada (o que se invoca nesta sede para os devidos efeitos), parece ter ignorado as alterações ocorridas na Tabela Remuneratória Única, desde 2020, a qual serve de base de referência para as remunerações do Conselho de Administração.

Assim que esta desconsideração, por parte do Tribunal de Contas, tenha influenciado, tudo indica, os cálculos efetuados no relato notificado, verificando-se, a final, que o valor apurado no Relato é € 11.319,51 superior àquele que deveria ser apurado (caso houvesse de considerar-se procedente a interpretação efetuada no Relato).

Não obstante, pelo que fica demonstrado, não deverá deixar de concluir-se não apenas no sentido da inexistência de qualquer irregularidade relativamente aos vencimentos dos membros da Comissão de Fiscalização como também no sentido de, a existir qualquer irregularidade – o que se rejeita – jamais a mesma poderia ser imputada aos membros do Conselho de Administração da ASF.

Uma vez que os mesmos não tinham qualquer domínio dos factos, designadamente competência para determinar os montantes dos vencimentos dos membros da referida Comissão, tendo agido com toda a diligência exigível, boa-fé e sentido institucional, não lhes podendo ser imputada qualquer culpa, dolo ou negligência.

**i) Recomendação 425**

Do Relato notificado resulta ainda a Recomendação 425, no sentido de *"instituir mecanismos eficazes de controlo da acumulação de funções e do arquivo de informação relevante, que eliminem as falhas detetadas"*.

Consequentemente, cabe proceder à demonstração de que, na ASF, existem e são aplicados mecanismos eficazes de controlo da acumulação de funções.

O Gabinete de Controlo Interno (GCI) atua, sobretudo com os seus núcleos de cumprimento normativo e de proteção de dados pessoais, nas atividades de controlo de conformidade e monitorização das obrigações decorrentes de normativos internos relativos à ética e conduta dos trabalhadores, mas também de atos normativos nacionais e europeus, como o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados Pessoais (RGPD), o Regime Geral da Prevenção da Corrupção (RGPC), e o Regime de Acesso à Informação Administrativa.

O desenvolvimento e a crescente complexidade das obrigações normativas a que a ASF se encontra sujeita, seja na área da ética e integridade, da proteção de dados, ou do acesso à informação administrativa e transparência, determinaram a criação e fortalecimento de estruturas e procedimentos para a gestão do risco e verificação da conformidade, com novos recursos técnicos e humanos.

Importa salientar que, desde a nomeação de novos membros do Conselho de Administração em 2019, a ASF tem vindo a implementar, de forma proativa e gradual, um conjunto de mecanismos internos que procuram assegurar o cumprimento de normativos e boas-práticas relativamente a trabalhadores, dirigentes e membros do Conselho de Administração, incluindo-se aqui o regime de incompatibilidades e impedimentos que lhes for aplicável.

Neste sentido, sem prejuízo para as diversas ações mencionadas no Relato notificado, deve assinalar-se, ainda que de forma sumária, os desenvolvimentos internos mais relevantes:

a) Nomeação do Encarregado de Proteção de Dados em 02/2021;
b) Nomeação do Responsável pelo Acesso à informação administrativa em 03/2021;
c) Comité Consultivo sobre o Regime de Prevenção da Corrupção, desde 05/2021;
d) Código de Conduta dos trabalhadores da ASF, de 14/12/2021, revisto em 21/05/2024;
e) Regulamento interno sobre a Proteção de Dados Pessoais, de 11/01/2022;
f) Nomeação do Compliance Officer 02/2022;
g) Canais de Denúncia e Política de Tratamento de Denúncias, de 29/03/2023;
h) Código de Conduta dos membros do Conselho de Administração da ASF, de 13/03/2024, revisto em 17/06/2025;
i) Regulamento da Comissão de Ética da ASF, de 13/03/2024, revisto em 17/06/2025;
j) Nomeação do Responsável pelo Cumprimento Normativo (RCN) no âmbito do RGPC, em 05/2024;
k) Criação do Gabinete de Controlo Interno (GCI) em 09/2024;
l) Política de Privacidade da ASF, de 15/10/2024;
m) Criação da Comissão de Ética da ASF, com início de funções a 17/03/2025.

Em termos globais, os sistemas de controlo interno da ASF foram significativamente reforçados, cabendo ao Gabinete de Controlo Interno e à Comissão de Ética da ASF, no tocante a trabalhadores e a membros do Conselho de Administração, respetivamente, uma monitorização ou acompanhamento das obrigações referentes a incompatibilidades e impedimentos, conforme se explicitará nos pontos seguintes.

Os Códigos de Conduta da ASF estabelecem o regime aplicável a incompatibilidades e impedimentos, concretizando o previsto em legislação específica, muitas vezes dispersa, e regulam procedimentos internos para a boa gestão dos pedidos, das autorizações e do arquivo dos processos.

O regime de incompatibilidades e impedimentos dos trabalhadores da ASF está plasmado nos artigos 16.º e seguintes do seu Código de Conduta.

Estas disposições reforçam o previsto na legislação aplicável, nomeadamente o artigo 32º dos Estatutos da ASF, o artigo 22º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, e o artigo 69.º do Código do Procedimento Administrativo.

Complementarmente, deve ainda destacar-se o previsto no artigo 46.º do Código de Conduta dos trabalhadores (CC), que estabelece os procedimentos para as declarações de interesses antes e durante a relação laboral.

Por sua vez, no tocante aos membros do Conselho de Administração, o artigo 17.º do Código do Conduta dos membros do CA (CCCA), quanto a incompatibilidades e impedimentos, reafirma o disposto na Lei-Quadro das Entidades Reguladoras (artigo 19.º), no Regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos (artigos 6.º, 8.º, 9.º e 10.º), e no artigo 15.º dos Estatutos da ASF.

O mesmo artigo do CCCA prevê que as funções ou atividades regulares exercidas em acumulação, ainda que no âmbito de entidades associativas, serão comunicadas aos demais membros do Conselho de Administração e à Comissão de Ética, cabendo a esta emitir parecer sobre o caso concreto (artigo 17.º, n.º 5).

A instituição de uma Comissão de Ética veio reforçar a estrutura de acompanhamento aos membros do CA, permitindo-lhes uma maior proximidade e vinculação com o cumprimento das obrigações éticas e normativas que lhes são aplicáveis.

Deve ainda acrescentar-se a informação de que, na reunião de 9 de junho de 2025, o CA deliberou aprovar uma nota de informação, elaborada pelo GCI, sobre os procedimentos relativos à comunicação das acumulações de funções dos membros do CA aos restantes membros e à Comissão de Ética (cfr. nota interna de informação sobre acumulação de funções ou atividades pelos membros do Conselho de Administração da ASF que ora se junta sob Doc. 18 e que aqui se dá por integralmente reproduzida para todos os efeitos legais).

Por seu turno, e no que se refere à temática da acumulação de funções, os mecanismos associados à autorização de acumulação de funções, sejam estas públicas ou privadas, no âmbito de uma entidade administrativa independente com funções de supervisão e regulação de um setor, como a ASF, estão

diretamente ligados às garantias de imparcialidade, isenção e integridade no exercício de funções públicas, sendo uma peça central no regime jurídico de impedimentos e incompatibilidades de qualquer organização.

Sem prejuízo do prévio enquadramento à luz do regime de impedimentos e incompatibilidades, os artigos 17.º e 18.º do Código de Conduta dos trabalhadores preveem, com maior detalhe, as situações em que poderá ser autorizada a acumulação de funções, públicas e privadas, dos trabalhadores da ASF.

Em complemento, o artigo 19.º regulamenta o procedimento e toda a tramitação para a autorização, prestando informação detalhada sobre o conteúdo do requerimento a apresentar pelo trabalhador, o circuito de autorização pelo administrador com o pelouro, e as obrigações de registo e informação.

Atualmente, como resulta das disposições em cima descritas, o *Compliance Officer* é uma figura central nestes procedimentos: cabe-lhe dar parecer sobre os pedidos de autorização, e centraliza, com o Departamento de Desenvolvimento de Recursos Humanos (DRH), a informação sobre as acumulações de funções autorizadas.

Por sua vez, o DRH procede anualmente ao cumprimento da obrigação de entrega do Modelo 10 - Mapa de acumulação de funções, no âmbito da Instrução n.º 1/2019 sobre Prestação de contas das entidades sujeitas à jurisdição e aos poderes de controlo do Tribunal de Contas.

O envio deste mapa está sujeito a verificação pelo *Compliance Officer*, que valida todas as situações de acumulações de funções reportadas, sendo que eventuais divergências são sanadas com intervenção junto do trabalhador.

Sobre o papel da Comissão de Ética relativamente aos membros do Conselho de Administração, refira-se que a sua nomeação para um mandato de quatro anos (quadriénio 2025-2029) vai permitir uma uniformização dos procedimentos.

Assim, em cumprimento com o disposto no artigo 17.º do Código de Conduta dos membros do CA, as funções ou atividades exercidas em acumulação devem ser comunicadas, em primeiro lugar, aos demais membros do Conselho de Administração, com posterior comunicação à Comissão de Ética, a qual deve emitir parecer sobre o caso concreto.

Antes da criação e entrada em funções do GCI, em setembro de 2024, as matérias aqui em causa eram tratadas *pelo Compliance Officer*, designado em fevereiro de 2022.

O Responsável pelo Cumprimento Normativo (RCN) no âmbito do RGPC foi nomeado em 05/2024.

O facto de o diretor do GCI, o *Compliance Officer* e o RCN serem a mesma pessoa, permite que a informação produzida e reunida desde o final de 2021 se encontre, agora, centralizada no GCI, ou seja, o GCI tem a informação sistematizada desde 2022.

A principal medida concreta tomada nesta matéria foi a publicação do Código de Conduta dos trabalhadores da ASF, em dezembro de 2021.

Com efeito, o CC definiu claramente as situações de conflitos de interesses, as incompatibilidades, e o regime de autorização para as acumulações de funções.

Muitas situações de acumulação foram reportadas pelos interessados no início de 2022, fruto da publicação do CC e das campanhas de divulgação que tiveram lugar nessa altura.

Salienta-se que a divulgação da necessidade de reporte de situações de conflitos de interesses e de incompatibilidades, e da obrigação de autorização para acumulação de funções, tem conduzido a um número crescente de situações reportadas.

Desde 2022, têm sido feitas ações de formação sobre prevenção da corrupção e sobre o CC, bem como tem sido crescente o destaque da informação sobre a matéria na intranet.

Salientamos, em 2024-2025, o Programa de Comunicação e Formação para a Integridade (prevenção da corrupção), que tratou extensamente de conflitos de interesses e incompatibilidades, e teve um módulo específico sobre o CC, devendo sublinhar-se que o programa de formação sobre a prevenção da corrupção e o CC foram de participação obrigatória por parte de todos os trabalhadores.

Destacamos ainda as seguintes medidas concretas, relevantes especificamente para a questão de conflitos de interesses, incompatibilidades e acumulação de funções:

a) Código de Conduta dos trabalhadores da ASF, de 14/12/2021, revisto em 21/05/2024;
b) Comité Consultivo sobre o Regime de Prevenção da Corrupção, desde 05/2021;
c) Nomeação do *Compliance Officer*, 02/2022;

d) Canais de Denúncia e Política de Tratamento de Denúncias, de 29/03/2023;

e) Nomeação do Responsável pelo Cumprimento Normativo (RGPC) em 05/2024;

f) Código de Conduta dos membros do Conselho de Administração da ASF, de 13/03/2024, revisto em 17/06/2025;

g) Criação do Gabinete de Controlo Interno (GCI) em 09/2024;

h) Criação da Comissão de Ética da ASF, com início de funções a 17/03/2025, e Regulamento da Comissão de Ética da ASF, de 13/03/2025, revisto em 17/06/2025.

Por outro lado, a ASF tem apostado, de forma contínua, na sensibilização e formação internas nos domínios da ética e integridade organizacional, sendo de destacar as seguintes ações:

a) Apresentação interna do Código de Conduta dos Trabalhadores da ASF - 04/02/2022;

b) Distribuição de versão impressa do Código de Conduta dos trabalhadores – 01/2023;

c) Apresentação interna dos canais de denúncia da ASF – 05/2023 e 03 e 04/2025;

d) Apresentação do Plano de Prevenção Riscos de Corrupção e Infrações Conexas – 07/2022;

e) Programa de Comunicação e Formação para a Integridade 2024-25, sobre o regime de prevenção da corrupção, com um módulo dedicado ao CC, 12/2024 | 03/2025;

f) Newsletter sobre o cumprimento normativo, 07/2025.

O GCI tem os dados a partir de 2022, uma vez que o *Compliance Officer* foi nomeado em fevereiro desse ano. Os dados dizem especificamente respeito a conflitos de interesses, incompatibilidades e acumulação de funções, no âmbito do CC.

Os procedimentos relacionados com pedidos de autorização para acumulação de funções públicas e privadas, conflitos de interesses (declarações de interesses e incompatibilidades), e intervenções públicas (publicações, participação em eventos), de 2022 a julho de 2025, estão espelhados no quadro infra:

| ANO | ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES | CONFLITOS DE INTERESSES | INTERVENÇÕES PÚBLICAS | TOTAIS |
|---|---|---|---|---|
| 2022 | 15 | 3 | 4 | 22 |
| 2023 | 13 | 5 | 10 | 28 |
| 2024 | 17 | 10 | 9 | 36 |
| 2025 | 18 | 3 | 10 | 31 |

Assinalamos que os dados aqui apresentados dizem respeito ao número de procedimentos apreciados no âmbito do GCI em cada ano, pelo que o número final de acumulações de funções ou mesmo intervenções públicas poderá ter uma ligeira alteração.

Alertamos para que as situações que digam respeito aos membros do CA são tratadas pela Comissão de Ética.

Antes da constituição desta, foram colocadas algumas questões ao *Compliance Officer*/GCI, que estão integradas neste quadro.

No que se refere à potencial omissão de dados relevantes para identificar situações de incompatibilidades ou impedimentos deve referir-se que é sempre possível que haja omissão de informação sobre esta matéria, contudo deve salientar-se o esforço da ASF e do GCI para que todas as situações sejam reportadas.

Desde a entrada em vigor do CC e o início de funções do *Compliance Officer*, a ASF tomou medidas para que os casos de omissão de informação fossem reduzidos. Em concreto, salientamos as seguintes medidas:

a) O Código de Conduta;
b) A formação sobre a aplicação do Código de Conduta;
c) A informação sobre o Código de Conduta na intranet, e a newsletter sobre o cumprimento normativo;
d) A informação sobre os impedimentos, incompatibilidades e conflitos de interesses fornecidas em sede de recrutamento aos futuros trabalhadores, e a exigência da declaração de interesses e impedimentos aquando da contratação.

Com efeito, a fonte da informação sobre estas matérias são os próprios trabalhadores. Adicionalmente, mas praticamente sem expressão, o GCI poderá ter notícia de situações, e confrontar os trabalhadores implicados com elas. Poderá haver informações pelos canais de denúncias, embora tal não tenha ocorrido.

Finalmente, a informação elaborada pelo DRH, na preparação do reporte ao Tribunal de Contas sobre as acumulações de funções, é partilhada com o GCI, para confronto dos dados de ambos os repositórios. Em caso de omissão de informação, é pedido ao trabalhador em causa que corrija a situação.

No que diz respeito ao arquivo de informação relevante e em paralelo com o reforço nas estruturas e procedimentos de controlo interno nos domínios atrás referidos, a ASF implementou melhorias significativas na gestão do arquivo respetivo.

Como se refere sobre o procedimento de autorização para acumulação de funções de trabalhadores, existe um registo dos pedidos, do parecer emitido e das autorizações, junto do *Compliance Officer* e do DRH, as quais, como unidades orgânicas da ASF, comungam das plataformas internas de gestão e arquivo de informação (pastas de arquivo em rede ASF, plataforma de gestão documental da ASF).

O CC prevê ainda a declaração de interesses, e os procedimentos para dirimir conflitos de interesses, sujeitos a apreciação pelo *Compliance Officer*.

No GCI o arquivo da informação está organizado da seguinte forma:

a) Um repositório digital com todos os processos. Este repositório está organizado por temas (conflitos de interesses, acumulação de funções, intervenções públicas e publicações). A pasta com cada tema está organizada por anos, e em cada ano pelo nome do trabalhador que está em causa num procedimento. Nas situações em que o mesmo trabalhador tem vários processos, há uma pasta para cada processo.
b) Um *dashboard* com toda a informação.

Alertamos para que, sobre a acumulação de funções, o CC prevê que o trabalhador informe o *Compliance Officer* e o DRH (artigo 19.º, n.º 3).

Face ao supra apresentado, a ASF considera ter implementados procedimentos e estruturas que acentuam a obrigatoriedade de reporte, pelos trabalhadores e pelos membros do Conselho de Administração, das situações de impedimentos e conflitos de interesses, e de acumulação de funções ou atividades.

No tocante à acumulação de funções, no caso dos trabalhadores, é necessário um parecer de conformidade do *Compliance Officer*, e autorização expressa do membro do CA com o pelouro da unidade orgânica em que o trabalhador presta serviço.

Nas acumulações de funções por parte de membros do CA, existem mecanismos de consulta e acompanhamento, garantindo efetividade nos mecanismos de controlo interno.

A ASF tem procedimentos claros, divulgados e promovidos internamente de forma regular, e que se encontram suportados em ferramentas e estruturas tecnicamente adequadas, capazes de colmatar falhas procedimentais identificadas no passado.

Termos em que caberá concluir no sentido da existência de mecanismos eficazes de controlo da acumulação de funções na ASF.

**i) Recomendação 426**

Nos termos do Relato notificado, conclui-se que *"a estrutura orgânica foi alterada por decisões gestionárias, sem fundamentar a sua eficácia, eficiência e racionalidade económica. O CA descurou competências de orientação e gestão, como como deveres de diligência quanto à transparência e publicação de regras sobre a organização interna e o regime de pessoal da ASF – ver 3.3.3."*.

O que conduziu à recomendação 426, no sentido de *"adotar procedimentos formais para garantir que a eficácia, a eficiência e a economia das alterações na estrutura orgânica seja devidamente fundamentada com a identificação dos problemas e suas causas, dos objetivos, benefícios e impacto esperados, bem como de indicadores e metas apropriados para a monitorizar e as confirmar como medidas eficazes, eficientes e económicas"*.

O atual Conselho de Administração definiu, como sua prioridade, desde o início do mandato, o reforço dos mecanismos de governação desta Autoridade, particularmente no que respeita à criação e adaptação das suas estruturas organizacionais, estabelecendo atribuições específicas no sentido da implementação das mais avançadas práticas de rigor e transparência da gestão. Neste âmbito foram efetuadas várias alterações à estrutura orgânica da ASF, em 2019, de que se destacam:

a) a integração no Departamento de Supervisão Comportamental das funções do Departamento de Reclamações, que foi extinto, e, posteriormente, das atividades de literacia financeira;
b) a restruturação das áreas de suporte/meios, da qual resultou a criação do Departamento de Desenvolvimento de Recursos Humanos, que não existia, dedicado à valorização dos recursos humanos;
c) a criação do Departamento de Comunicação, que também não existia, dedicado à função de comunicação interna e externa; e
d) a criação da SGCA – Secretaria-Geral do Conselho de Administração, com a função de assegurar o funcionamento do Conselho de Administração e prestar apoio direto especializado às suas atividades.

A comunicação, interna e externa, tem sido, desde esta altura, uma prioridade da gestão da ASF. No plano interno foram adotadas políticas que promovem a partilha de conhecimento e informação, a coesão organizacional e social e estimulam objetivos comuns de atuação e pertença.

Foram também implementadas políticas de abertura ao exterior, com o propósito de reforçar a transparência das decisões e das atividades, de comunicar com os *stakeholders*, de aproximar a ASF ao consumidor e ao mercado, de informar sobre o que é feito, como é feito, e de prestar contas.

Com efeito, o investimento em comunicação foi, e é, uma prioridade estratégica do Conselho de Administração.

Posteriormente, no final de 2020, foi criado o GOP – Gabinete de Organização e Planeamento, que, entre outras intervenções, desenvolveu um conjunto de instrumentos de gestão e de metodologias de gestão organizacional e planeamento, entre os quais se destacam o Manual de Organização e o Manual

de Estrutura Orgânica, através dos quais a ASF passou a dispor de um quadro sistematizado de regras e princípios para a criação e alterações aos órgãos da estrutura organizacional.

Ao nível do planeamento, foram desenvolvidas novas metodologias na elaboração dos relatórios e contas e planos de atividades e para o acompanhamento da sua execução, em particular do Plano Estratégico 2020-2024.

Os órgãos da estrutura orgânica da ASF – Departamentos, Unidades Autónomas, Gabinetes - foram, posteriormente, restruturados, assegurando que toda a organização segue o modelo preconizado pelo Conselho de Administração, que ficou publicado no Manual de Estrutura Orgânica.

Mais recentemente, o Conselho de Administração deliberou a criação de dois novos órgãos na estrutura orgânica da ASF, o GCI – Gabinete de Controlo Interno e o DSP – Departamento de Supervisão Prudencial, tendo em atenção os princípios que têm sido seguidos nas alterações efetuadas à estrutura orgânica de (i) concentração, robustecimento e desenvolvimento das competências da ASF e de (ii) eficácia, racionalização económica e geração de sinergias.

O GCI concentrou o controlo dos riscos que a ASF enfrenta – normativos, operacionais, patrimoniais, reputacionais -, desenvolvendo uma visão prospetiva na identificação e avaliação de riscos e na monitorização e auditoria das atividades, processos e sistemas da ASF.

O DSP centralizou a supervisão prudencial, analítica e inspetiva, das empresas de seguros, dos fundos de pensões, das sociedades gestoras de fundos de pensões e dos corretores de seguros, com o objetivo da convergência entre os processos de supervisão prudencial desses setores. O novo modelo de supervisão prudencial beneficia das sinergias resultantes do apoio prestado por uma área transversal de serviços especializados – atuariado, relato financeiro, investimentos e sustentabilidade, resiliência operacional, entre outros – que constitui uma "*pool*" de recursos partilháveis.

Ainda no que respeita à *governance* da ASF, para além da evolução introduzida nos órgãos da estrutura orgânica, o Conselho de Administração determinou a criação de estruturas internas e externas que congregam as melhores competências na análise e gestão de assuntos centrais para que a ASF cumpra a sua missão.

A criação destas estruturas visa, igualmente, aprofundar a orientação geral do Conselho de Administração no sentido da transparência e da abertura da sua gestão ao escrutínio público.

Internamente, foram criadas, e estão em pleno funcionamento: três comissões, cinco comités, duas equipas de acompanhamento, um fórum, quatro grupos de especialização do Modelo Integrado de Supervisão, sete grupos de acompanhamento ou de trabalho e um *Steering Committee* (cfr. Doc. 19 que ora se junta e que aqui se dá por integralmente reproduzido para todos os efeitos legais).

Foram também criadas, pelo atual Conselho de Administração, treze funções chave autónomas (cfr. Doc. 20 que ora se junta e que aqui se dá por integralmente reproduzido para todos os efeitos legais). Estas estruturas permitem a concretização de objetivos muito específicos e especializados, assim com a definição de responsabilidades concretas.

No que respeita à criação de estruturas que envolvem especialistas externos à ASF, destaca-se, numa política global de abertura e partilha de conhecimentos e experiências da Autoridade com os seus *stakeholders*, incluindo a Academia com quem têm vindo a ser estabelecidos acordos de cooperação, a criação das seguintes estruturas: o Comité ASF/APS, o Comité ASF/APFIPP, o Fórum ASF para a Conduta de Mercado e o *Advisory Board* para o Observatório de Seguros de Saúde.

Para além da produção de informação e de indicadores sobre a sua atividade (releva-se, a título de exemplo, a disponibilização nos RACA – Relatórios de Atividades e Contas Anuais de mais de uma centena de métricas relativas à atividade anual da ASF e dos Fundos sob a sua gestão), o Conselho de Administração quis também assegurar que a informação estaria disponível de forma muito fácil, simples, rápida e intuitiva.

Por essa razão, criou, no Plano Estratégico 2020-2024, uma Linha de Orientação Estratégica exclusivamente dedicada à Comunicação e Informação, estabelecendo como um dos seus principais objetivos a "*Disponibilização de conteúdos de qualidade, robustecendo a comunicação com o consumidor e o reforço da transparência através da divulgação de informação à sociedade*". Esta Linha de Orientação Estratégica distinguiu-se por ser, de forma destacada, a que alcançou maior grau de concretização – 95%.

Um dos objetivos concretizados nesta Linha de Orientação Estratégica foi a construção de novos sites institucionais para a ASF, FAT e FGA, assentes nas mais avançadas tecnologias, com sofisticados motores de pesquisa de informação e com uma arquitetura baseada nas melhores práticas de *user experience* de forma a garantir, entre outros objetivos, a facilidade de acesso aos conteúdos pelos utilizadores destas plataformas.

Com vista à concretização dos objetivos de comunicação interna, foi também construída uma nova Intranet que apresenta um conjunto de facilidades e funcionalidades que promovem o envolvimento dos colaboradores na vida da Autoridade.

Por outro lado, e no que se refere a Recursos Humanos, é também de assinalar o trabalho que se encontra a ser levado a cabo pela ASF.

Com efeito, uma parte significativa das matérias relativas ao regime de pessoal que constam do Regulamento Interno da ASF encontra-se em revisão, fruto das negociações que se iniciaram em 2019 com os Sindicatos do Setor e que culminaram, em 28 de maio de 2025, com a celebração de um Acordo de Empresa, bem como de necessidades de gestão de recursos humanos entretanto identificadas.

Paralelamente, o Plano Estratégico 2020 | 2024, aprovado pelo Conselho de Administração, integrou um projeto específico para revisão do Regime de Carreiras e Estatuto Remuneratório da ASF (RCER), de forma a implementar um regulamento alinhado com a evolução da estrutura organizativa da ASF e com as exigências de uma estratégia de recursos humanos centrada no reconhecimento e valorização do mérito individual.

Os princípios gerais formulados no âmbito deste processo de revisão do RCER, que estabelecem as diretrizes para a redação do novo regulamento, encontram-se em fase final de aprovação.

No que diz respeito à reestruturação dos órgãos da estrutura orgânica da ASF, importa dar nota de que, a partir de 2020, a ASF estabeleceu um conjunto de procedimentos internos na formalização dos processos de restruturação das UO com o objetivo de lhes conferir um maior grau de formalização e sistematização (cfr. cópia de deliberação que ora se junta sob. Doc. 21 e que aqui se dá por integralmente reproduzida para todos os efeitos legais).

As alterações às estruturas passaram, assim, a estar subordinadas a um processo de avaliação e controlo que é assegurado pelo GOP, que inclui um *template* (cfr. cópia de *template* que ora se junta sob. Doc. 22 e que aqui se dá por integralmente reproduzida para todos os efeitos legais), no qual qualquer alteração orgânica está sujeita à apresentação de informações como:

a) Enquadramento: descrição da evolução do departamento a nível organizacional
b) Missão do departamento
c) Modelo organizacional atual: descrição da estrutura e dos recursos alocados
d) Modelo organizacional proposto: Apresentação das alterações com fundamentação das alterações ao nível do enquadramento funcional dos trabalhadores
e) Informação sobre as categorias dos trabalhadores do Departamento

As propostas de reestruturação orgânica dos Departamento (cfr. Doc. 23 que ora se junta e que aqui se dá por integralmente reproduzida para todos os efeitos legais) passaram a ter de ser acompanhadas pelo GOP (anteriormente à sua constituição, a função era assegurada pelo SGCA), tendo em conta a necessidade de assegurar a adoção e a implementação de um modelo de referência de estrutura orgânica que garanta a sua adequação funcional e consistência transversal.

Este parecer releva os benefícios ao nível do aumento da eficiência, da eficácia ou da melhoria da qualidade dos serviços, que resulta da restruturação proposta (cfr. Doc. 24 que ora se junta e que aqui se dá por integralmente reproduzida para todos os efeitos legais).

Em dezembro de 2023 foi lançado o novo Manual de Estrutura Orgânica (cfr. cópia de manual que ora se junta sob. Doc. 25 e que aqui se dá por integralmente reproduzida para todos os efeitos legais). Trata-se de um instrumento de gestão que se revelou de grande relevância na gestão das estruturas organizacionais da ASF, tanto ao nível do estabelecimento de caraterísticas padronizadas a que cada tipo de órgão da estrutura – departamentos ou unidades orgânicas, gabinetes e unidades de apoio, com as respetivas áreas, núcleos ou equipas – deve obedecer, como na definição da organização, atribuições e responsáveis dos órgãos da estrutura.

Releva, também, a importante função de comunicação deste tipo de instrumentos de gestão, disponíveis na Intranet.

Desta forma, os órgãos da estrutura orgânica passaram a ter de ser caraterizados, no mínimo, pelas seguintes quatro dimensões:

a) a entidade a que reportam;

b) o perfil (preferencial) do seu principal responsável;

c) a tipologia de funções que exercem;

d) a sua constituição.

Por outro lado, dado o processo de revisão em curso do regulamento interno, as matérias relacionadas com a estrutura organizacional e do regime de pessoal serão atualizadas e publicitadas em conformidade com os procedimentos instituídos.

Especificamente no que respeita às observações que constam dos parágrafos (282 e 283), a ASF, num esforço de melhoria continua que está culturalmente assumido na sua organização, introduzirá melhorias, a breve prazo, no *template* de suporte às propostas de alterações à estrutura orgânica.

Não obstante, deverá dar-se nota de que as alterações à estrutura orgânica da ASF, sem prejuízo do (sempre existente) espaço para melhorias, são pautadas por procedimentos formais destinados a garantir a respetiva eficácia, eficiência e economia, nos termos preconizados no Relato notificado.

Devendo, em consequência, ser infirmada a Recomendação 426.

**j) Recomendação 427**

No Relato notificado, a equipa de auditoria concluiu, na sua Conclusão 404, que *"o impacto da vigência do Regime de Carreiras e Estatuto Remuneratório (RCER) revela falta de estudos prospectivos, insuficiência das medidas de mitigação, descontrolo da despesa com pessoal e insustentabilidade futura ou pressão crescente para aumentar taxas de supervisão e regulação com a consequente onerosidade sobre o setor. Além disso, um acordo de empresa com benefícios não estabelecidos para os*

*trabalhadores do setor, em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho (IRCT), comporta riscos de ilegalidade que importa acautelar – ver 3.3.4.*

Assim que, na Recomendação 427, seja proposto *"adequar o regime de carreiras e estatuto remuneratório do pessoal ao financiamento necessário para prossecução eficaz e eficiente da missão da ASF (o que optimize o seu impacto nos regulados, supervisionados e consumidores), instituindo mecanismos eficazes de mensuração prévia dos encargos futuros com esse regime, para garantir a respetiva sustentabilidade, o alinhamento com os objetivos estratégicos e com as expectativas dos trabalhadores"*.

Relativamente a este ponto, importa referir que o atual Regime de Carreiras e Estatuto Remuneratório da ASF (RCER), aprovado pelo Conselho de Administração no dia 29 de dezembro de 2017 e publicado no dia 19 de janeiro de 2018, foi implementado com base na estrutura da ASF e envolvente externa à época.

Após a sua implementação, e face à evolução da estrutura organizativa da ASF, tem-se constatado que o referido regime requer atualizações para responder de forma eficiente às necessidades concretas e reais da organização.

Cumpre salientar que o RCER estabelece critérios de progressão e promoção lineares e preditivos, assentes exclusivamente na classificação da avaliação de desempenho e na antiguidade, que não acompanham a evolução da estrutura organizativa da ASF e não reconhecem a diferenciação individual dos colaboradores.

Importa ainda notar que, quando o atual Conselho de Administração tomou posse, em 2019, o problema central ao nível da gestão da ASF residia na falta de autonomia para gerir as suas receitas em função das suas necessidades efetivas.

Esse facto havia determinado que a ASF tivesse no seu quadro de pessoal, em 2019, um número de trabalhadores substancialmente inferior ao que existia em 2010 (213 trabalhadores em 2019, o número mais baixo da década), consequência do congelamento salarial que perdurou durante quase 10 anos e

que originou uma acumulação de saídas de trabalhadores ao longo desse período, sobretudo de quadros qualificados na área de supervisão.

Todavia, apesar de, nessa altura, a ASF dispor dos recursos financeiros para proceder à reposição destes quadros, não tinha a autonomia para o fazer.

Verificaram-se, então, riscos preocupantes para o cumprimento mínimo das competências da ASF no domínio da supervisão e regulação prudencial e da conduta de mercado, prontamente reportados à tutela por este Conselho de Administração.

Tais riscos só não tiveram consequências significativas no mercado segurador e no setor financeiro, pelo brio, empenho e sacrifício extremo dos trabalhadores desta Autoridade.

Tal situação era absolutamente insustentável e o quadro em 2022 já era bastante diverso do de 2019, tendo sido, entretanto, possível proceder à reposição dos recursos humanos existentes em 2010.

Todavia, apesar destes progressos, facilmente se compreenderá não poder a ASF cumprir cabalmente as suas obrigações, impostas quer pelo legislador nacional quer pelo legislador europeu, com os mesmos recursos que existiam nesta Autoridade em 2010.

É esse o sentido do estudo promovido pela KPMG em 2021 e é essa a conclusão do levantamento interno de necessidade de recursos humanos e materiais promovidos na ASF, ao longo de 2022.

Note-se que a necessidade de investimento em recursos humanos é transversal aos supervisores europeus. A EIOPA, identificou em dezembro de 2023 a necessidade de 7 FTE adicionais para a implementação da *Insurance Recovery and Resolution Directive*, e um mínimo de 2 FTE em resultado da implementação da revisão da Diretiva Solvência II. As necessidades de recursos da EIOPA têm, naturalmente, correspondência nas autoridades nacionais.

Por força da implementação do DORA, as 3 ESA's (European Supervisory Authorities) vão contratar 30 pessoas. A Comissão Europeia permitiu o aumento de orçamento para esse efeito, o qual fez crescer o esforço da contribuição da ASF para o orçamento EIOPA.

A expectativa da EIOPA é que os seus recursos humanos aumentem de 175, em 2020, para 219, em 2026, (+25%) e que, no mesmo período, a sua receita aumente de cerca de 28 M € para 41 M€ (+68%).

Paralelamente, os custos suportados pela ASF com o financiamento da EIOPA aumentaram 46% entre 2019 e 2024, representando, em 2024, cerca de 3,46% do orçamento da ASF.

Neste cenário, verifica-se que, na ASF, os cerca de 164 trabalhadores direta e indiretamente afetos à supervisão e regulação, não alteram de forma significativa o número existente em 2010 (140), o que é significativamente inferior às necessidades para fazer face ao aumento de competências da ASF.

Nesse enquadramento, o Plano Estratégico 2020 | 2024, aprovado pelo Conselho de Administração, integrou um projeto específico para revisão do RCER, de forma a implementar um regulamento adequado à evolução da estrutura organizativa da ASF e às necessidades de uma estratégia de recursos humanos assente no reconhecimento e valorização do mérito individual.

Nesse seguimento, foi adjudicado à HumanCap – Stanton Chase Portugal, em 2021, um projeto de consultoria para revisão do RCER, tendo sido, para o efeito, constituído um Comité de Gestão para o seu acompanhamento.

Este projeto culminou com a apresentação de um Relatório Final, produzido pela Stanton Chase, e um Relatório do Comité de Gestão, datado de 11 de outubro de 2023, o qual foi apreciado em reunião do Conselho de Administração, dando-se como concluído o referido projeto.

Importa salientar que o Relatório elaborado pela consultora Stanton Chase integra uma componente de análise comparativa da estrutura salarial da ASF face a outras Autoridades de Supervisão, nomeadamente o Banco de Portugal (BdP), a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM) e Autoridade da Concorrência (AdC).

Nessa análise, a consultora menciona que "*Os modelos de carreira das quatro instituições são, no essencial e tendo em (consideração) a dimensão de cada uma delas, muito similares*".

Sem prejuízo do exposto, no ponto 298 do Relato do Tribunal de Contas, é referido que da aplicação do RCER resultou um incremento significativo das remunerações em cinco anos (até 2022). Contudo, conforme mencionado no ponto 293 do mesmo relato, os anos em análise são subsequentes ao Programa de Assistência Económica e Financeira de Portugal, um período de perda de rendimentos por parte dos colaboradores, por via das reduções salariais impostas apesar da taxa de inflação acumulada ter sido de

aproximadamente 10%, e que viram estagnadas as suas carreiras e remunerações, pelo menos desde 2011.

Termos em que a base de análise tomada em consideração pela equipa de auditoria está, desde logo, inquinada por tais medidas, conduzindo a resultados que impunham a introdução de correções.

Por outro lado, em 2018 e 2019, com a retoma da competitividade do mercado de trabalho, registou-se um aumento significativo do número de saídas de colaboradores da ASF, por sua iniciativa, atingindo 3,56% e 4,95%, respetivamente, em contraste com a média de 1,76% verificada entre 2015 e 2017. Face ao exposto, pode concluir-se que a ausência das medidas corretivas aplicadas nos anos em análise teria tido implicações ainda mais relevantes na capacidade da ASF para atrair e reter talento.

Em 2019, o Conselho de Administração, no início do respetivo mandato, deparou-se com os impactos decorrentes da evolução remuneratória dos trabalhadores da ASF, resultante do regime de desbloqueamento automático e faseado nas LOE de 2018 e 2019, cujos efeitos se consolidaram integralmente no exercício de 2020. A este fator acresceu a execução de um conjunto de reclassificações profissionais, com os ajustamentos remuneratórios, os quais foram objeto de análise e validação por uma comissão especialmente constituída para o efeito, no seguimento da apresentação de 23 reclamações.

Neste contexto, as restantes medidas de valorização salarial adotadas neste período — designadamente a atribuição de gratificações de mérito com base no desempenho, os suplementos de remuneração para as funções de coordenação, que acompanharam as alterações da estrutura organizativa da ASF, e os ajustamentos salariais com vista à retenção de trabalhadores considerados estratégicos — decorreram da imperiosa necessidade de implementação de uma política de gestão de recursos humanos coerente com a estrutura organizativa da ASF e as condições de mercado então vigentes, com o objetivo de salvaguardar a capacidade institucional da ASF no exercício das suas funções de regulação e supervisão do setor segurador e dos fundos de pensões.

Acresce que o relatório produzido pela Stanton Chase, de 2022, refere que *"(...) o levantamento efetuado revela que, em termos gerais mas com algumas exceções, o Banco de Portugal é a entidade que pratica remunerações mais elevadas e possui melhores benefícios, seguida da AdC e depois, com alguma*

*similitude, a ASF e a CMVM"* e que *"(...) estes resultados confirmam, em termos gerais, a perceção existente internamente na ASF de algum deficit de competitividade salarial externa"*.

De acordo com as conclusões transcritas do relatório de consultadoria, considera-se que, apesar do incremento das remunerações no período em análise (2018-2022), as políticas salariais em vigor na ASF em 2022 revelavam um nível de competitividade igual ou inferior ao das demais Autoridades de Supervisão analisadas.

Fundamentado nas conclusões apresentadas pela Stanton Chase, entende a ASF que o estatuto remuneratório dos seus colaboradores, à data da elaboração do estudo da consultora, encontrava-se em conformidade com a limitação máxima definida pela equivalência do seu estatuto ao de outros supervisores financeiros, identificada nos pontos 288 e 289 do Relato objeto de resposta.

Tendo presente a pressão no mercado laboral e salarial observada sobretudo a partir de 2023 e na impossibilidade de se contratar um novo estudo de *benchmark* salarial devido aos constrangimentos impostos pelas LOE, o Departamento de Desenvolvimento de Recursos Humanos (DRH) retomou, durante o ano de 2024, os trabalhos de revisão do RCER, com base na análise do relatório de consultoria produzido pela Stanton Chase, bem como na realidade organizacional e financeira da ASF.

A revisão em curso estrutura-se em três vertentes principais, as quais se descrevem de seguida:

Primeiramente, no que se refere à Análise do Impacto Financeiro da Aplicação do atual RCER, importa referir que, desde 2020, na aplicação do RCER, devido aos referidos impactos orçamentais associados à evolução profissional e remuneratória dos colaboradores, tem sido invocada, a cláusula de salvaguarda prevista no n.º 3 dos artigos 17.º e 18.º do Capítulo IV do RCER, como forma de assegurar a sustentabilidade dos custos com pessoal.

Assim, identificou-se a necessidade de aferir o impacto financeiro da aplicação do atual RCER na evolução da massa salarial da ASF tendo sido, para tal, estimados os impactos da sua implementação até 2027, sem recurso à cláusula de salvaguarda prevista no n.º 3 dos artigos 17.º e 18.º do Capítulo IV do RCER.

Os resultados do estudo indicam que, caso não se recorresse ao mecanismo previsto na referida cláusula, a ASF incorreria num acréscimo significativo nos custos com pessoal, o que comprometeria não só a capacidade de reforço do quadro de recursos humanos, como também o desenvolvimento de iniciativas essenciais à atração, retenção e capacitação de competências críticas à modernização da instituição.

Esta análise inicial permitiu identificar lacunas e fragilidades do modelo atualmente em vigor, bem como a sua inadequação, como resulta do facto de se constatar a necessidade de, para garantir com sucesso o controlo e a sustentabilidade da despesa da ASF com custos de pessoal, anualmente recorrer à cláusula de salvaguarda prevista no n.º 3 dos artigos 17.º e 18.º do Capítulo IV do RCER.

Importa referir que as diligências promovidas pela ASF, desde 2022, com vista ao acerto das taxas que incidem sobre as empresas de seguros do ramo "Vida" e as sociedades gestoras de fundos de pensões, nomeadamente pela apresentação ao Governo de um projeto de alteração da Portaria n.º 74-B/2016, de 23 de março, não têm por propósito o financiamento dos aumentos salariais eventualmente resultantes do RCER, como parece resultar do ponto 427 do Relato notificado, mas antes responder à necessidade de contratar novos quadros, com vista a responder às novas competências que têm vindo a ser atribuídas à ASF e, por outro lado, assegurar que as taxas de supervisão cobradas sobre a produção dos ramos "Não Vida" não continuem a subvencionar o essencial da atividade da ASF, incluindo a supervisão e regulação do seguros do ramo "Vida" e dos fundos de pensões, assegurando , assim, o equilíbrio de contraprestações.

Segundamente, e relativamente à revisão do atual RCER, a respetiva proposta assenta num conjunto de princípios orientadores, designadamente:

a) Garantir a sustentabilidade do modelo remuneratório a médio e longo prazo;
b) Assegurar uma política de reconhecimento justa e meritocrática, promovendo a valorização dos colaboradores com desempenho diferenciado e possibilitando, sempre que adequado, a sua progressão para funções de maior responsabilidade, autonomia e complexidade;

c) Responder às novas dinâmicas e exigências do mercado de trabalho, assegurando a atratividade da ASF enquanto entidade empregadora e a sua capacidade de resposta às necessidades decorrentes da sua missão institucional.

Em terceiro lugar, e no que se refere ao impacto financeiro das propostas de revisão do atual RCER, para efeitos de adequado enquadramento da proposta de revisão do atual RCER, foi desenvolvido um estudo destinado a aferir o impacto financeiro das medidas previstas.

Esta análise reveste-se de particular relevância, na medida em que constitui um elemento essencial na avaliação da sustentabilidade do regime revisto e da sua adequação aos objetivos estratégicos da ASF, no âmbito do processo de apreciação e aprovação da revisão do mesmo.

Das conclusões preliminares desse estudo, conclui-se a possibilidade de implementar um regime de carreiras que valorize e premeie a meritocracia dos trabalhadores da ASF, cujo impacto financeiro possa ser ajustado anualmente, em função da disponibilidade orçamental e do contexto económico e mercado de trabalho envolvente.

Apesar dos constrangimentos orçamentais decorrentes das LOE, que impedem a contratação de um estudo de *benchmark* salarial a realizar por uma entidade externa, a ASF desenvolveu um conjunto de iniciativas coincidentes com as recomendações que constam do Relatório do Tribunal de Contas, designadamente no que respeita à recolha e análise da informação necessária para garantir uma política de retribuição adequada às funções e responsabilidades e ajustada às práticas de mercado.

No mesmo sentido, tem promovido o desenvolvimento de estudos prospetivos da aplicação do RCER em revisão, garantindo a análise prévia da sua sustentabilidade, bem como a sua adequação à evolução da estrutura organizativa e aos objetivos estratégicos da ASF.

Em conclusão, deve concluir-se que não há indícios que a estratégia remuneratória não seja controlada, como aliás reconhece o Tribunal de Contas ao constatar a acumulação anual de excedentes (ponto 64). Com efeito, o Conselho de Administração da ASF, para garantir com sucesso o controlo e a sustentabilidade da despesa da ASF com custos de pessoal, tem recorrido à cláusula de salvaguarda prevista no n.º 3 dos artigos 17.º e 18.º do Capítulo IV do RCER.

Reconhece-se, todavia, a inadequação do RCER, razão pela qual estão em fase final os trabalhos de Revisão deste regime.

Impõe, ainda, formular uma nota final sobre a afirmação que o acordo de empresa tem benefícios não estabelecidos para os trabalhadores do setor.

Não se vislumbra porque o Tribunal de Contas se refere apenas aos trabalhadores de um setor (presumivelmente ao setor segurador) como aquele que deve abranger os trabalhadores da ASF, nem que risco de ilegalidade é invocado. A ASF tem competências relativamente a diversos setores (empresas de seguros, entidades formadoras, gestão de fundos de pensões, mediadores de seguros e fundos de gestão pública) e, apenas por razões históricas, o regime laboral associado ao setor segurador tem sido adotado pela ASF.

Todavia, nada obriga, nem sequer recomenda, tal opção.

**k) Recomendações 428, 431, 432 e 433**

No que se refere aos pontos acima referidos, o Relato notificado recomenda *"abster-se de acordos de empresa com benefícios não estabelecidos para os trabalhadores do setor em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho (IRCT)"* (Recomendação 428), *"não utilizar a Casa do Pessoal da ASF como veículo de despesa para atribui benefícios adicionais aos seus associados"* (Recomendação 431), *"regulamentar o sistema de proteção social complementar aos seus trabalhadores em linha com o Sistema de Ação Social Complementar aplicado aos trabalhadores da Administração Pública, quanto à sua abrangência, aos princípios que o regem e ao custo"* (Recomendação 432) e *"Suspender o financiamento dos apoios atribuídos a título de sistema de proteção social complementar, até à sua regulamentação"* (Recomendação 433).

As referidas Recomendações estão correlacionadas utilizando-se, no Relato notificado, as mesmas passagens e argumentos para fundamentar as conclusões e recomendações formuladas.

Termos em a resposta a tais recomendações deverá ser efetuada de forma conjunta.

Como ponto prévio, deve assinalar-se e rebater-se dois pontos comuns às recomendações efetuadas, visando-se impedir repetições ao longo do presente excerto.

Assim que o Relato notificado invoque o regime previsto no Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de janeiro, referindo que este normativo limita o poder regulamentar das entidades reguladoras sobre os regimes remuneratórios e de proteção social, e que admite apenas prestações sociais previstas na lei ou em Instrumentos de Regulamentação Coletiva de Trabalho (IRCT), proibindo regalias e benefícios suplementares ao permitido.

O Relato notificado argumenta, para esse efeito, nos seus pontos 311 a 314, que, embora a LQER e os Estatutos da ASF permitam que a ASF seja parte em instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho (IRCT), essa opção *"não a desvincula das leis gerais e dos princípios jurídicos aplicáveis a outros servidores públicos"*, citando o Acórdão desse Tribunal, n.º 1/2016-26.JAN-1.S/PL, que manteve a decisão proferida no Acórdão n.º 15/2015-9.NOV-1ªS/SS.

Nestes Acórdãos, discute-se a aplicabilidade do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30/01[4] - que disciplina a atribuição de benefícios e regalias suplementares ao sistema remuneratório dos titulares de órgãos de administração ou gestão e do restante pessoal dos serviços e fundos autónomos e das entidades públicas empresariais -, à ANACOM, questionando-se a legalidade da atribuição de regalias suplementares (seguro de saúde) aos seus trabalhadores.

Argumenta o Tribunal de Contas, para fundamentar a sua decisão de recusa de visto ao contrato de prestação de serviços de seguro de saúde celebrado entre ANACOM e a Fidelidade, nos dois arestos, que o referido Decreto-Lei é efetivamente aplicável à ANACOM, considerando que, apesar da sua natureza de entidade administrativa independente com funções de regulação, a ANACOM é também um serviço e fundo autónomo, à luz da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto (LEO), estando também no perímetro do setor das administrações públicas.

(4) Cfr. Pontos 48 e seguintes do Acórdão do Tribunal de Contas de 2016.

Tal qualificação, considera o Tribunal de Contas, implica a sujeição às normas imperativas que proíbem a atribuição de regalias suplementares (ponto 60. do Ac. do Tribunal de Contas de 2016), como seguros de saúde, fora dos limites legalmente estabelecidos, prevalecendo estas sobre eventuais disposições constantes de IRCT ou AE (pontos 107. e seguintes do mesmo Acórdão).

Refere ainda que a opção de garantir um estatuto remuneratório não inferior ao estipulado em IRCT para a atividade seguradora, com vista a manter a atratividade de recursos humanos face ao setor supervisionado, não autoriza a atribuição de benefícios não estabelecidos para os trabalhadores desse setor, em IRCT, comportando um Acordo de Empresa (AE) com tais benefícios riscos de ilegalidade que devem ser acautelados.

Ora, **(i)** para além de este Decreto-Lei ter sido derrogado, no que concerne às entidades reguladoras, pela LQER, que revisitou e renovou o regime legal da atribuição de "benefícios e regalias", por via da aprovação de um regime de liberdade e autonomia das entidades reguladoras em matéria de definição das políticas de recursos humanos, incluindo as regras remuneratórias e os *fringe benefits*, **(ii)** mesmo que fosse aplicado à ASF não se verificaria nenhuma violação do respetivo regime.

Seria aliás contraditório que as entidades reguladoras pudessem estabelecer livremente as remunerações dos seus trabalhadores (podendo incluir nelas verbas destinadas a seguros, apoio escolar, etc.) e não pudessem dar esses apoios por outra via, mais económica para todos, incluindo o erário público, e com mais vantagens para os trabalhadores, decorrentes de economias de escala decorrentes de uma negociação conjunta.

Aquele entendimento do Tribunal de Contas assenta numa qualificação jurídica que não é extensível de forma automática a nenhum regulador e em especial à ASF, sendo esta um regulador distinto, legalmente equiparável aos reguladores do setor financeiro (CMVM e BdP), designadamente em matéria remuneratória (artigo 30.º, n.º 3, alínea d) dos Estatutos da ASF).

Com efeito, e nos termos do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30/01, *aplica-se aos fundos e serviços autónomos, ou seja, todas as entidades que preencham cumulativamente os requisitos previstos nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 2.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, incluindo as que, nos*

*termos das suas leis orgânicas, estejam subsidiariamente submetidas ao regime das empresas públicas, em qualquer das suas modalidades."*

Fundamentalmente, o Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de janeiro, aplica-se às entidades que, numa repartição doutrinal clássica se consideravam integradas na "administração indireta do Estado".

Sucede que a ASF não pertence à administração indireta do Estado, conforme resulta totalmente líquido da Lei Orgânica do Ministério das Finanças (Decreto-lei nº 117/2001, de 15 de dezembro, posteriormente alterado), mais concretamente do confronto do respetivo artigo 7.º com os artigos 4.º e 5.º da mesma Lei Orgânica. Esta qualificação é indiscutível.

A confirmar esta posição, verifica-se que, contrariamente ao que sucede com a ANACOM, mas em linha com a CMVM, a ASF não integra o perímetro das administrações públicas para efeitos de "contas nacionais", dado que não consta da lista das entidades pertencentes ao setor das administrações públicas divulgada pelo Instituto Nacional de Estatística (INE).

Assim, a ASF não deve, nem pode, ser considerada sujeita ao regime do DL n.º 14/2003, de 30/01, pois não é um "fundo e serviço autónomo", não estando integrada na administração indireta do Estado nem sendo o seu orçamento contabilizado para efeitos de apuramento de contas públicas nos termos das regras da União Europeia.

Aliás, quando se pretende negar que o Estado possa criar entidades administrativas independentes (que não sejam fundos ou serviços autónomos e que não estejam integradas na administração direta ou indireta do Estado), com um estatuto autónomo e liberdade de definição da política de Recursos Humanos, está-se a negar a competência para o exercício pelo Governo dos poderes previstos no artigo 267.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa, nos termos do qual *"A lei pode criar entidades administrativas independentes"*. Considerar que não é possível ao Governo criar entidades independentes que escapem ao regime restritivo dos fundos e serviços autónomos – incluindo o Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30/01 – é uma interpretação, nessa medida, violadora da Lei Fundamental, inconstitucionalidade que, para todos os devidos e legais efeitos, expressamente se invoca.

Viola, para além disso, tal interpretação, também o direito comunitário – que prescreve a independência das autoridades de supervisão financeira, incluindo em matéria de definição de política de recursos humanos – e contraria diversos instrumentos de Direito Internacional a que Portugal está vinculado.

Com efeito, e caso se se entendesse ser de aplicar o regime daquele Decreto-Lei 14/2003, de 30/01, à ASF, o que não se aceita, acresce um facto muito relevante, já atrás indiciado: o referido diploma é anterior à entrada em vigor da LQER, que visou reforçar a independência, a autonomia organizativa e financeira e a responsabilização das entidades reguladoras, consagrando um regime jurídico próprio, especial e harmonizado para as autoridades administrativas independentes com funções de regulação, contribuindo de forma crucial para a definição do modelo regulatório português, conforme os compromissos assumidos a nível nacional e internacional.

Note-se que a adoção da LQER decorreu das obrigações assumidas por Portugal no âmbito do Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, celebrado com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional (a "Troika"), em 17 de maio de 2011 e, nesse contexto, foi expressamente exigido ao Estado português um reforço da autonomia funcional, organizativa e financeira das autoridades reguladoras, assegurando a sua independência face ao poder político e administrativo [cfr. ponto 7.21 do Memorando [5]].

Ora, recorrendo às normas gerais de interpretação da lei, conclui-se que a LQER, ao reformular o regime jurídico aplicável às entidades reguladoras independentes, conferindo-lhes um quadro próprio de autonomia administrativa, financeira e de gestão, destinado a garantir a sua independência, deu origem a uma incompatibilidade material entre os dois regimes, nomeadamente no que respeita à gestão de recursos humanos e à atribuição de benefícios aos trabalhadores, tendo ocorrido, à luz do artigo 7.º, n.º 2, do Código Civil (CC), uma derrogação tácita das disposições do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30/01, na medida dessa incompatibilidade.

[5] Refere-se no memorando o seguinte: *"Com base no relatório, apresentar uma proposta para implementar as melhores práticas internacionais identificadas, a fim de reforçar a independência dos reguladores onde necessário e em plena observância da legislação comunitária. [T4-2011]" – cfr.* Memorando disponível em https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexosmou_pt_0.pdf

E ainda que se considere a possibilidade de coexistência formal dos dois citados diplomas, tem de prevalecer a LQER, enquanto lei especial e posterior, nos termos do artigo 7.º, n.º 3, também do CC, afastando-se assim a aplicação do regime geral constante do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30/01, quando colida com os princípios e garantias estruturantes do modelo consagrado em 2013 para as entidades reguladoras independentes.

Em suma, o regime do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30/01, não pode ser estendido à ASF, tendo esta Autoridade autonomia e liberdade, dentro dos limites legais, para regulamentar a matéria do estatuto remuneratório dos seus trabalhadores e demais regime de pessoal.

O que, desde logo, coloca em crise as conclusões alcançadas no Relato notificado e as consequentes recomendações.

Por outro lado, importa ainda sublinhar a importância e enquadramento jurídico da independência e autonomia da ASF na gestão dos seus recursos humanos.

A ASF prossegue uma importante missão de interesse público, cabendo-lhe assegurar a regulação e supervisão do mercado segurador e dos fundos de pensões, bem como a prossecução da estabilidade e solidez financeira das entidades sob a sua supervisão, da garantia da manutenção de elevados padrões de conduta por parte das mesmas, com vista ao objetivo principal de proteção dos tomadores de seguros, segurados, subscritores, participantes, beneficiários e lesados, não olvidando a promoção da estabilidade do sistema financeiro.

Para este efeito, foram cometidas à ASF um conjunto de atribuições e um vasto leque de competências, estando a respetiva prossecução dependente de meios técnicos adequados e de um quadro de pessoal com características muito exigentes em termos de qualificação e provido de um número suficiente de profissionais por referência ao abrangente conjunto de responsabilidades funcionais impostas a esta Autoridade. É, pois, importante garantir à ASF as condições necessárias para que exerça as suas funções de supervisão, desenvolva os trabalhos regulatórios e exerça os seus poderes sancionatórios de forma célere e efetiva, por forma a que cumpra devidamente a respetiva missão.

Eventuais falhas na prossecução das atribuições da ASF poderão ter impactos significativos nos mercados sob supervisão e traduzir-se em danos, incluindo de natureza reputacional, que podem afetar a própria estabilidade financeira em geral, dada a complexidade das interdependências existentes entre as instituições do setor financeiro.

Como se disse, diversos instrumentos de Direito Internacional a que Portugal e as suas instituições estão vinculados, bem como as organizações que deles resultam, determinam a independência estatutária, financeira e operacional das autoridades de supervisão financeira, como forma de garantir a estabilidade e solidez do setor financeiro, a sua credibilidade e a sua reputação.

A independência da supervisão financeira constitui um indicador e padrão objeto de avaliações periódicas conduzidas por instituições supranacionais. Veja-se, por exemplo, a avaliação da supervisão financeira face a *standards* internacionais: no caso do setor segurador, os *Insurance Core Principles* (ICP) adotados em 2011 *pela International Association of Insurance Supervisors* (IAIS) e atualizados periodicamente. O ICP 2 estabelece que o supervisor é operacionalmente independente, responsável e transparente no exercício das suas responsabilidades e poderes, e dispõe de recursos adequados para cumprir com as suas responsabilidades [6]. Também assim dispõem os *IOPS Principles of Private Pension Supervision* [7].

Para além daqueles, também a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) divulgou os *Princípios de Governação Corporativa do G20/OCDE* [OECD (2024), *Princípios de Governação Corporativa do G20/OCDE 2023*, OECD Publishing, Paris], os quais *fornecem orientações para ajudar os legisladores a avaliar e melhorar o quadro jurídico, regulamentar e institucional da governação corporativa, com vista a promover a confiança e a integridade do mercado, a eficiência económica, o crescimento sustentável e a estabilidade financeira (sic).*

[6] Estes princípios são desagregados em múltiplos critérios para aferir a independência do supervisor nas suas diversas dimensões, incluindo a vertente da adequação e autonomia de gestão de recursos humanos, tecnológicos e financeiros.
[7] *Vide* princípio 2 (*independence – pension supervisory authorities should have operational independence*) e princípio 3 (*adequate resources – pension supervisory authorities require adequate financial, human and other resources*). Os princípios estão disponíveis aqui.

Nesse contexto, é reconhecido que *as autoridades de supervisão, reguladoras e com responsabilidades de garantir o cumprimento da lei* (enforcement) *devem ter a autoridade, a autonomia, a integridade, os recursos e a capacidade para cumprir as suas obrigações de forma profissional e objetiva,* mais se destacando que *a capacidade de atrair pessoal em condições competitivas é também importante para melhorar a qualidade e a independência da supervisão e da aplicação da lei.*

No que respeita à independência das autoridades competentes nos seus respetivos setores financeiros, também as Autoridades Europeias de Supervisão publicaram relatórios individuais sobre esta matéria [8]. Na sequência dos referidos relatórios, foi emitido o documento "*Joint European Supervisory Authorities' criteria on the independence of supervisory authorities*" no qual é reafirmada a função chave desempenhada pela independência da supervisão para assegurar decisões justas, efetivas e transparentes por autoridades de supervisão dotadas de recursos apropriados e para o suporte dos objetivos do Sistema Europeu de Supervisão Financeira (SESF).

Nesse relatório são desagregados um conjunto de critérios à luz dos quais cada Autoridade Europeia de Supervisão pode efetuar a avaliação da independência das autoridades de supervisão nacionais.

Vejam-se os seguintes critérios, em matéria de adequação de recursos operacionais:

*«20. A autoridade de supervisão deve dispor de recursos e processos operacionais que garantam a competência, a alocação de recursos e a capacidade operacional para implementar supervisão e fiscalização adequadas.»;*

*«22. A autoridade de supervisão deve exercer as suas responsabilidades e poderes com um número adequado de funcionários e recursos financeiros para cumprir o seu mandato. A autoridade de supervisão deve ter autonomia de decisão para alocar recursos e plena autonomia para recrutar, reter*

[8] No relatório publicado pela Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (EIOPA), assinalam-se as seguintes conclusões com referências à ASF:
— «Nove ANC observaram explicitamente que recrutar e reter pessoal qualificado e experiente é um desafio»;
— «A maioria das ANC, exceto duas, respondeu que o financiamento é suficiente e estável para lhes permitir cumprir as suas responsabilidades.» A exceção refere-se às autoridades de Portugal e de Chipre;
— «Uma ANC afirmou que a crescente complexidade e âmbito das funções e responsabilidades atribuídas à supervisão do setor segurador e dos fundos de pensões coloca em causa a sustentabilidade de um mecanismo de financiamento adequado para apoiar estes desenvolvimentos.». A autoridade referida é a autoridade portuguesa.

*e formar pessoal experiente e qualificado, incluindo a liberdade para definir a remuneração e as condições contratuais aplicáveis. Esta autonomia de decisão deve ser reconhecida na legislação*».

Noutro plano ainda, a participação de Portugal no Grupo de Ação Financeira (GAFI), instituição que lidera a ação internacional em matéria de luta contra o branqueamento de capitais e a proliferação e financiamento do terrorismo, determina o cumprimento de standards globais, corporizados no documento "*The FATF Recommendations*", adotado em fevereiro de 2012, datando a última atualização de fevereiro de 2025. Também nesta sede se estabelece que os países devem garantir que os supervisores financeiros disponham de recursos financeiros, humanos e técnicos adequados. Esses supervisores devem ter independência operacional e autonomia suficientes para garantir a isenção de influências ou interferências indevidas (cf. n.º 6 da nota interpretativa à Recomendação 26).

O quadro da independência funcional e de autonomia financeira que caracteriza as autoridades de supervisão estaria em risco se a estas fossem retirados ou limitados poderes de gestão dos respetivos recursos humanos, nomeadamente pela sua sujeição a um quadro de restrições de gestão que as impedem de contratar, remunerar e reter pessoal qualificado em número suficiente para exercerem cabalmente as suas missões e atribuições (como por exemplo, impedir ou condicionar a possibilidade de recrutar pessoal ou retirar apoios complementares).

É, pois, neste contexto que os Estatutos da ASF possibilitam que sejam definidas, por regulamento interno, regras sobre o estatuto remuneratório do pessoal, o qual deve garantir a equivalência com o estatuto remuneratório do pessoal das restantes autoridades de supervisão do setor financeiro (Banco de Portugal e CMVM), nunca sendo inferior ao estipulado no contrato coletivo de trabalho para a atividade seguradora, e o regime de proteção social complementar aplicável ao pessoal (cfr. artigo 30.º, n.º 3, alínea g) dos Estatutos da ASF).

É, também, nesta linha que dispõe a legislação europeia. Neste sentido, a alínea b) do n.º 1 do artigo 8.º do Regulamento da Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (EIOPA) (Regulamento (UE) n.º 1094/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24.11.2010) prevê, como atribuição da EIOPA, a contribuição para *uma aplicação coerente dos atos juridicamente vinculativos*

*da União, nomeadamente contribuindo para o desenvolvimento de uma cultura comum de supervisão, garantindo uma aplicação coerente, eficiente e eficaz dos atos legislativos referidos no artigo 1.º, n.º 2, evitando a necessidade de arbitragem regulamentar, promovendo e monitorizando a independência da supervisão, mediando e resolvendo diferendos entre autoridades competentes, assegurando uma supervisão eficaz e coerente das instituições financeiras, assegurando a coerência do funcionamento dos colégios de autoridades de supervisão e adotando medidas, nomeadamente em situações de emergência.* Esta é a norma habilitante para os relatórios individuais redigidos pelas Autoridades Europeias de Supervisão a que fizemos referência *supra.*

Também o artigo 30.º do Regulamento da EIOPA, prevendo que esta conduz periodicamente avaliações entre pares de algumas ou de todas as atividades das autoridades competentes, a fim de assegurar uma maior coerência e eficácia dos resultados da supervisão (n.º 1). Dispõe, adicionalmente, que a avaliação entre pares deve incluir a avaliação de vários elementos, entre os quais *a adequação dos recursos, o grau de independência e os mecanismos de governação da autoridade competente, em particular no que respeita à aplicação efetiva dos atos legislativos referidos no artigo 1.º, n.º 2, e à capacidade de resposta à evolução dos mercados* (alínea a) do n.º 2 do artigo 30.º). As *peer reviews* realizadas pela EIOPA consistem num exercício de avaliação interpares sobre as atividades das autoridades de supervisão nacionais, a fim de reforçar a coerência das análises e dos resultados da supervisão, bem como melhorar a qualidade, eficiência e a independência da supervisão. Este é um exercício da maior importância e do qual podem resultar recomendações a autoridades de supervisão nacionais pela EIOPA, designadamente sobre a independência na definição da política de recursos humanos.

Trianualmente, a EIOPA publica, ainda, um relatório geral sobre a experiência adquirida com o funcionamento da Autoridade e com os procedimentos estabelecidos no regulamento que a institui (n.º 1 do artigo 81.º do Regulamento da EIOPA). Este relatório avalia, entre outros aspetos, a eficácia e o grau de convergência das práticas de supervisão alcançados pelas autoridades competentes, designadamente a independência das autoridades competentes e o grau de convergência das normas correspondentes ao governo das sociedades (cfr. subalínea i) da alínea a) do n.º 1 do referido artigo 81.º).

As Diretivas aplicáveis ao setor segurador e dos fundos de pensões são ainda mais expressivas nesta matéria, prevendo-se, designadamente, que os *Estados-Membros asseguram que as autoridades de supervisão disponham dos meios necessários e possuam os conhecimentos periciais, a capacidade e as atribuições adequadas para prosseguir o objectivo principal da supervisão, ou seja, proteger os tomadores de seguros e os beneficiários* (artigo 27.º da Diretiva 2009/138/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2009, comumente designada por Diretiva Solvência II) e que os *Estados-Membros asseguram que as autoridades competentes disponham dos meios necessários e tenham os conhecimentos técnicos, a capacidade e as atribuições necessários para realizar o objetivo principal da supervisão, in casu,* a proteção dos direitos dos participantes e dos beneficiários e na garantia da estabilidade e solidez das IRPPP - Instituições de Realização de Planos de Pensões Profissionais (artigo 45.º da Diretiva (UE) 2016/2341, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2016). O n.º 1 do artigo 51.º desta diretiva dispõe ainda que os *Estados-Membros asseguram que as autoridades competentes realizem as funções previstas na presente diretiva, de forma transparente, independente e responsável, no devido respeito da proteção das informações confidenciais*.

Como se verá, fundamentadamente, de seguida, a autonomia e independência da ASF não é desprovida de sentido na análise e resposta às recomendações 428 (Acordo Empresa), 431 (Casa do Pessoal), 432 e 433 (sistema de proteção social complementar), sendo, ao invés, o argumento absolutamente decisivo nesta matéria.

Assim, e conforme anteriormente referido, se verifique o Relato notificado conclua (Conclusão 404) que *"o impacto da vigência do Regime de Carreiras e Estatuto Remuneratório (RCER) releva falta de estudos prospectivos, insuficiência das medidas de mitigação, descontrolo da despesa com pessoal e insustentabilidade futura ou pressão crescentes para aumentar taxas de supervisão e regulação com a consequente onerosidade sobre o setor. Além disso, um acordo de empresa com benefícios não estabelecidos para os trabalhadores do setor, em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho (IRCT), comporta riscos de ilegalidade que importa acautelar – ver.3.3.4"*

Assim que tenha sido formulada a Recomendação 428, no sentido de a ASF *"abster-se de acordos de empresa com benefícios não estabelecidos para os trabalhadores do setor em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho (IRCT)"*.

Ora, em primeiro lugar, não pode deixar de sublinhar-se que, nos termos do disposto no artigo 2.º do Código do Trabalho, o acordo de empresa é uma convenção coletiva (cfr. alínea c) do n.º 3) e, nessa medida, constitui um Instrumento de Regulamentação Coletiva de Trabalho (cfr. n.º 2).

Termos em que não se alcança, sequer, o que pretende o Relato notificado significar na sua conclusão ao referir benefícios não previstos em IRCT.

Para além disso, importa, igualmente, efetuar uma análise mais aprofundada da natureza jurídica da ASF e da sua independência, bem como um enquadramento histórico nesta matéria, de forma a compreender as razões pelas quais esta Autoridade se considera legalmente habilitada e legitimada a negociar um instrumento de regulamentação coletiva próprio – como sucedeu com a recente celebração do AE com os sindicatos do setor [9] -, bem como a nele consagrar condições específicas, ajustadas à realidade e natureza da ASF, e, ainda que eventualmente mais favoráveis para os respetivos trabalhadores, distintas das previstas, em termos gerais, para o setor segurador.

Como se explicará, e resulta da própria história institucional da ASF, o IRCT do setor segurador constitui apenas um referencial mínimo para a definição, por parte da ASF, do seu regime de pessoal, existindo, dentro do seu quadro de autonomia administrativa, financeira e de gestão, bem como de independência orgânica, funcional e técnica, com serviços, pessoal e património próprios e respeito pela transparência e princípios orçamentais e de boa gestão financeira pública (cfr. artigos 3.º, 4.º da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras (LQER) [10] e artigo 4.º dos Estatutos da ASF [11]), margem para a consagração de condições mais favoráveis aos seus trabalhadores, numa lógica estratégica de valorização do capital

[9] A ASF celebrou, em 27 de junho p.p. um Acordo de Empresa com os Sindicatos do Setor Segurador, designadamente com o Sindicato dos Trabalhadores da Atividade Seguradora (STAS) e o Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins (SINAPSA), tendo sido requerido, ao abrigo do artigo 494.º, n.º 3 do Código do Trabalho, o respetivo depósito junto da Direção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho, com vista à sua publicação no Boletim de Trabalho e Emprego, tendo sido depositado no dia 14 de agosto de 2025. O referido Acordo de Empresa foi recentemente publicado no Boletim do Trabalho e Emprego n.º 32, vol. 92, de 29 de agosto de 2025 (BTE n.º 32/2025).
[10] Aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28/08.
[11] Aprovados pelo Decreto-Lei n.º 1/2015, de 06/01.

humano e de reforço de atratividade institucional, face à competitividade e exigência do setor e mercado em causa.

A definição de deveres e concessão de direitos ou de benefícios específicos para os trabalhadores da ASF, por via de um AE e de instrumentos internos complementares (cfr. Regulamento Interno da ASF, aprovado pelo Conselho de Administração da ASF, no âmbito das respetivas competências, em 17/06/2017 [12] e Regime de Carreiras e Estatuto Remuneratório da ASF, aprovado pelo Conselho de Administração da ASF em 16/05/2019), não pode ser encarada como uma ameaça ao interesse público e à boa e responsável gestão dos recursos públicos. Ao invés, essa opção enquadra-se na estratégia de gestão de pessoal autónoma da ASF, legalmente reconhecida e orientada, entre outros objetivos, para a valorização dos seus recursos humanos, essenciais para o exercício eficaz e tecnicamente exigente das atribuições legais que lhe estão cometidas [13].

Trata-se de uma opção legítima, conforme aos princípios da LQER e dos Estatutos da ASF, e que não configura qualquer tipo de ilegalidade ou desvio aos deveres de responsabilidade financeira, uma vez que se insere no âmbito das competências legalmente atribuídas à ASF, que incluem expressamente a possibilidade de ser parte em IRCT.

Atentemos então ao que dispõe a LQER e os Estatutos da ASF nesta matéria:

A LQER estabelece os princípios e normas aplicáveis à organização e funcionamento das entidades administrativas independentes com funções de regulação, onde se inclui a ASF, conferindo-lhes amplas competências e elevada autonomia no que respeita à supervisão e regulamentação dos respetivos setores (no caso da ASF, do setor segurador e dos fundos de pensões em Portugal), bem como um conjunto de regras relevantes referentes aos trabalhadores e ao regime jurídico que lhes é aplicável, no seu artigo 32.º, as quais refletem a importância dos recursos humanos para o cumprimento eficaz das respetivas atribuições, em particular no domínio da supervisão e regulação.

---

[12] Cfr. Regulamento Interno da ASF disponível no seu *site*: https://www.asf.com.pt/documents/42559/1533314/RegulamentoInterno_ASF.pdf/c7d9598c-6382-5fe0-0fcc-2de694d2bea5?version=1.0&t=1694544939765.

[13] A ASF pode praticar todos os atos jurídicos necessários à prossecução das respetivas atribuições, sem prejuízo do princípio da legalidade no domínio da gestão pública, neste âmbito não posto em causa (art. 3.º dos Estatutos da ASF).

79

Neste âmbito, a LQER consagra princípios e regras que asseguram às entidades reguladoras (ER) plena independência e autonomia de gestão, incluindo no âmbito do pessoal, as quais se traduzem na liberdade de contratação de trabalhadores, sem sujeição, como é característico da administração pública, a parecer dos membros do Governo (art. 32.º, n.º 10), na aplicação do regime do contrato individual de trabalho (art. 32.º, n.º 1) e na possibilidade de as ER serem partes em instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho (art. 32.º, n.º 2), o que lhes permite ajustar as condições de trabalho, bem como os direitos e deveres dos seus trabalhadores, aos contextos específicos da respetiva atividade regulatória.

Nesta medida, a LQER aproxima as ER de um verdadeiro empregador autónomo, com capacidade e poder negocial próprios, sem dependência de terceiros, com liberdade para atuar e definir os seus critérios e estratégias no quadro legal aplicável, em consonância com a sua natureza, missão e os princípios que as orientam (artigos 3.º e 4.º), nomeadamente o da prossecução do interesse público.

A referência expressa da LQER aos IRCT constitui uma manifestação clara dessa autonomia no domínio laboral, que assenta na necessidade constante e premente de atrair e reter técnicos qualificados e mais especializados, adequando o regime de trabalho às especificidades e exigências dos setores regulados.

No mesmo sentido, os Estatutos da ASF estabelecem os princípios gerais da sua organização e funcionamento, definindo igualmente as bases do regime aplicável aos seus trabalhadores, nos artigos 30.º e seguintes.

Destaca-se, neste âmbito, o artigo 30.º dos Estatutos da ASF, cuja redação é semelhante à do citado artigo 32.º da LQER, ao consagrar igualmente a aplicação aos seus trabalhadores do regime do contrato individual de trabalho e a possibilidade de a ASF ser parte em IRCT. Porém, o regime estatutário da ASF vai mais longe, conferindo-lhe liberdade acrescida na gestão do pessoal, ao prever expressamente, no seu n.º 3, a elaboração de um regulamento interno para definição de regras sobre diversas matérias fundamentais. Incluem-se aí a organização e disciplina do trabalho, o regime de pessoal, a avaliação de desempenho, o regime de carreiras, o estatuto remuneratório do pessoal – que deve garantir, note-se, a equivalência com o praticado nas demais autoridades de supervisão do setor financeiro, nunca sendo inferior ao previsto no contrato coletivo de trabalho para a atividade seguradora -, a identificação das

categorias, cargos ou funções de direção, os mecanismos de prevenção de conflitos de interesses e o regime de proteção social complementar aplicável ao pessoal.

Este instrumento confere à ASF autonomia acrescida na definição de matérias cruciais da sua política de recursos humanos, garantindo simultaneamente transparência e publicidade das respetivas opções.

Importa salientar que no regime anterior aplicável à ASF (então designada Instituto de Seguros de Portugal (ISP)), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 289/2001, de 13/11 (Estatutos do ISP), o Regulamento Interno estava sujeito a aprovação do Governo (artigo 15.º, alínea d) dos Estatutos do ISP [(14)]) e este incluía já uma norma sobre contratação coletiva, estabelecendo que, sem prejuízo do disposto no artigo 34.º, n.º 2 do respetivo Estatuto - que previa a possibilidade de o ISP ser parte em IRCT - o contrato coletivo de trabalho para a atividade seguradora seria sempre considerado como referencial mínimo para o regime de pessoal (sublinhado nosso).

Ora, com a LQER, que veio reforçar a independência e autonomia dos reguladores, e os atuais Estatutos da ASF, essa lógica de vinculação mínima mantém-se (artigo 30.º, n.º 3, alínea d)), embora com uma diferença substancial e muito relevante, a de que a ASF passou a ter plena liberdade para definir as suas regras e aprovar internamente o seu regulamento, sem necessidade de aprovação governamental.

Esta evolução normativa reforça a autonomia da ASF no domínio laboral, com respeito pelos limites mínimos convencionados, consolidando o seu estatuto de empregador independente, com capacidade de gestão estratégica dos seus recursos humanos, autonomia essa que ganha relevo quando conjugada com a exigência, prevista nos Estatutos da ASF (art. 30.º, n.º 3, al. d)), de garantir um estatuto remuneratório equivalente ao das restantes autoridades de supervisão do setor financeiro, designadamente a Comissão de Mercado e dos Valores Mobiliários (CMVM) e o Banco de Portugal (BdP), as quais beneficiam, pública e reconhecidamente, de amplas faculdades para definir regras internas, bem como condições

(14) *"Compete ao conselho directivo, no âmbito da gestão do ISP: (...) d) Elaborar um regulamento interno, sujeito à aprovação do Ministro das Finanças, no qual defina a estrutura organizacional do ISP, as competências e funções dos serviços que a integram, as normas gerais a observar no desenvolvimento das actividades a seu cargo e, em geral, o que se revele adequado, tendo em vista o seu bom funcionamento".*

laborais e remuneratórias próprias, atrativas e competitivas, ajustadas às necessidades do setor financeiro e à elevada qualificação técnica exigida, pela complexidade das funções desempenhadas.

Importa mitigar o elevado risco de perda de recursos técnicos qualificados para as entidades supervisionadas, frequentemente dotadas de maior capacidade remuneratória e incentivos mais competitivos, assegurando que a ASF consegue manter, no setor público regulador, em prol do interesse público, quadros especializados, independentes e tecnicamente preparados para o exercício das suas atribuições.

Quanto ao Banco de Portugal, esta entidade também tem o seu próprio IRCT, dois Acordos de Empresa [15], que lhe conferem ampla liberdade de recrutamento de trabalhadores e de definição de normas relativas à organização e disciplina do trabalho, por regulamento interno (artigos 4.º e 23.º daquele AE), sendo conhecidos os direitos e benefícios substanciais existentes, em variados domínios, para os respetivos trabalhadores, tanto no domínio salarial, como noutros (parentalidade, bem-estar, saúde, condições de crédito, etc.).

Relativamente à CMVM, os respetivos Estatutos, aprovados pelo Decreto-lei n.º 5/2015, de 8/01, também determinam a aplicação aos seus trabalhadores do regime do contrato individual de trabalho, permitem à CMVM ser parte em instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho (art. 35.º) e atribuem ao Conselho de Administração vasta competência para definir, por regulamento interno, regras aplicáveis à admissão, remuneração e benefícios do pessoal, incluindo a fixação de complementos, suplementos, benefícios e incentivos à produtividade dos trabalhadores e de complementos de proteção social, como fundo de pensões, sem necessidade de tutela externa, expressando um regime laboral próprio, competitivo e ajustado à missão reguladora da CMVM (cfr. art. 36.º dos Estatutos da CMVM).

A autonomia da ASF na definição do estatuto remuneratório dos seus trabalhadores e demais regime laboral aplicável aos mesmos insere-se, pois, num quadro legal que é, em grande medida, comum às

[15] Cfr. Acordo de Empresa n.º 400/2018, de 2/01, publicado no Boletim do Trabalho e Emprego (BTE) n.º 48, de 29/12/2018 (https://files.diariodarepublica.pt/bases_especiais/regtrab/2019/01/02/117533487.pdf), entretanto revisto, em fevereiro de 2025 – cfr. alterações publicadas no BTE n.º 8/2025, de 28/02, disponível em https://bte.gep.msess.gov.pt/completos/2025/bte8_2025.pdf.

demais autoridades do setor financeiro. Esta convergência entre entidades reguladoras do setor financeiro sustenta e recomenda a adoção de solução semelhantes em matéria de autonomia organizativa e de gestão de recursos humanos, atendendo à natureza especializada das funções que exercem, à independência que lhes é exigida e à concorrência com os setores que supervisionam.

Os regulamentos internos das entidades administrativas independentes com funções de regulação, como é o caso da ASF, constituem um instrumento unilateral, legalmente previsto, destinado à concretização das respetivas estratégias organizacionais, designadamente no contexto da gestão de recursos humanos. Já os IRCT são meios negociais por meio dos quais aquelas podem acordar, com os representantes sindicais dos vários setores, direitos, deveres, garantias, benefícios e condições de trabalho, normalmente mais favoráveis para os trabalhadores. Estes instrumentos não se sobrepõem, antes se complementam. E, em caso de conflito de soluções, prevalecerão naturalmente as disposições acordadas em sede de negociação coletiva de trabalho, pela sua natureza negocial.

Como se referiu, a ASF sempre dispôs de um Regulamento Interno, com base legal, para previsão de diversas matérias relacionadas com organização e disciplina do trabalho e gestão do pessoal. Esse Regulamento Interno, atualmente em atualização, está publicitado no sítio da ASF, na Internet, nos termos estatutariamente previstos, assegurando-se a devida transparência da sua atuação neste domínio.

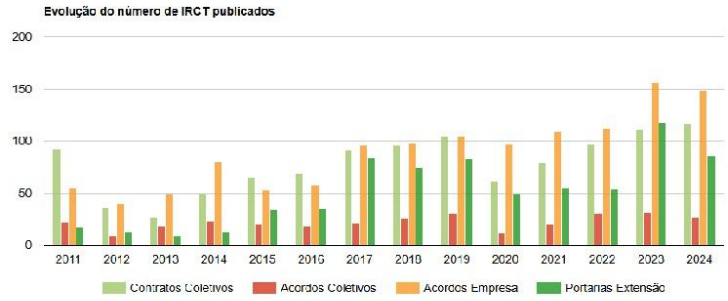
A ASF também aprovou, por regulamento interno, o seu atual Regime de Carreiras e Estatuto Remuneratório (RCER), em 29 de dezembro de 2017 [16], o qual foi posteriormente alterado em 16 de maio de 2019, estando atualmente em vigor, embora em processo de revisão [17].

Além disso, por não ter o seu próprio IRCT, a ASF foi celebrando, ao longo dos anos, vários Acordos de Adesão aos IRCT do setor segurador [18], com o propósito de garantir que as condições de trabalho

[16] Tendo o mesmo sido publicado em 19/01/2018.
[17] Os fundamentos para a revisão do RCER constam do contraditório à recomendação 427. do Tribunal de Contas.
[18] Cfr. Adesões ao último Acordo Coletivo de Trabalho (ACT) do setor, outorgado pela Liberty Seguros, Compañia de Seguros y Reaseguros, SA – Sucursal em Portugal e outras e o Sindicato dos Trabalhadores da Actividade Seguradora (STAS) e outros, publicado no Boletim do Trabalho e Emprego (BTE), n.º 21, de 8/06/2020 (ACT 2020).

dos seus trabalhadores estavam alinhadas com as práticas do setor [19], tendo iniciado, em 2019 [20], a negociação do seu próprio instrumento de regulamentação coletiva – que se justificava pela sua natureza jurídica própria e distinta das demais entidades integrantes do setor segurador, suas supervisionadas - acompanhando assim a tendência daquelas entidades, que foram igualmente estabelecendo IRCT próprios, AE e ACT, ajustados às suas necessidades e exigências específicas [21].

Revelador da tendência referida é o quadro comparativo da evolução do número de IRCT publicados, disponível no sítio da internet [22] da Direção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho (DGERT), que demonstra uma crescente adesão das instituições aos AE.




Fonte: DGERT

Importa ainda dar nota de que a ASF exerce funções de supervisão sobre vários setores, que incluem empresas de seguros e respetivos distribuidores (mediadores), entidades gestoras de fundos de pensões, entidades formadoras e até fundos de gestão pública. As adesões da ASF ao regime laboral associado ao

[19] Cfr. Artigo 504.º do Código do Trabalho sobre adesão a convenções coletivas.
[20] Em 9/10/2019, a ASF celebrou um Protocolo com os Sindicatos do Setor Segurador (STAS, SISEP e SINAPSA), com vista à celebração do AE, tendo a primeira proposta de cláusulas sido enviada pela ASF aos Sindicatos em 12/11/2019. As negociações das cláusulas foram, entretanto, suspensas, devido à situação epidemiológica causa pela pandemia da doença COVID-19, em 17/03/2020, tendo sido as mesmas retomadas pelas partes em 11/01/2022.
[21] Cfr. A título de exemplo, os IRCT das seguintes entidades (grande parte deles já com alterações subsequentes à data da sua publicação): **ACT da Zurich** Insurance PLC - Sucursal em Portugal, publicado no BTE n.º 17, de 8/05/2019; AE da Mudum, publicado no BTE n.º 39, 22/10/2021; **AE da AIG Europe S.A.** - Sucursal em Portugal, publicado no BTE n.º 28, de 29/07/2024; **ACT da Ageas Portugal** - Companhia de Seguros de Vida, S.A., publicado no BTE n.º 13, de 08/04/2024; **AE da Caravela** - Companhia de Seguros, S.A., publicado no BTE n.º 48, de 29/12/2021; **ACT da Lusitania** - Companhia de Seguros, S.A., publicado no BTE n.º 34, de 15/09/2024; **ACT da Generali Seguros, S.A.**, publicado no BTE n.º 8, de 28/02/2022; **ACT da Fidelidade - Companhia de Seguros, S.A.**, publicado no BTE n.º 5, de 08/02/2019.
[22] Disponível em www.dgert.gov.pt

setor segurador resultou, essencialmente, de razões históricas, não decorrendo de qualquer imposição legal.

A recente adoção de um AE próprio reflete, por isso, uma evolução institucional alinhada com a sua natureza jurídica específica e com a necessidade de um enquadramento laboral ajustado às suas múltiplas e cada vez mais amplas atribuições. As negociações da ASF, não obstante ainda não se encontrarem totalmente concluídas quanto a todas as matérias (23), culminaram na celebração pela ASF, STAS e SINAPSA (24), do AE da ASF, no passado dia 27 de junho de 2025, tendo sido depositado na DGERT nos termos do artigo 494.º do Código do Trabalho e publicado no Boletim do Trabalho e Emprego n.º 32, vol. 92, de 29 de agosto de 2025 (BTE n.º 32/2025), passando desde aquela data a aplicar-se aos trabalhadores da ASF as regras aí previstas.

Este AE revoga os Acordos de Adesão da ASF ao ACT 2020 (Cláusula 58.º do AE da ASF), por via dos quais as cláusulas aí previstas lhe eram aplicáveis, sem prejuízo da coexistência com o RCER da ASF ainda em vigor e da aplicação transitória de algumas matérias que estavam reguladas no ACT de 2020 e cujo respetivo regime ficou reproduzido no AE, no seu ANEXO II, ANEXO II-A, ANEXO II-B, ANEXO II-C, ANEXO III e ANEXO IV, bem como na Cláusula 60.ª (Aplicação do AE a trabalhadores não sindicalizados, pré-reformados e reformados), as quais continuam a ser negociadas.

---

(23) Não obstante as partes terem acordado ainda não foram concluídas as negociações quanto a algumas matérias, tendo ficado prevista uma cláusula transitória no mesmo sobre isso (Cláusula 59.º do AE da ASF), com o seguinte teor:
*"Cláusula 59.ª*
*(Classificação profissional, atualização salarial e cláusulas de expressão pecuniária)*
1. *As partes outorgantes do presente AE acordam que continuam a decorrer as negociações nas matérias relativas ao enquadramento em grupos profissionais, categorias, funções e níveis salariais, em tudo o que não estiver previsto no Regime de Carreiras e Estatuto Remuneratório da ASF atualmente em vigor ou no regime que o substituirá assim que concluída a sua revisão, à tabela salarial e subsídio de refeição, às outras cláusulas de expressão pecuniária, ao plano individual de reforma, bem como a cláusula relativa ao regime a aplicar aos pré-reformados e reformados.*
2. *Enquanto não houver acordo nas matérias elencadas no número anterior, continua a aplicar-se o disposto no regime previsto no ACT outorgado entre a Liberty Seguros, Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A. - Sucursal em Portugal [atual Generali Seguros y Reaseguros, S.A. - Sucursal em Portugal] e outras e o Sindicato dos Trabalhadores da Actividade Seguradora (STAS) e outros, publicado no BTE n.º 21, de 8 de junho de 2020, com as alterações subsequentes, integradas na republicação efetuada no BTE n.º 9, de 8 de março de 2023, alterado pelo BTE n.º 7, de 22 de fevereiro de 2024 e retificado pelo BTE n.º 9, de 8 de março de 2024, na versão em vigor à data da publicação deste AE, regime esse que fica reproduzido neste AE, no ANEXO II, no ANEXO II-A, no ANEXO II-B, no ANEXO II-C e no ANEXO III, no ANEXO IV, bem como na Cláusula 60.ª (Aplicação do AE a trabalhadores não sindicalizados, pré-reformados e reformados).*
3. *A tabela salarial, o subsídio de refeição e as demais cláusulas de expressão pecuniária são atualizadas anualmente, nos exatos termos em que forem negociadas entre as partes do referido ACT e publicadas posteriormente em BTE, com os efeitos ali definidos".*

(24) Inicialmente o **SISEP - Sindicato dos Profissionais de Seguros de Portugal fazia também parte das negociações, tendo, contudo, em 12/01**/2024, informado a ASF que deixaria de participar nas mesmas, saindo assim das negociações.

Este AE regulou também matérias anteriormente previstas no Regulamento Interno da ASF, encontrando-se este, por isso, em processo de revisão e harmonização com o novo regime do AE, de modo a assegurar coerência e estabilidade normativa na ASF.

O AE da ASF regula as matérias que já constavam do ACT 2020, e que, por via dos Acordos de Adesão, vinham sendo aplicadas à ASF, estando agora adaptadas à sua realidade institucional e natureza específica enquanto entidade reguladora. Os direitos, deveres, garantias e benefícios nele consagrados resultam de uma articulação entre normas anteriormente já vigentes – seja por força do ACT 2020, seja do Regulamento Interno da ASF –, disposições inspiradas em IRCT celebrados por entidades supervisionadas [25], e que até consagram, alguns deles e em várias matérias, benefícios mais favoráveis aos respetivos trabalhadores do que os que ficaram a constar do AE da ASF (por força da própria natureza desta Autoridade), e as exigências próprias do exercício das funções de supervisão e regulação que cabem à ASF, no âmbito do setor financeiro, as quais aconselham, pelas razões já aduzidas, à definição de estratégias que assegurem a retenção de equipas técnicas qualificadas num setor altamente dinâmico, complexo e competitivo.

Efetivamente, a ASF tem, ao lado das demais entidades reguladoras do setor financeiro em particular, a missão pública de garantir uma regulação e supervisão eficientes e eficazes, em prol do interesse público, assegurando a proteção dos consumidores e o bom funcionamento do mercado. Porém, para cumprir cabalmente essa sua missão depende dos seus recursos humanos, sendo assim crucial a adoção de políticas de valorização e retenção de talento. A concessão de determinados benefícios aos seus trabalhadores, designadamente por via da celebração de um AE, deve ser perspetivada, não como um risco, mas como uma necessidade estratégica, ajustada à especificidade das funções exercidas e à concorrência com os próprios supervisionados, desde que enquadrada nos limites legais.

Ora, a ASF continua a prosseguir as suas atribuições com respeito pelos princípios de boa gestão pública, proporcionalidade e transparência administrativa, assegurando que os recursos de que dispõe são

[25] Cfr. AE e ACT das várias empresas de seguros *supra* melhor identificados.

administrados de forma eficiente e sem desperdícios, adotando soluções e métodos de atuação que representem o menor custo na prossecução das suas atribuições públicas, com responsabilidade orçamental e de realização de despesa, à luz da LQER, dos seus Estatutos e demais legislação aplicável.

O AE da ASF, entretanto celebrado, como antevimos, representa apenas a consolidação de uma evolução institucional, que aprofunda também a lógica de valorização e retenção de trabalhadores, agora sustentada numa base negocial própria, negociada à luz da legislação aplicável, uniformizada, com um grau acrescido de autonomia e plenamente alinhada com a natureza da ASF enquanto entidade reguladora dotada de cada vez maior autonomia e independência.

A opção da ASF por políticas de atribuição de condições laborais específicas e que, apenas em certos casos, possam vir a ser consideradas mais favoráveis para os seus trabalhadores (quando comparadas com as das entidades supervisionadas do setor segurador) encontra justificação na sua natureza institucional e na própria evolução do "referencial mínimo" da contratação coletiva do setor. E tal opção não atenta contra os princípios legais aplicáveis, desde que inserida numa estratégia equilibrada e sustentada de gestão dos seus recursos, como tem sido prática constante da ASF e se procura aqui demonstrar ao Tribunal de Contas.

Termos em que a Recomendação 428 decorre de uma errada interpretação da lei aplicável, devendo ser infirmada.

Por outro lado, o Relato notificado concluiu ainda no sentido de que *"a ASF utiliza indevidamente a Casa do Pessoal da ASF, associação privada sem fins lucrativos, para realizar despesa e atribuir benefícios adicionais aos seus associados – ver 3.3.5"* e bem assim que *"o sistema de proteção social complementar financiado pela ASF, através da CPASF, comporta benefícios não previstos em normas imperativas do regime do contrato individual de trabalho nem no IRCT aplicado aos trabalhadores do setor a que a ASF aderiu, não cumpre requisitos e limitações inerentes à prossecução do interesse público, que assegurem os princípios da boa administração, da proporcionalidade e da razoabilidade. Face ao Sistema de Ação Social Complementar (SASC) dos trabalhadores da Administração Pública, que se rege pelo princípio da adequação e pela condição de recursos, é mais oneroso: de 2015 a 2024,*

*a ASF teria poupado 1.231.430,07€ se tivesse aplicado o modelo de financiamento do SASC – ver 3.3.5"* (Conclusões 407 e 408).

Tudo o que permitiu a formulação das Recomendações 431 a 433, na quais se sugere *"não utilizar a Casa do Pessoal da ASF como veículo de despesa para atribuir benefícios adicionais aos seus associados", "Regulamentar o sistema de proteção social complementar dos seus trabalhadores em linha com o Sistema de Ação Social Complementar aplicado aos trabalhadores da administração pública, quanto à sua abrangência, aos princípios que o regem e ao custo"*, e *"suspender o financiamento dos apoios atribuídos a título de sistema de proteção social complementar, até à sua regulamentação"*.

A este propósito importa referir que a Casa de Pessoal dos Trabalhadores da ASF é uma entidade que subsiste há várias décadas.

Os Estatutos da Casa de Pessoal dos Trabalhadores do Instituto de Seguros de Portugal foram aprovados em Assembleia de Trabalhadores realizada no dia 5 de fevereiro de 1986.

Dispunham, os referidos Estatutos, que os trabalhadores do Instituto de Seguros de Portugal (ISP) organizavam, nos termos dos artigos 78.º e seguintes dos Estatutos do INATEL, um Centro de Cultura e Desporto (C.C.D.) que adotava a designação de Casa de Pessoal dos Trabalhadores do Instituto de Seguros de Portugal, tendo a sua sede na Avenida 5 de outubro, número dezassete, em Lisboa, que era também a sede, nessa altura, do Instituto de Seguros de Portugal.

O então artigo 78.º do Decreto-Lei n.º 519-J2/79, de 29 de dezembro, que aprovou os estatutos do Instituto Nacional para o Aproveitamento dos Tempos Livres dos Trabalhadores – INATEL, dispunha que *as associações ou agrupamentos de trabalhadores de uma empresa, organismo ou instituição, de serviços do Estado, de institutos públicos ou de autarquias locais adaptarão, para os efeitos previstos neste capítulo, a designação de centros de cultura e desporto (CCD)*.

A Casa de Pessoal, associação com cerca de 40 anos é um centro de convergência e encontro de todos os trabalhadores da ASF, contribuindo assim para o reforço de um espírito de equipa e para uma maior identificação com os valores da ASF.

O Decreto-Lei n.º 289/2001, de 13 de novembro, que aprovou o Estatuto do então ISP, antecessor dos Estatutos atualmente vigentes, previa já que o ISP se regia pelos referidos estatutos e pelo seu regulamento interno (n.º 1 do artigo 2.º). No que dizia respeito ao regime dos seus trabalhadores, esta matéria era regulada no Capítulo VI, relativo aos recursos humanos, aí se prevendo, como regime geral (artigo 34.º), que:

1 - *O pessoal do ISP rege-se pelas normas aplicáveis ao contrato individual de trabalho, sem prejuízo do disposto no presente Estatuto e no regulamento interno e demais regulamentos do ISP*.

2 - *O ISP pode ser parte em instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho*.

Ademais, os então Estatutos do ISP previam, no seu artigo 15.º, que competia ao conselho diretivo, no âmbito da gestão do ISP, *elaborar um regulamento interno, sujeito à aprovação do Ministro das Finanças*, no qual se definisse a *estrutura organizacional do ISP, as competências e funções dos serviços que a integram, as normas gerais a observar no desenvolvimento das actividades a seu cargo e, em geral, o que se* revelasse *adequado, tendo em vista o seu bom funcionamento* (alínea d)), bem como *assegurar a implementação da política de gestão de pessoal* (alínea j)).

É nesta sequência que o Regulamento Interno do ISP foi apresentado e aprovado pelo Despacho do Senhor Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças n.º 53/2002-SETF, de 18 de janeiro, nele se prevendo que o ISP mantinha um Sistema de Apoio Social, com objetivos de natureza social, a favor dos membros do seu quadro de pessoal efetivo e dos respetivos agregados familiares.

Ora, à presente data, o n.º 3 do artigo 30.º dos Estatutos da ASF, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 1/2015, de 6 de janeiro, dispõe que *por regulamento interno, a publicitar no sítio na Internet da ASF, são estabelecidas, com observância das disposições legais imperativas do regime do contrato individual de trabalho, regras sobre as seguintes matérias:* (…)

*g) o regime de proteção social complementar aplicável ao pessoal.*

Por seu turno, o artigo 37.º do Regulamento Interno da ASF dispõe que, no contexto da prossecução das responsabilidades que lhe são cometidas e no quadro da política de gestão de pessoal, com o fim de promover a identificação dos trabalhadores com a ASF e seus valores, bem como o reforço dos

respetivos laços interpessoais e associativos, a ASF mantém e cofinancia, conjuntamente com os trabalhadores associados, um sistema de proteção social, com objetivos de natureza social, cultural e desportiva, a favor do seu universo de trabalhadores e respetivos agregados familiares.

Os atuais Estatutos da Casa do Pessoal preveem que esta associação privada sem fins lucrativos tem por objetivo *promover serviços de carácter social, atividades culturais, recreativas e desportivas, bem como outras ações que, pelo seu interesse e natureza, sejam adequadas à prossecução dos seus fins* (artigo 2.º).

Da leitura conjunta de todos os preceitos suprarreferidos verifica-se que está em causa a prossecução de atividades com fins sociais, complementadas, naturalmente, por atividades culturais, recreativas e desportivas, prossecução essa que é realizada, historicamente, pela Casa do Pessoal da ASF.

O papel da Casa do Pessoal insere-se, pois, numa lógica de promoção de uma cultura organizacional e de solidariedade, que passa pelo desenvolvimento da identificação dos trabalhadores desta Autoridade com a entidade que servem e, a um mesmo tempo, representam. Como se verá mais adiante, está aqui em causa uma componente fundamental da política de recursos humanos.

Cumpre ainda assinalar que este regime de proteção social complementar não diverge substancialmente do previsto nas demais autoridades de supervisão do setor financeiro, designadamente:

a) Do Banco de Portugal, cuja Lei Orgânica (Lei n.º 5/98, de 31 de janeiro) prevê, nos artigos 57.º e 58.º, que *o conselho de administração, tendo em atenção a natureza específica das funções cometidas ao Banco, definirá a política de pessoal, após audição dos órgãos institucionais de representação dos trabalhadores*, prevendo-se, ainda, que *no âmbito das ações de natureza social do Banco de Portugal, existe um fundo social com consignação de verbas que o conselho de administração delibere atribuir-lhe, de forma a assegurar o preenchimento das respetivas finalidades*, sendo o fundo social *regido por regulamento aprovado pelo conselho de administração* e *gerido por uma comissão nomeada por este, com poderes delegados para o efeito, e que inclui representantes da comissão de trabalhadores do Banco de Portugal*.

b) Da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, nos termos do artigo 36.º dos seus estatutos (Decreto-Lei n.º 5/2015, de 8 de janeiro), que prevê que *a fixação de complementos, suplementos, benefícios e incentivos à produtividade dos trabalhadores e de complementos de proteção social, incluindo fundo de pensões, são da competência do conselho de administração, nos termos do regulamento interno* (n.º 1), cabendo à CMVM estabelecer, em regulamento interno, regras sobre o regime de proteção social aplicável ao pessoal, entre outras (alínea e) do n.º 8).

O Tribunal de Contas refere ainda, no seu Relato, que as prestações atribuídas pela Casa do Pessoal não têm fundamento no regime do contrato individual de trabalho nem em IRCT aplicável à ASF (ponto 373).

A ASF não pode, porém, deixar de refutar este ponto, na medida em que os seus Estatutos não só permitem que a ASF, por regulamento interno, estabeleça regras sobre o estatuto remuneratório do pessoal, como sobre o regime de proteção social complementar aplicável ao pessoal, sendo autónoma e independente na definição do regime de proteção social complementar aplicável aos seus trabalhadores.

Na verdade, a Casa do Pessoal da ASF, instrumento indireto da política de recursos humanos da ASF, por via da atribuição aos trabalhadores de uma participação efetiva nessa política, consiste num fator indispensável para que a ASF possa executar cabalmente a sua missão, num setor extremamente complexo e num contexto em que os recursos humanos qualificados são disputados pelos regulados e por outras entidades reguladoras.

Num mercado de trabalho cada vez mais competitivo, em particular, no caso das entidades reguladoras, a atração e retenção de recursos humanos é particularmente sensível e carece de uma atuação estratégica, sobretudo quando contrastada com as entidades por si supervisionadas.

Face ao exposto, bem como ao referido a título prévio sobre a autonomia e independência da ASF, cumpre-nos, assim, requerer o reenvio prejudicial para o Tribunal de Justiça da União Europeia, da seguinte questão:

A proibição de a ASF estabelecer autonomamente, no quadro da sua independência, a sua própria política de Recursos Humanos e, em particular, o conjunto de direitos, regalias, e apoios sociais complementares para os seus trabalhadores, e a forma da respetiva atribuição (designadamente com recurso à Casa de Pessoal, num quadro de promoção da participação dos próprios trabalhadores, fundamental à identificação com a missão e valores da ASF), é conforme com o direito eurocomunitário e, em particular, com a alínea b) do n.º 1 do artigo 8.º, alínea a) do n.º 2 do artigo 30.º, subalínea i) da alínea a) do n.º 1 do artigo 81.º, todos do Regulamento da EIOPA (Regulamento (UE) n.º 1094/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24.11.2010), bem como com o artigo 27.º da Diretiva Solvência II (Diretiva 2009/138/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2009) e com os artigos 45.º e n.º 1 do artigo 51.º, ambos da Diretiva (UE) 2016/2341, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2016?

Por outro lado, e no que se refere ao respetivo funcionamento, importa sublinhar que a Casa do Pessoal dispõe de órgãos próprios (artigo 12.º dos Estatutos da Casa do Pessoal), designadamente:

a) A Mesa da Assembleia Geral, órgão deliberativo por excelência, constituída pela reunião dos associados no pleno uso dos seus direitos, nela residindo a soberania da Casa do Pessoal (artigo 14.º dos Estatutos da Casa do Pessoal);
b) A Direção, órgão executivo da Casa do Pessoal (artigo 21.º dos Estatutos da Casa do Pessoal); e
c) O Conselho Fiscal, órgão responsável pela fiscalização dos atos de gestão da Direção, entre outras atribuições (artigo 28.º dos Estatutos da Casa do Pessoal).

Contrariamente ao referido no relato de auditoria, a Casa do Pessoal dispõe efetivamente de autonomia, sendo essa autonomia desejada num quadro de promoção da participação dos trabalhadores na definição dos seus direitos e destinos – instrumento da política de recursos humanos da ASF.

No que respeita à autonomia de gestão, desde 2020 que o Plano Anual de Atividades e Orçamento da Casa do Pessoal não é aprovado pelo CA da ASF, procedendo este órgão à sua mera apreciação. Esta conclusão retira-se dos extratos de atas facultados ao Tribunal de Contas e que referem, expressamente, que o CA da ASF *tomou conhecimento* ou *apreciou* o Plano de Atividades e Orçamento da Casa do

Pessoal. O que o CA da ASF efetivamente aprova, conforme os referidos extratos de ata, é a correspondente despesa, isto é, a comparticipação da ASF.

O envio do Plano de Atividades e Orçamento para apreciação pelo CA da ASF deve-se ao facto de a ASF cofinanciar, conjuntamente com os trabalhadores associados, a Casa do Pessoal, e por razões de transparência na gestão do financiamento, de prestação de contas bem como de comunicação do impacto do apoio recebido junto dos trabalhadores da ASF.

A partir de 2019, em particular desde 2022, pós-pandemia da doença COVID-19, o CA da ASF emitiu várias orientações no que respeita aos documentos preparados pela Casa do Pessoal. Por meio da proposta INT-DC/2022/9, de 03.02.2022, é possível verificar que essas orientações previam sugestões de melhoria da documentação preparada pela Casa do Pessoal quanto ao nível de detalhe e fundamentação, tendo, assim, por base, preocupações de rigor e transparência.

Como também relatado ao Tribunal de Contas em sede de auditoria, e por ser verdade, salienta-se que a Casa do Pessoal dispõe, apenas, de uma trabalhadora, a tempo parcial, sendo as sucessivas Direções constituídas por associados da Casa do Pessoal que desenvolvem voluntariamente o seu trabalho a título gracioso e fora do horário de trabalho. Os associados que vão pertencendo à Direção da Casa do Pessoal pertencem às mais variadas áreas departamentais da ASF e não raras vezes não dispõem de experiência associativa prévia, o que veio a motivar que os procedimentos, documentos e métodos de trabalho fossem aperfeiçoados e melhorados.

**Não corresponde à verdade, assim, que a Direção da Casa do Pessoal receba instruções (formais ou informais) do CA da ASF.**

O facto de o Plano de Atividades e Orçamento (PAO) ser dado a conhecer ao CA da ASF para apreciação – recaindo a incumbência da sua aprovação à Assembleia Geral da Casa do Pessoal (artigo 16.º, n.º 1, alínea b) dos Estatutos da Casa do Pessoal) – é justificado por motivos de:

a) Transparência, como anteriormente referido, demonstrando ao CA da ASF que os fundos transferidos do orçamento da ASF para a Casa do Pessoal serão geridos e aplicados em linha com os fins previstos nos respetivos PAO e Estatutos da Casa do Pessoal;

b) Acompanhamento da utilização do apoio concedido e prestação de contas, demonstrando que, por referência a cada ano civil, o plano é cumprido e o respetivo relatório e contas é aprovado em sede de assembleia geral de associados;

c) Valorização do apoio concedido, evidenciando o impacto, a nível social, cultural e desportivo, no ambiente de trabalho da ASF e bem-estar dos seus trabalhadores.

Ademais, como se disse, a autonomia de gestão da Casa do Pessoal é um instrumento de reconhecimento e valorização dos trabalhadores. Confiar é dar um sinal de apreço. O estímulo que é dado à Casa do Pessoal é inegavelmente um pilar fundamental da política de recursos humanos da ASF, e que importa manter e gerir com a autonomia que o próprio princípio da subsidiariedade recomenda: o CA da ASF, por estar mais próximo da vida quotidiana da ASF e dos seus trabalhadores, é o órgão mais bem posicionado para orientar o enquadramento da Casa do Pessoal, orientação essa que não se confunde com a sua instrumentalização, sendo a Casa do Pessoal a entidade mais bem posicionada para a gestão dos respetivos fundos.

No que respeita à autonomia administrativa, e como indicado no Relato de Auditoria, é verdade que a Casa do Pessoal dispõe apenas de uma trabalhadora, a tempo parcial, sendo o remanescente do trabalho realizado por trabalhadores da ASF, voluntaria e graciosamente.

Todavia, e ao invés do que consta do mesmo Relato, é falsa a afirmação de que não foi entregue evidência suficiente de autonomia administrativa. A referida autonomia está documentada em vários dos elementos enviados, não tendo sido solicitados pelo Tribunal de Contas outros adicionais que suportassem tal conclusão. O trabalho realizado pelos trabalhadores da ASF para a Casa do Pessoal é efetivamente realizado fora do horário de trabalho da ASF e pode ser demonstrado, se necessário: a título de exemplo, adiantamos, desde já, que as reuniões da Direção decorrem durante a hora de almoço ou ao final do dia de trabalho; as assembleias gerais da Casa do Pessoal são convocadas para o final do dia de trabalho ou as comunicações enviadas por membros da Direção para os associados da Casa do Pessoal são realizadas fora do horário de trabalho.

A Direção, a Mesa da Assembleia Geral e o Conselho Fiscal têm atribuições próprias, previstas nos Estatutos da Casa do Pessoal. O trabalho realizado pelos membros destes órgãos reflete-se em inúmeras horas de trabalho, envolvendo, por vezes, deslocações, reuniões tardias, sendo este trabalho realizado naturalmente fora do horário laboral. A indiciação de que não foram dadas *evidências de o ser fora do horário de trabalho* é, pois, incorreta e injusta, sendo vários os trabalhadores da ASF que dedicam o seu tempo pessoal, seja ao final do dia de trabalho, hora de almoço ou aos fins-de-semana, em prol da Casa do Pessoal e de todos os associados, podendo, se necessário, prestar o seu testemunho, que nunca foi solicitado pela equipa de auditoria do Tribunal de Contas.

Ademais, nenhum trabalhador da ASF que trabalhe ou tenha trabalhado para a Casa do Pessoal é ou foi remunerado. Todo o tempo despendido com as atividades e gestão da Casa do Pessoal é realizado voluntária e graciosamente, verificando-se, aqui, uma enorme poupança para a Casa do Pessoal. O facto de a sede da Casa do Pessoal ser na ASF não colide com a sua autonomia administrativa, verificando-se, aliás, e uma vez mais, uma poupança, uma vez que não são alocados recursos financeiros ao pagamento de uma renda, por exemplo.

A comparticipação que é feita do orçamento da ASF trata-se efetivamente de uma *subvenção,* como referido no ponto 352 do Relato de Auditoria, publicável nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto (n.º 1 do artigo 2.º). Anualmente, a ASF publica no seu *site* institucional e comunica à IGF – Inspeção-Geral de Finanças a transferência de valor realizada para a Casa do Pessoal, o que é demonstrativo da sua boa-fé.

**Concluímos, desta feita, que não é correta a afirmação realizada no ponto 354. do Relato de Auditoria, de que a Casa do Pessoal é um veículo de realização de despesa da ASF.**

O Tribunal de Contas refere (ponto 361) no seu Relato de Auditoria que a ASF atribui a gestão do regime de proteção social por si financiado a uma entidade não legitimada para tal, que inexiste uma norma legal que atribua à Casa do Pessoal a missão de gerir o regime de proteção social aplicável aos trabalhadores da ASF, ou que permita o financiamento da Casa do Pessoal pela ASF, e que inexiste um

contrato celebrado entre a ASF e a Casa do Pessoal que transfira para a Casa do Pessoal a gestão desse regime, mas tal não corresponde à verdade.

Face ao anteriormente exposto é possível concluir que a despesa realizada pela Casa do Pessoal e o seu financiamento encontra apoio na lei (artigo 30.º, n.º 3 dos Estatutos da ASF) e no regulamento interno da ASF (artigo 37.º). Ainda que o Tribunal de Contas considere que a *ASF não estabeleceu, como deveria, as regras do regime de proteção social complementar aplicável aos trabalhadores,* o certo é que a existência de um regime de proteção social complementar aplicável ao pessoal está estatuariamente prevista e encontra respaldo no regulamento interno da ASF.

Ademais, as transferências de valores financeiros do orçamento da ASF para a Casa do Pessoal foram deliberadas atendendo a um Plano de Atividades e Orçamento específico, constituindo, portanto, uma alocação de verbas para finalidades concretas, de carácter social, cultural e desportivo, em consonância com o previsto nos Estatutos da ASF e no regulamento interno da ASF. A Casa do Pessoal é uma associação com um passado de várias décadas e de enorme relevância para a ASF, estando totalmente legitimada para este efeito.

Não podemos também concordar com a afirmação do Tribunal de Contas (ponto 360) de que o *normativo* (Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de janeiro) *limita o poder regulamentar das entidades reguladoras sobre os regimes remuneratórios e de proteção social, para evitar que este integre prestações ou benefícios aos trabalhadores proibidos por aquele*, e que no caso da ASF, o permitido no regime jurídico aplicável aos seus trabalhadores é *o regime do contrato individual de trabalho e o IRCT aplicado aos trabalhadores do setor a que aderiu, sem que o primeiro dispense os requisitos e limitações decorrentes da prossecução do interesse público*.

Como já tivemos oportunidade de referir *supra,* o Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de janeiro, não limita o poder regulamentar das entidades reguladoras, não só por não se aplicar a estas entidades (em particular, à ASF) como por, desde a publicação da LQER e dos Estatutos da ASF, se encontrar derrogado. Os Estatutos da ASF preveem expressamente que aos trabalhadores da ASF é aplicável o regime do contrato individual de trabalho (n.º 1 do artigo 30.º), que a ASF pode ser parte em instrumentos

de regulamentação coletiva do trabalho (n.º 2 do artigo 30.º) e que a ASF prevê regras, no seu regulamento interno, sobre o estatuto remuneratório do pessoal, o qual deve garantir a equivalência com o estatuto remuneratório do pessoal das restantes autoridades de supervisão do setor financeiro – e não apenas quanto ao setor em que atua –, não podendo ser inferior ao estipulado no contrato coletivo de trabalho para a atividade seguradora, bem como regras sobre o regime de proteção social complementar (alíneas d) e g) do n.º 3 do artigo 30.º).

Estas são, portanto, as prestações sociais previstas na lei, nos Estatutos da ASF, não podendo o Tribunal de Contas fazer tábua rasa do estatutariamente previsto.

O Tribunal de Contas também conclui, embora sem qualquer razão e fundamentação, que *os benefícios atribuídos pela ASF, através da CPASF, não se conformam ao princípio da adequação que rege aquele Sistema* (Sistema de Ação Social Complementar). É justamente o inverso do que alega o Tribunal de Contas.

Como veremos mais adiante, o Sistema de Ação Social Complementar não é aplicável aos trabalhadores da ASF; ainda assim, procuraremos clarificar que a Casa do Pessoal está alinhada com os princípios que caracterizam o sistema de ação social complementar referidos pelo Tribunal de Contas.

O Tribunal de Contas conclui (ponto 362) ainda que não são cumpridos os princípios da boa administração, com critérios de eficiência e economicidade, da proporcionalidade, com meios adequados aos fins, e da razoabilidade. Contrapõe as despesas realizadas no espaço temporal de dez anos com as prestações e despesas realizadas pelos Serviços Sociais da Administração Pública. Refere, ainda, que salvo os refeitórios, a maioria dos apoios atribuídos estão adstritos à condição de recursos do beneficiário, e que os apoios atribuídos pela ASF por via da Casa do Pessoal são mais vastos, mais generosos e sem diferenciação pelos rendimentos auferidos.

Importa salientar e esclarecer algumas imprecisões e incorreções a este respeito. Não descurando que o regime dos Serviços Sociais da Administração Pública não é aplicável à ASF, veja-se que:

1. Quanto ao universo de beneficiários:

O universo de beneficiários do regime da ação social complementar previsto no Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de abril, é muito mais vasto do que o universo de associados da Casa do Pessoal.

Por meio do quadro *infra,* procuramos estabelecer uma correspondência entre os beneficiários indicados no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de abril, com o universo de associados da Casa do Pessoal (artigo 4.º dos Estatutos da Casa do Pessoal):

| **Universo de beneficiários** (por referência ao elenco previsto no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de abril) | **SSAP** | **CPASF** |
|---|---|---|
| Trabalhadores que se vinculem, por período superior a seis meses, a serviços da administração direta e indireta do Estado, independentemente da natureza do vínculo | Sim (beneficiário titular) | Sim (associados efetivos, auxiliares ou honorários) |
| Aposentados dos serviços referidos na linha anterior | Sim (beneficiário titular) | Sim (associados não efetivos) |
| Pessoal em situação de mobilidade especial | Sim (beneficiário titular) | Sim (associados efetivos requisitados noutras instituições) |
| Membros do agregado familiar de beneficiários titulares: | Sim (beneficiários familiares ou equiparados) | Não |
| — Cônjuge, ou a pessoa que esteja nas condições previstas na Lei n.º 7/2001, de 11 de maio (união de facto), e respetivos descendentes ou equiparados suscetíveis de poderem usufruir de prestações sociais, nos termos da legislação em vigor sobre segurança social; | | |

| | | |
|---|---|---|
| — Ascendentes a cargo do beneficiário que não concorram para a economia comum com rendimentos próprios mensais iguais ou superiores a 60% do indexante dos apoios sociais ou, correspondentes ao respetivo montante, tratando-se de um casal. | | |
| Membros do agregado familiar de beneficiário titular falecido | Sim (beneficiários familiares ou equiparados) | Não |

Esta Autoridade tentou apurar o número de beneficiários dos SSAP, bem como o peso que cada tipo de beneficiário representa face ao número global. Todavia, não foi possível determinar os números em questão, não estando disponível informação pública a este respeito – a qual também não é avançada pelo próprio Tribunal de Contas.

2. Quanto aos apoios atribuídos pela Casa do Pessoal:

O Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de abril, prevê que a ação social complementar é desenvolvida nas seguintes áreas: a) fornecimento de refeições e serviço de cafetaria/bar; apoio a crianças, jovens, idosos e deficientes; c) apoio nas despesas respeitantes à educação; d) apoio socioeconómico em situações socialmente gravosas e urgentes; e) apoio a atividades de animação sociocultural; f) apoio a atividades de ocupação de tempos livres; g) apoio a ações de prevenção, promoção e vigilância da saúde dos beneficiários.

Fazendo um contraponto com as atividades promovidas pela Casa do Pessoal, rapidamente se conclui que as atividades promovidas e comparticipadas pela Casa do Pessoal não se afastam das áreas de atuação da ação social complementar prevista no Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de abril, ficando, aliás, muito aquém destas:

| Apoios | SSAP | CPASF |
|---|---|---|
| Fornecimento de refeições e serviço de cafetaria | Sim | Sim |
| Apoio a crianças, jovens, idosos e deficientes | Sim | Não(*) |
| Apoio nas despesas respeitantes à educação | Sim | Não(*) |
| Apoio socioeconómico em situações socialmente gravosas e urgentes | Sim | Não |
| Apoio a atividades de animação sociocultural | Sim | Sim |
| Atividades de ocupação de tempos livres (ATL) | Sim | Não(**) |
| Apoio a ações de prevenção, promoção e vigilância da saúde dos beneficiários | Sim | Não |

(*) Desde 2024, a CPASF deixou de prestar o apoio ao nascimento, previsto em IRCT, e atualmente constante da cláusula 50.ª do Acordo Empresa.

(**) Embora no passado já tenha comparticipado pontualmente, em valores residuais, ATL de descendentes de beneficiários, até aos 12 anos, essa comparticipação dependia sempre da disponibilidade de verbas para o efeito, o que não aconteceu nos últimos anos.

Os apoios escolar e à infância [26] concedidos aos associados efetivos com filhos e/ou dependentes menores a seu cargo não diferem dos apoios concedidos por outra autoridade de supervisão do setor financeiro – o Banco de Portugal [27], e também pelas seguradoras, sendo permitido por via do disposto na alínea d) do n.º 3 do artigo 30.º dos Estatutos da ASF.

[26] Apoios atualmente previstos nas cláusulas 49.ª e 50.ª do Acordo Empresa celebrado entre a ASF, STAS e SINAPSA, anteriormente regulados no ACT do setor seguradora ao qual a ASF aderiu e, alternativamente, no caso do nascimento e das crianças até aos sete anos, no *Regulamento do Apoio à Infância da Casa do Pessoal da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões*.

[27] Veja-se que o Acordo Empresa do Banco de Portugal – *autoridades de supervisão do setor financeiro* – prevê:
- Cláusula 82.ª: subsídio infantil (subsídio mensal, por cada filho, no montante mensal constante do anexo VI);
- Cláusula 83.ª: subsídio de estudo (subsídios trimestrais por cada filho que frequente o ensino oficial ou oficializado, até à idade máxima prevista na lei para a concessão do abono de família a crianças e jovens, nos montantes mensais constantes do anexo VI);
- Cláusula 84.ª: subsídio de apoio à natalidade (os trabalhadores no ativo têm direito a um subsídio pelo nascimento ou adoção de filhos no valor constante do anexo VI);

Também os apoios de carácter cultural e desportivo, como a comparticipação de espetáculos e atividades culturais, de ginásios, entre outros, encontra algum paralelismo com apoios que são dados no setor, sendo estes até superiores aos que a Casa do Pessoal comparticipa.

Veja-se, nesse sentido, os apoios extracontratuais comparticipados por entidades supervisionadas pela ASF, e que são de conhecimento público, ainda que não constantes de IRCT: a política de remunerações do Grupo Fidelidade prevê que a «*Relativamente aos benefícios extracontratuais, (...) a atribuição deste tipo de benefícios [é] efetuada mediante decisão da empresa, que poderá ser alterada ou revogada a qualquer momento, não constituindo direitos adquiridos dos Colaboradores. (...) O Departamento de Talento e Desenvolvimento da DPE procura continuamente rever este grupo de benefícios atualizando as políticas que os definem, bem como implementando novos benefícios que contribuam para o bem-estar dos Colaboradores e competitividade do Grupo*».[28]

Trata-se de apoios também comparticipados por outras autoridades de supervisão, e até pelo próprios SSAP: a título meramente exemplificativo, os SSAP promovem visitas culturais orientadas e gratuitas para os beneficiários, podendo os beneficiários inscrever um acompanhante familiar ou amigo, não beneficiário, por agregado familiar, ainda que sujeito ao pagamento do seu encargo (informação das visitas culturais presenciais do mês de agosto disponível aqui); passeios de um dia, comparticipados pelos SSAP, cabendo aos beneficiários o pagamento de um valor residual e que abrange transporte, seguro e monitor (informação sobre os passeios disponível aqui); massagem terapêutica, dançoterapia e consultas de medicina tradicional chinesa (informação relativa ao mês de agosto disponível aqui) – outras atividades de carácter cultural e desportivo estão previstas. Os SSAP disponibilizam, ainda, ATLs e campos de férias residenciais e não residenciais (crianças/jovens dos seis aos dezassete anos) nos períodos de interrupção escolar; a Casa do Pessoal, em contrapartida, não disponibiliza este apoio ou estas atividades para os descendentes dos seus associados.

(28) Disponível em https://www.fidelidade.pt/PT/a-fidelidade/politica-de-remuneracao/Documents/Grupo%20Fidelidade_Pol%C3%ADtica%20de%20Remunera%C3%A7%C3%A3o%20dos%20Colaboradores%20%28sem%20doc%20autonomo%29_vF.01.pt

Os parágrafos antecedentes pretendem tão-só demonstrar que a afirmação de que os apoios concedidos pela Casa do Pessoal são mais vastos e mais generosos não é verdadeira.

3. Quanto à inexistência de diferenciação pelos rendimentos auferidos:

Verifica-se que alguns apoios atribuídos pelos SSAP variam consoante a capitação do agregado familiar do beneficiário. Todavia, o diploma que regula o regime da ação social complementar (Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de abril) dispõe, apenas, que *a concessão das prestações pode depender do nível de recursos dos beneficiários, designadamente da sua situação socioeconómica*. É, portanto, uma mera faculdade, não existindo essa imposição pela via legislativa. Também aqui o apoio prestado pela Casa do Pessoal não contraria o disposto no Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de abril.

4. O *Bar* (refeitório) da ASF:

No que respeita ao refeitório da ASF, o Tribunal de Contas refere que a Casa do Pessoal gere o correspondente espaço sem competência e legitimidade, que a ASF comparticipa, desde 2015, refeições aos seus associados em mais de 50 % do preço e que existe uma *confusão de responsabilidades* a qual é ilustrada pelo facto de uma proposta comercial ter sido dirigida à ASF e por a ASF, em 2022, ter assumido que se as refeições vendidas fossem insuficientes para atingir o valor de receita mínima, suportaria a diferença (tendo-se previsto um mínimo de 45 refeições diárias).

Houve, porém, uma análise equivocada pelo Tribunal de Contas, que tem que ser corrigida.

Em primeiro lugar, importa dar nota que os Planos de Atividades e Orçamentos da Casa do Pessoal contêm uma rúbrica específica quanto às despesas com o refeitório da ASF, estando perfeitamente identificadas na documentação que é levada ao conhecimento do CA da ASF.

Em segundo lugar, é de referir que a comparticipação de refeições pela Casa do Pessoal não é diferente do regime instituído noutras autoridades de supervisão e bem assim nos próprios SSAP. Desde 1 de janeiro de 2024 que a Casa do Pessoal não comparticipa mais de 50 % do valor da refeição, conforme aditamento ao Quadro 9 *infra*:

| Entidade | Tipo de utente | Preços | Comparticipação | Ano |
|---|---|---|---|---|

| | | Preço da refeição | Preço pago pelo utente | € | % | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **SSAP** | **Beneficiário no ativo** | 6,64 € | 4,90 € | 1,74 € | 26,30 | 2023 |
| | **Beneficiário não ativo** | 6,64 € | 2,45 € | 4,19 € | 63,10 | |
| **CPASF** | **Associado** | 7,20 € | 3,35 € | 3,85 € | **53,50** | |
| | | 7,80 € | 4,10 € | 3,70 € | **47,44** | 2024 |
| | | 7,90 € | 4,40 € | 3,50 € | **44,30** | 2025 |

Quadro 9, elaborado pelo Tribunal de Contas (p. 73). Foram aditados os valores correspondentes aos anos de 2024 e 2025 (os dados referentes a 2024 são do conhecimento do Tribunal de Contas, pese embora não tenham sido incluídos no Relato de Auditoria).

De facto, a comparticipação que é atualmente feita pela Casa do Pessoal continua a ser superior à comparticipação feita pelos SSAP. No entanto, não é maior do que a comparticipação feita pelos SSAP a beneficiários não ativos, a qual chega aos 63 % (inexiste essa diferenciação para a Casa do Pessoal).

Em terceiro lugar, não existe *confusão de responsabilidades* como pretende imputar o Tribunal de Contas: o facto de uma proposta comercial ter sido dirigida à Casa do Pessoal com a indicação "ASF" só pode ser imputável à entidade que apresentou a respetiva proposta, e não à Casa do Pessoal ou à ASF. Aliás, como resulta da documentação que foi enviada para o Tribunal de Contas, o contrato de prestação de serviços (ao qual se seguiram algumas adendas) foi celebrado entre essa entidade terceira e a Casa do Pessoal, não a ASF.

Ainda no que respeita à alegada confusão de responsabilidades, ilustrada pelo facto de a ASF ter supostamente assumido o compromisso de pagamento correspondente a um valor mínimo de refeições, importa também esclarecer que esse compromisso nunca aconteceu. O compromisso referido foi sempre assumido pela Casa do Pessoal, tendo sido esta entidade a única responsável pelos pagamentos devidos pelas refeições prestadas no refeitório da ASF. Os anos de 2020, 2021 e 2022 foram fortemente marcados pela pandemia da doença COVID-19, o que motivou alterações súbitas, absolutamente imprevisíveis e

necessárias ao serviço que era prestado face à ausência de muitos trabalhadores das instalações da ASF (teletrabalho obrigatório e regresso faseado das equipas às instalações da ASF).

O ano de 2022 foi já marcado pelo regresso ao trabalho presencial, na ASF; não obstante, e, em cumprimento das medidas anunciadas pelo Governo no quadro da estratégia de combate à pandemia da COVID-19, este regresso não foi imediato, pelo que, no decurso de 2022, ainda foi necessário proceder ao ajuste contratual referente às refeições servidas.

O facto de na proposta INT-DC/2022/9, de 03.02.2022, se referir que a «(…) *ASF suportará o diferencial entre o valor das refeições efetivamente compradas e o valor da receita mínima exigida, nos dias em que o número de refeições servidas for inferior a 45.*» é um manifesto lapso de escrita, tendo todos os custos sido suportados pela Casa do Pessoal.

No ponto 379 do Relato, o Tribunal de Contas conclui que *o sistema de proteção social complementar financiado* [ressalve-se: cofinanciado] *pela ASF, através da Casa do Pessoal, comporta benefícios não previstos em normas imperativas do regime do contrato individual de trabalho nem no IRCT aplicado aos trabalhadores do setor a que a ASF aderiu, não cumpre requisitos e limitações inerentes à prossecução do interesse público que assegurem os princípios da boa administração, da proporcionalidade e da razoabilidade*. E que *face ao SASC, que se rege pelo princípio da adequação e pela condição de recursos, é mais oneroso: de 2015 a 2024, a ASF teria poupado 1.231.430,07 € se tivesse aplicado o modelo de financiamento do SASC.*

Ora, com o devido respeito, as conclusões acima reproduzidas não só estão erradas, não sendo verdade que a Casa do Pessoal comparticipe benefícios não previstos em normas imperativas do regime do contrato individual de trabalho nem no IRCT aplicado aos trabalhadores do setor a que a ASF aderiu, conforme nos pronunciámos *supra,* como é absolutamente falacioso o argumento de que teria existido uma poupança nos valores acima indicados.

A ASF não pode aceitar os cálculos apresentados pelo Tribunal de Contas e constantes do Quadro 10 (pontos 378 e 379 do Relato). A comparabilidade realizada pelo Tribunal de Contas quanto às receitas

de entidades tão diferentes como a Casa do Pessoal e os SSAP é tecnicamente limitada e questionável, como procuraremos expor de seguida.

Como ponto prévio, cumpre referir que as receitas da Casa do Pessoal consistem na comparticipação feita pela ASF e nas quotas pagas pelos seus associados (*vide* Relatórios e Contas da Casa do Pessoal); já os SSAP, por seu turno, beneficiam de *dotações atribuídas através do Orçamento do Estado, do orçamento da segurança social e dos orçamentos privativos dos serviços e fundos autónomos, pelo produto das quotizações e por outras receitas permitidas por lei* (n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de abril).

Tomando por referência o ano de 2023, os SSAP beneficiaram de um total de 14.559.069,00 €, a título de receita, conforme desenvolvimento das receitas descrito no Orçamento de Estado [29]. Já em 2024, beneficiaram de 14.446.027,00 €, conforme desenvolvimento das receitas descrito no Orçamento de Estado [30], e em 2025 beneficiaram de 16.765.853,00 € [31].

Em primeiro lugar, a comparabilidade realizada pelo Tribunal de Contas é questionável pela falta de acesso a informação pública disponível sobre o número de beneficiários e taxa de utilização dos SSAP, tornando impossível de verificar a consistência dos dados aduzidos no Quadro 10, cujas fontes de informação citadas apenas reportam Planos de Atividades e Orçamentos, Relatórios e Contas e informação prestada pela Casa do Pessoal, sem qualquer referência a documentos dos SSAP.

Em segundo lugar, dir-se-á, não é possível comparar, como faz o Tribunal de Contas, a comparticipação unitária (por beneficiário) numa estrutura com 283 beneficiários com uma estrutura com dezenas de milhar de beneficiários (seguramente mais de trinta mil, apesar de os dados não estarem disponíveis), uma vez que a estrutura de custos é profundamente afetada pelo efeito de escala.

Em terceiro lugar, a comparação é feita considerando apenas a comparticipação por beneficiário dos organismos que recorrem aos SSAP, assim desconsiderando totalmente outras fontes de receita dos

[29] Informação disponível aqui (pp. 194 e ss.).
[30] Disponível aqui (pp. 185 e ss.).
[31] Disponível aqui (pp. 131 e ss.).

SSAP, como sejam as receitas do Orçamento do Estado, as vendas de bens e serviços e outras receitas. A título de exemplo, no ano de 2023, as comparticipações de organismos representaram, nas contas dos SSAP, 6.710.264 € (apenas 46% do orçamento da entidade), enquanto as transferências do Orçamento do Estado representaram 3.600.000 € (25%), as vendas de bens e serviços 4.046.210 € (28%) e outras receitas 132.000 € (1%).

Ora, a Casa do Pessoal não dispõe de património público à sua disposição que possa vender ou explorar a fim de obter receitas com essa origem.

Mesmo desconsiderando essa componente, e tendo em conta apenas as verbas transferidas por via do Orçamento do Estado, ter-se-ia de, pelo menos, acrescentar, no exemplo do ano de 2023, aos 185 € das comparticipações de organismos (v/ Quadro 10 do Relato de Auditoria do Tribunal de Contas nº 1/2025), mais cerca de 100 € relativos a transferências do Orçamento do Estado, por beneficiário dos SSAP, para assegurar alguma comparabilidade, uma vez que a Casa do Pessoal não recebe transferências do Orçamento do Estado.

O valor apurado pelo Tribunal de Contas como sendo uma alegada *poupança*, de cerca de 1.200.000 € ao longo de dez anos (cerca de 120.000,00 € por ano) está, assim, errado e precisaria de ser recalculado com dados minimamente comparáveis, designadamente que incluam as transferências do Orçamento de Estado, pelo menos.

Em quarto lugar, questiona-se ainda a comparabilidade entre o serviço prestado, nomeadamente no que diz respeito ao fornecimento do serviço de refeitório, assegurado pela Casa do Pessoal, não sendo tidos em conta eventuais custos diretos e indiretos da perda de autonomia desta Autoridade na capacidade de assegurar um refeitório nas suas próprias instalações, com os custos inerentes à deslocação dos seus trabalhadores para outros refeitórios assegurados pelos SSAP.

Tal circunstância colocaria inclusivamente em causa a autonomia administrativa e organizacional que caracteriza uma entidade como a Casa do Pessoal, e a própria ASF. Não será por acaso que, da consulta efetuada à lista de refeitórios dos SSAP na cidade de Lisboa, regista-se que todas estão associadas a

serviços centrais da administração direta do Estado (sendo alguns até de acesso restrito), não estando nenhuma associada a entidades administrativas independentes.

Em quinto lugar, e na senda do que já se adiantou acima, importa recordar que a Casa do Pessoal tem apenas uma trabalhadora administrativa a tempo parcial remunerada, sendo grande parte do trabalho assegurado de forma voluntária, fora do horário de trabalho, sem qualquer retribuição, pelos dirigentes da Casa do Pessoal, elemento que, para uma adequada comparação entre os custos de ambas as opções, deveria ser também valorado.

No que se refere ao enquadramento jurídico da Casa do Pessoal da ASF à luz do Código dos Contratos Públicos e conforme já teve oportunidade de se referir, a Casa do Pessoal é uma associação privada sem fins lucrativos que tem como objetivo promover serviços de carácter social, atividades culturais, recreativas e desportivas, bem como outras ações que, pelo seu interesse e natureza, sejam adequadas à prossecução dos seus fins, em benefício dos seus associados, os trabalhadores da ASF.

A Casa do Pessoal foi constituída e funciona ao abrigo do regime jurídico das associações de direito privado, previsto nos artigos 167.º e seguintes do Código Civil, e dos respetivos estatutos, salientando-se, além do mais:

a) que a ASF não é associada da Casa do Pessoal, nem participa, de qualquer forma, no funcionamento da Casa do Pessoal; e

b) que é a Assembleia Geral dos associados da Casa do Pessoal que elege os titulares dos órgãos da associação e delibera sobre os assuntos de interesse dos associados, designadamente sobre o plano de atividades, orçamento e contas.

Estando em causa uma associação de direito privado, com as características descritas, é inequívoco que, à luz do Código dos Contratos Públicos ("CCP"), a Casa do Pessoal não é uma entidade adjudicante do designado "*setor público administrativo*" (cf. artigo 2.º, n.º 1, do CCP).

Não obstante, importa ter presente que, à luz do artigo 2.º, n.º 2, alínea a), do CCP, dedicada aos chamados "*organismos de direito público*":

"*São também entidades adjudicantes:*

*a) Os organismos de direito público, considerando-se como tais quaisquer pessoas coletivas que, independentemente da sua natureza pública ou privada:*

*i) Tenham sido criadas especificamente para satisfazer necessidades de interesse geral, sem caráter industrial ou comercial, entendendo-se como tais aquelas cuja atividade económica se não submeta à lógica concorrencial de mercado, designadamente por não terem fins lucrativos ou por não assumirem os prejuízos resultantes da sua atividade; e*

*ii) Sejam maioritariamente financiadas por entidades referidas no número anterior ou por outros organismos de direito público, ou a sua gestão esteja sujeita a controlo por parte dessas entidades, ou tenham órgãos de administração, direção ou fiscalização cujos membros tenham, em mais de metade do seu número, sido designados por essas entidades.*"

A qualificação de uma entidade privada como organismo de direito público depende, assim, da verificação de um conjunto de pressupostos cumulativos, sendo um deles o tipo de interesse satisfeito pela pessoa coletiva – a *"satisfação de necessidades de interesse geral, sem carácter industrial ou comercial"*.

É justamente este pressuposto que, no caso da Casa do Pessoal, não se verifica, contanto a Casa do Pessoal não prosseguir a satisfação de interesses gerais da coletividade, mas apenas os interesses individuais dos seus associados. Senão vejamos.

Conforme tem vindo a ser interpretado pela doutrina nacional, com respaldo na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia ("TJUE"), estas *"necessidades de interesse geral"* devem ser entendidas como *"qualquer interesse que seja suscetível de autonomizar-se das necessidades próprias e exclusivas de pessoas determinadas – a saber, dos associados ou acionistas das pessoas coletivas"* [32] (sombreado nosso).

Neste sentido, a prossecução por uma entidade (ainda que privada) de interesses que não se cinjam, em exclusivo, à satisfação dos ***"interesses privados dos seus associados ou dos grupos de pessoas que lhes***

[32] JOÃO AMARAL E ALMEIDA, PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Temas de Contratação Pública I*, Coimbra Editora, 2011, *cit.*, p. 70.

***incumba defender"*** [33], reconduz essa entidade à prossecução da satisfação de necessidades de interesse geral.

Com efeito e de acordo com este entendimento (prudente), estas seriam, ainda assim *"necessidades de interesse coletivo, no sentido de não terem escopo puramente privado ou, como o TJUE referiu no seu acórdão de 15.11.1998 (caso Mannesmann), "atividades que beneficiam diretamente a coletividade, por oposição aos interesses individuais ou de grupo"* [34] (sombreado nosso).

Ora, compulsados os planos de atividades e orçamentos da Casa do Pessoal nos vários anos resulta inequívoco que as atividades por esta promovidas servem, tão só e apenas, os interesses dos seus associados. Com efeito, estão em causa iniciativas de cariz social, cultural e desportivo organizadas, a título voluntário e num espírito de solidariedade e comunhão entre colegas de trabalho, pelos associados para os associados [35].

Os interesses prosseguidos por esta entidade são, assim, privados e exclusivos aos associados da Casa do Pessoal, o que afasta a qualificação desta associação de direito privado como organismo de direito público, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 2.º, n.º 2, alínea a), do CCP.

Neste sentido já decidiu o Tribunal Central Administrativo Norte, em acórdão proferido em 11 de maio de 2017, no âmbito do processo n.º 02039/16.5BEPRT, disponível em www.dgsi.pt, tendo aquele coletivo concluído pela não qualificação de uma associação de pais como organismo de direito público, precisamente, porque essas entidades:

*"Não visam assim satisfazer necessidades de interesse geral, mas sim interesses dos seus associados, em tudo o que diz respeito à educação dos seus filhos. Estamos perante um interesse bem específico e não geral."* (sombreado nosso).

---

[33] PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Direito da Contratação Pública, Volume I*, AAFDL Editora, 2020, *cit.*, p. 182.
[34] MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Concursos e outros procedimentos de contratação pública*, Almedina, 2011, *cit.*, p. 102.
[35] Salientando-se ainda que, no nosso ver, não põe em causa este entendimento a circunstância de, no contexto da prossecução desses interesses, poderem decorrer externalidades positivas para terceiros (*v.g.* um familiar de um associado que participa num convívio familiar organizado pela Casa de Pessoal).

Por tudo quanto fica exposto, conclui-se que, por ser uma associação privada que não prossegue *"necessidades de interesse geral"*, a Casa do Pessoal não é qualificável como um organismo de direito público, não estando, por isso, abrangida pelo âmbito de aplicação subjetivo da Parte II do CCP, nos termos e para os efeitos do artigo 2.º, n.º 2, alínea a), deste diploma.

Neste contexto e também não sendo passível de ser enquadrada enquanto entidade adjudicante ao abrigo dos demais critérios de qualificação (artigo 2.º, n.º 1 e n.º 2, alíneas b) e d), do CCP), importa concluir que não é aplicável à Casa do Pessoal o regime geral de contratação pública estabelecido no CCP (cf. artigo 1.º, n.º 2, do CCP).

No que se refere à não aplicação do regime dos Serviços Sociais da Administração Pública (SSAP) aos trabalhadores da ASF, cumpre referir que o Sistema de Ação Social Complementar foi criado pelo Decreto-Lei n.º 194/91, de 25 de maio, tendo sido posteriormente revogado pelo Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de abril - que aprovou o um novo regime de ação social complementar dos trabalhadores da administração direta e indireta do Estado -, com o objetivo de coordenar a atuação dos diversos serviços sociais existentes na Administração Pública. Procurando colmatar as deficiências existentes à data, nesta matéria, por meio da Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 30 de março, foram criados os Serviços Sociais da Administração Pública (SSAP).

A Constituição da República Portuguesa prevê que a lei pode criar entidades administrativas independentes (n.º 3 do artigo 267.º). É, pois, nesta senda, que a Lei Orgânica do Ministério das Finanças (Decreto-Lei n.º 117/2011, de 15 de dezembro) refere que este Ministério *prossegue as suas atribuições através de serviços integrados na administração directa do Estado, de organismos integrados na administração indirecta do Estado, e de entidades integradas no sector empresarial do Estado* (artigo 3.º). E para além de referir a sua estrutura geral, identifica, ainda, os serviços centrais que integram a administração direta do Estado no âmbito do Ministério das Finanças (artigo 4.º), a administração indireta do Estado (artigo 5.º), o Banco Central (artigo 6.º) e, como entidade administrativa independente de supervisão e regulação do setor segurador e dos fundos de pensões, a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (n.º 1 do artigo 7.º).

As entidades administrativas independentes, como a ASF, são um *tertium genus,* não integrando a administração direta do Estado ou o seu setor empresarial, e dispõem de autonomia administrativa, financeira e de gestão, são titulares de independência orgânica, funcional e técnica e detêm de órgãos, serviços, pessoal e património próprio.

Contrapondo com o objeto e âmbito do Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de abril, rapidamente se conclui que este regime não é aplicável aos trabalhadores da ASF uma vez que é apenas aplicável aos *trabalhadores da administração directa e indirecta do Estado* (…).

Neste sentido importa ainda atentar na parte final do mesmo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de abril, que regula o regime da ação social complementar dos trabalhadores da administração direta e indireta do Estado, com exceção daqueles que se encontrem abrangidos por outros regimes de idêntica natureza (sublinhado nosso).

Não pode ser outro o entendimento senão o de que os trabalhadores da ASF se encontram abrangidos um regime de idêntica natureza – a Casa do Pessoal.

No que respeita, muito particularmente, à recomendação constante do ponto 432, designadamente a de regulamentar o sistema de proteção social complementar dos trabalhadores da ASF em linha com o Sistema de Ação Social Complementar aplicado aos trabalhadores da administração pública, quanto à sua abrangência, aos princípios que o regem e ao custo, importa esclarecer o seguinte.

Como já se esclareceu nos capítulos antecedentes, a Casa do Pessoal encontra-se devidamente legitimada e o sistema de proteção social complementar aplicável aos trabalhadores da ASF regulamentado, embora possa beneficiar de melhoramentos.

Vejamos.

A alínea a) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de abril, dispõe que a ação social complementar obedece ao princípio da adequação, *que se concretiza em respostas oportunas e eficazes, de forma personalizada, às carências detectadas, de acordo com as disponibilidades financeiras dos serviços.*

A Casa do Pessoal prevê, nos seus Estatutos, que são direitos dos associados a participação plena e livre na atividade associativa, nomeadamente em reuniões ou assembleias, discutindo, propondo e votando as propostas ou moções que entendam úteis bem como apresentar à Direção propostas de atuação da Casa do Pessoal e sugestões para iniciativas a desenvolver (alíneas a) e b) do artigo 5.º dos Estatutos da ASF). A Casa do Pessoal, por via dos seus associados, tem conhecimento direto das carências por estes sentidos e procura responder a essas necessidades com as disponibilidades financeiras de que dispõe. Também o acompanhamento do CA da ASF é fundamental nesta matéria, sendo o órgão mais bem posicionado para conhecer das necessidades ao nível da política de recursos humanos.

Dispõe, ainda, o Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de abril, que a ação social complementar obedece ao princípio da não cumulação, *que assegura não serem as prestações da ação social complementar cumuláveis com outras de idêntica natureza e finalidade, desde que plenamente garantidas pelos regimes gerais de proteção social.* Também aqui se verifica que este princípio é respeitado e cumprido, uma vez que todos os seus atuais trabalhadores e associados da Casa do Pessoal beneficiam, apenas, do regime de proteção social complementar atribuído por via da Casa do Pessoal, não o cumulando com qualquer outro, designadamente os Serviços Sociais da Administração Pública (SSAP) – não sendo este aplicável.

No que respeita ao terceiro princípio que rege o regime da ação social complementar segundo o Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de abril, o princípio da responsabilidade do Estado, que *se consubstancia na assunção, por este, do financiamento da ação social complementar, sem prejuízo do eventual recurso a quotizações de natureza voluntária,* também este princípio encontra paralelismo no regime de proteção social complementar providenciado pela Casa do Pessoal: esta não beneficia do financiamento do Estado, como não podia deixar de ser, beneficiando, ao invés, de financiamento da ASF (entidade administrativa independente com orçamento próprio e autonomia financeira) e das quotizações pagas pelos seus associados.

Importa, nesta sede, recordar o que foi já referido *supra* a respeito de alguns dos apoios atribuídos pelos SSAP, que variam consoante a capitação do agregado familiar do beneficiário. O diploma que regula o

regime da ação social complementar (Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de abril) dispõe, apenas, que a concessão das prestações pode depender do nível de recursos dos beneficiários, designadamente da sua situação socioeconómica. É, portanto, uma mera faculdade, não existindo essa imposição pela via legislativa. Também aqui o apoio prestado pela Casa do Pessoal não contraria o disposto no Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de abril.

Por fim, é necessário relembrar que, num contexto marcado pela crescente exigência do mercado laboral e pela escassez de talento qualificado, a proposta de valor dos benefícios disponibilizado aos trabalhadores assume particular relevância e constitui, como já referido, um pilar estratégico na gestão de recursos humanos.

Os trabalhadores valorizam cada vez mais pacotes de benefícios integrados que respondam às suas necessidades, nomeadamente em áreas como saúde, bem-estar, equilíbrio entre vida pessoal e profissional, e desenvolvimento pessoal. Os regimes de proteção social e de proteção social complementar, incluem-se neste âmbito.

A proposta de valor da ASF neste domínio é, por isso, determinante para a atração e retenção dos trabalhadores, funcionando como um fator diferenciador no recrutamento e contribuindo significativamente para a sua manutenção na organização.

O alinhamento com as práticas do setor e com as tendências de mercado garante que a ASF se mantém competitiva na gestão dos seus recursos humanos, sob pena de não ter capacidade de manter e reforçar o seu quadro de pessoal com trabalhadores com o nível de qualificação que as suas responsabilidades de regulação e supervisão exigem.

É por todas as razões pormenorizadamente detalhadas que a Casa do Pessoal se deve manter.

Em face de tudo o que antes ficou dito, e sem prejuízo dos melhoramentos que se podem fazer em matéria de regulamentação da Casa do Pessoal, conclui-se que esta é legítima, não correspondendo à verdade que tenha sido utilizada pela ASF como veículo de despesa e para atribuir benefícios adicionais aos seus associados, pelo que não pode prosseguir a responsabilidade que está a ser imputada aos membros do Conselho de Administração.

**l) Recomendação 429**

Na sua conclusão 405, o Relato notificado dá nota de que *"em 23.02.2021 o CA deliberou criar o Departamento de Compras e Património, tendo acumulado a sua direção com a do Departamento de Sistemas de Informação e atribuído ao titular dos cardos um suplemento de acumulação de funções sem suporte legal – ver 3.3.4"*.

Assim que o Relato tenha formulado a Recomendação n.º 429, na qual sugere *"Recuperar as verbas indevidamente pagas a título de suplemento de acumulação de funções, incluindo juros"*.

No âmbito da análise que faz à governação, ética e transparência da ASF e, em particular, a propósito da deficiente fundamentação e avaliação do regime de carreiras e estatuto remuneratório, concluiu a equipa de auditoria, no ponto 326 do Relato, que o Conselho de Administração da ASF violou várias disposições legais ao atribuir um suplemento remuneratório "*de acumulação de funções*" a um trabalhador que, para além de "*dirigir*" o Departamento de Sistemas de Informação (DSI), foi designado diretor do (novo) Departamento de Compras e Património (DCP), factos que no entendimento do Tribunal de Contas configuram uma infração financeira suscetível de gerar responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória.

Ora, com o devido respeito, o entendimento do Tribunal de Contas incorre num erro de raciocínio, não só por referência à análise que faz às regras da acumulação de funções aplicáveis, mas também à aplicação do IRCT ao qual a ASF aderiu, bem como do RCER em vigor nesta instituição, conforme se demonstrará *infra*.

Sem prejuízo do que se demonstrará, a verdade é que a atuação adotada – que encontra perfeito e suficiente respaldo na letra da Lei e da regulamentação aplicável – gerou um benefício para o erário público, concretamente para a ASF, desonerando-a de suportar a totalidade do vencimento de um diretor, procedendo, apenas, ao pagamento do correspondente suplemento.

Verificando-se que o Tribunal de Contas acaba por efetuar um juízo de censura, inclusivamente aventando a possibilidade de responsabilidade financeira, perante uma atuação que se revelou altamente vantajosa para as contas públicas, desonerando a ASF de despender quantias em montante necessariamente superior (corresponde ao pagamento, integral, de uma remuneração a um novo Diretor).

Em matéria de acumulação de funções importa começar por analisar o que dispõem os Estatutos da ASF a este propósito.

Aos trabalhadores da ASF é aplicável o regime do contrato de trabalho (cfr. n.º 1 do artigo 30.º dos respetivos Estatutos), regime que é, aliás, extensível às demais entidades reguladoras, conforme decorre do n.º 1 do artigo 32.º da LQER.

Todavia, a natureza intrínseca da ASF - pessoa coletiva de direito público, com natureza administrativa independente, dotada de autonomia administrativa, financeira e de gestão e de património próprio - que visa, de forma exclusiva, o interesse público, impõe uma compreensível e necessária limitação ao exercício de outras funções pelos trabalhadores "agentes do Estado", assim se acautelando um eventual risco de violação daquele que deve ser o princípio norteador das funções públicas: o da prossecução do interesse público pela Administração.

Tal preocupação ficou, desde logo, consagrada no artigo 269.º da Constituição da República Portuguesa, muito em particular nos números 1, 4 e 5 daquele artigo (para o que ora releva), que prescrevem o seguinte:

*"1. No exercício das suas funções, os trabalhadores da Administração Pública e demais agentes do Estado e outras entidades públicas estão exclusivamente ao serviço do interesse público, tal como é definido, nos termos da lei, pelos órgãos competentes da Administração.*

*2. [...].*

*3. [...].*

*4. Não é permitida a acumulação de empregos ou cargos públicos, salvo nos casos expressamente admitidos por lei.*

*5.A lei determina as incompatibilidades entre o exercício de empregos ou cargos públicos e o de outras atividades."*

Em anotação a este artigo salientam Jorge Miranda e Rui Medeiros[36] o seguinte:

"*A ratio do n.º 4 encontra-se no princípio da necessária eficácia e unidade de acção da Administração (artigo 267.º, n.º 2). Trata-se de acautelar o funcionamento por parte dos funcionários e agentes das suas tarefas e de, à luz dos princípios de universalidade e de igualdade (artigos 12.º e 13.º), fazer corresponder a cada emprego ou cargo um funcionário ou agente e flanquear o acesso à função publica dos que satisfaçam os correspondentes requisitos. E também factores de ordem financeira apontam nesse sentido.*

*Quanto ao estabelecimento de incompatibilidades entre o exercício do emprego e cargo público e outras actividades, além desses fundamentos, visa-se preservar o princípio da imparcialidade (artigo 266.º). Trata-se de impedir que o funcionário ou o agente desempenhe as suas funções dividido entre o interesse publico e interesses privados ou, porventura, entre interesses públicos diversos (interesses nacionais e regionais ou locais, por exemplo)"* (sublinhados nossos).

É neste contexto que o legislador estabelece no n.º 4 do artigo 32.º da LQER e, em especial, no artigo 32.º dos Estatutos da ASF, uma remissão para as limitações de acumulações de funções previstas para os trabalhadores em funções públicas.

Com efeito, prevê o primeiro dos preceitos citados o seguinte:

"*A adoção do regime do contrato individual de trabalho não dispensa os requisitos e as limitações decorrentes da prossecução do interesse público, nomeadamente os respeitantes a acumulações e incompatibilidades legalmente estabelecidos para os trabalhadores em funções públicas*" (sublinhado nosso).

Em sentido semelhante, e sob a epígrafe incompatibilidades e impedimentos, o artigo 32.º dos Estatutos da ASF determina que:

---

[36] Constituição Portuguesa Anotada, Tomo III, Coimbra Editora, 2007, páginas 623 e 624.

*"1 - Os trabalhadores da ASF estão sujeitos a um regime de incompatibilidades e impedimentos que inclui:*

*a) Os previstos nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 15.º;*

*b) As regras respeitantes a acumulações e incompatibilidades legalmente estabelecidas para os trabalhadores em funções públicas;*

*c) O impedimento em exercer, diretamente ou por interposta pessoa, qualquer atividade supervisionada pela ASF.*

*2 - Nas situações de cessação de funções relativas a cargos de direção ou equiparados, e durante um período de dois anos, os respetivos titulares não podem estabelecer qualquer vínculo ou relação contratual com as empresas, grupos de empresas ou outras entidades destinatárias da atividade da ASF, ficando, em caso de incumprimento, obrigados à devolução de todas as remunerações líquidas auferidas, até ao máximo de três anos, aplicado o coeficiente de atualização resultante das correspondentes taxas de variação média anual do índice de preços no consumidor apurado pelo INE, I.P.*

*3 - O regime previsto no número anterior não é aplicável nas situações de cessação de funções por caducidade de contrato de trabalho a termo, de cessação de comissão de serviço e respetivo regresso ao lugar de origem ou de cessação por iniciativa da ASF."*

Deverá, em seguida, atentar-se no disposto nos artigos 19.º a 22.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (de ora em diante designada apenas por LGTFP), aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, que abaixo se reproduzem:

*"SECÇÃO II*

*Garantias de imparcialidade*

*Artigo 19.º*

*Incompatibilidades e impedimentos*

*1 - No exercício das suas funções, os trabalhadores em funções públicas estão exclusivamente ao serviço do interesse público, tal como é definido, nos termos da lei, pelos órgãos competentes da Administração.*

*2 - Sem prejuízo de impedimentos previstos na Constituição e noutros diplomas, os trabalhadores com vínculo de emprego público estão sujeitos ao regime de incompatibilidades e impedimentos previsto na presente secção.*

*Artigo 20.º*

*Incompatibilidade com outras funções*

*As funções públicas são, em regra, exercidas em regime de exclusividade.*

*Artigo 21.º*

*Acumulação com outras funções públicas*

*1 - O exercício de funções públicas pode ser acumulado com outras funções públicas não remuneradas, desde que a acumulação revista manifesto interesse público.*

*2 - O exercício de funções públicas pode ser acumulado com outras funções públicas remuneradas, desde que a acumulação revista manifesto interesse público e apenas nos seguintes casos:*

*a) Participação em comissões ou grupos de trabalho;*

*b) Participação em conselhos consultivos e em comissões de fiscalização ou outros órgãos colegiais de fiscalização ou controlo de dinheiros públicos;*

*c) Atividades docentes ou de investigação de duração não superior à fixada em despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, da Administração Pública e da educação e que, sem prejuízo do cumprimento da duração semanal do trabalho, não se sobreponha em mais de um quarto ao horário inerente à função principal;*

*d)Realização de conferências, palestras, ações de formação de curta duração e outras atividades de idêntica natureza.*

Em face do enquadramento normativo acima descrito, o Relato concluiu, s.d.r., de forma precipitada, que a designação do trabalhador que já dirigia o DSI para o DCP, *em acumulação temporária de funções*,

violou os normativos mencionados, configurando infração financeira suscetível de gerar responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória.

Em seis curtos e pouco desenvolvidos parágrafos, o Relato notificado refere que "(…) *a acumulação de funções do referido diretor, mesmo se considerada de manifesto interesse público, não se enquadra em algum dos casos admitidos pela lei para a acumulação com outras funções públicas remuneradas. Visto o suplemento de remuneração pela acumulação de funções constituir remuneração das mesmas*".

E prossegue, "*Além disso, este suplemento não está previsto no IRCT ao qual a ASF aderiu neste período e, por isso, também não está refletido no RCER da ASF, de 2017. Não estando previsto em norma legal e no IRCT do setor, subsume-se na proibição do artigo 3.º da Lei 14/2003, de 30/01*".

Não lhe assiste, porém, nenhuma razão. Vejamos.

Apenas em tese poder-se-ia admitir, com base numa análise meramente perfunctória, que estivesse em causa uma verdadeira, e efetiva, acumulação de funções, tal como esta está prevista na LGTFP, por remissão dos Estatutos da ASF e da LQER.

Todavia, esse não é o caso.

Analisemos o artigo 21.º da LGTFP, lançando mão das regras previstas no artigo 9.º do Código Civil em matéria de interpretação da lei.

Como decorre deste artigo, a interpretação da lei não deve cingir-se apenas à letra da lei, mas também ao espírito do legislador, tendo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada.

Questiona-se, assim, se o legislador, ao prever o artigo 21.º da LGTFP, pretendia impedir uma *acumulação de funções* por um trabalhador no seio da mesma organização. Quereria o legislador impedir que um trabalhador de uma instituição, que conhece bem e em que estava em causa matérias que se entrecruzavam entre as duas unidades orgânicas, impedi-lo de dirigir duas unidades orgânicas? A dita *acumulação de funções* poderia alguma vez pôr em causa o princípio da prossecução do interesse público pela Administração, que justifica a limitação das verdadeiras acumulações de funções?

É evidente que não.

Em primeiro lugar, é de salientar que o legislador não antevê qualquer impedimento ou risco, para o interesse público, se uma acumulação de funções públicas não for remunerada. Só se exige que a acumulação revista manifesto interesse público.

Assim, abstratamente, se o trabalhador em causa tivesse sido designado diretor de outra unidade orgânica, mas sem que lhe tivesse sido paga qualquer compensação (o que aconteceu durante 11 meses, como se verá abaixo), o Tribunal de Contas não teria concluído como concluiu.

E note-se que esta possibilidade está expressamente prevista na lei, inclusivamente para entidades que integram o setor público administrativo (e, nessa medida, sujeitas a um muito apertado espartilho normativo no que se refere aos respetivos recursos humanos, ao invés da ASF, cujos trabalhadores se regem pelo Código do Trabalho).

Por outro lado, o próprio Tribunal de Contas nada apontou, condenou ou teceu qualquer crítica, no Relato, à indiscutível relevância para o interesse público na designação do trabalhador para, temporariamente, dirigir outra Unidade Orgânica.

Em segundo lugar, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 21.º da LGTFP, o legislador admite a acumulação de funções remuneradas quando, para além do manifesto interesse público (que é inquestionável), as funções revistam uma das seguintes situações: *(a) participação em comissões ou grupos de trabalho; (b) participação em conselhos consultivos e em comissões de fiscalização ou outros órgãos colegiais de fiscalização ou controlo de dinheiros públicos; (c) atividades docentes ou de investigação de duração não superior à fixada em despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, da Administração Pública e da educação e que, sem prejuízo do cumprimento da duração semanal do trabalho, não se sobreponha em mais de um quarto ao horário inerente à função principal; e (d) realização de conferências, palestras, ações de formação de curta duração e outras atividades de idêntica natureza.*

É neste número 2 do artigo 21.º da LGTFP que se encontra a resposta à *ratio decidendi*.

Com efeito, a previsão de limitações às acumulações de funções não pode, naturalmente, circunscrever-se à mesma organização, mas tão só à acumulação com funções noutros empregadores públicos ou com outros agentes do Estado.

A conclusão retira-se, por um lado, do próprio n.º 1 do artigo 21.º, que estabelece que "o exercício de funções públicas pode ser acumulado com outras funções públicas" (sublinhado nosso).

Decorre da letra e do espírito dos casos taxativamente previstos no n.º 2 do mesmo artigo que estão em causa funções que extravasam as da organização em que o trabalhador está inserido.

Essa é única conclusão possível, que ressalta, desde logo, quando nos confrontamos com as "*atividades docentes ou de investigação*", previstas na alínea c) do referido normativo, reveladoras, por si só, que não se enquadram na mesma organização.

O mesmo se dirá da "*participação em conselhos consultivos e em comissões de fiscalização ou outros órgãos colegiais de fiscalização ou controlo de dinheiros públicos*" (alínea b)), que pressupõem, de uma forma inequívoca, que se trata de estruturas fora do empregador público do trabalhador, ou seja, estruturas não pertencentes ao mesmo empregador.

E em relação à "*participação em comissões ou grupos de trabalho*" (alínea a)) ou à "*realização de conferências, palestras, ações de formação de curta duração e outras atividades de idêntica natureza*" (alínea d)), pergunta-se, estará em causa a acumulação de funções do trabalhador com a participação em comissões ou realização de conferências no seio da sua estrutura organizacional? A resposta só pode ser, evidentemente, negativa.

A participação do trabalhador numa das eventuais comissões ou grupos de trabalho (ou qualquer uma das outras acima referenciadas) existentes, ou, entretanto, constituídas no seu empregador faz sempre parte do conteúdo funcional a que o trabalhador se obrigou.

Dito de outra forma, "*A situação jurídica do trabalhador no contrato de trabalho envolve também uma componente vertical, que tem a ver com a posição que ele ocupa no seio da organização do empregador. (...) Por força da componente organizacional do contrato de trabalho, o trabalhador integra-se*

*necessariamente na organização do trabalhador e essa integração tem efeitos na sua situação jus laboral*"[37].

Ora, volvendo ao caso em apreço, parece relativamente simples perceber que não houve uma efetiva acumulação de funções, na verdadeira (e única) aceção do conceito contruído pelo legislador, e cujas limitações ficaram vertidas no artigo 21.º da LGTFP, aplicável *ex vi* artigo 32.º dos Estatutos da ASF e do artigo 32.º da LQER, pelo simples facto de a lei não se referir a acumulação de funções quando curamos de exercício de atividades dentro da mesma pessoa coletiva (aliás, até se refere, permitindo-o expressamente).

Conforme se referiu, e por mera hipótese académica, poder-se-ia até admitir, numa primeira e rasa análise, a aplicação ao caso das restrições às acumulações funções, mas o que é facto é que *(i)* não só as preocupações que legitimaram a construção deste regime não se verificam na situação em apreço, *(ii)* como a *ratio legis* não permite aplicar sequer o disposto no artigo 21.º a esta situação.

Não tem, assim, aplicação *in casu* a conclusão constante do ponto 320 do Relato, onde se lê "*Como é reconhecido pela Procuradoria-Geral da República, a proibição de acumulação de funções, além de acautelar que a atenção dos funcionários públicos não se divida entre interesses públicos diversos, ao limitar a cada funcionário ou agente ocupar mais do que um emprego ou funções públicas, protege o direito constitucional de acesso à função pública*".

Com efeito, nenhum dos doutos pareceres da Procuradoria-Geral da República, para os quais o Tribunal de Contas remete na nota 294, são aplicáveis, uma vez que se debruçam, apenas e só, sobre verdadeiras acumulações de funções de diferentes empregadores públicos, ou seja, de "*interesses públicos diversos*".

Como justificar, assim, do ponto de vista legal, a atribuição das funções temporárias de dirigente do DCP ao trabalhador que já dirigia outra Unidade Orgânica, o DSI?

Recordemos o que se começou por afirmar: aos trabalhadores da ASF é aplicável o regime do contrato de trabalho, pelo que se impõe uma análise aos artigos do Código do Trabalho aqui aplicáveis.

---

[37] Tratado do Direito do Trabalho, Dogmática Geral, 4.ª Edição Almedina, 2015, pág. 459, Maria do Rosário Palma Ramalho.

Dispõe o artigo 118.º do Código do Trabalho o seguinte:

*Artigo 118.º*

*Funções desempenhadas pelo trabalhador*

*1 - O trabalhador deve, em princípio, exercer funções correspondentes à atividade para que se encontra contratado, devendo o empregador atribuir-lhe, no âmbito da referida atividade, as funções mais adequadas às suas aptidões e qualificação profissional.*

*2 - A atividade contratada, ainda que determinada por remissão para categoria profissional de instrumento de regulamentação coletiva de trabalho ou regulamento interno de empresa, compreende as funções que lhe sejam afins ou funcionalmente ligadas, para as quais o trabalhador tenha qualificação adequada e que não impliquem desvalorização profissional.*

*3 - Para efeitos do número anterior e sem prejuízo do disposto em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho,* ***consideram-se afins ou funcionalmente ligadas, designadamente, as funções compreendidas no mesmo grupo ou carreira profissional.***

*4 - Sempre que o exercício de funções acessórias exigir especial qualificação, o trabalhador tem direito a formação profissional não inferior a dez horas anuais.*

*5 - Constitui contraordenação grave a violação do disposto no número anterior.*

O trabalhador em causa, enquadrado na categoria de Dirigente há vários anos, então responsável pela direção do DSI, foi também designado como responsável pela direção do DCP.

A designação, ainda que temporária, daquele trabalhador permitia aproveitar os seus vastos e inquestionáveis conhecimentos em matéria de gestão de uma unidade orgânica, mas também nas matérias que se entrecruzavam entre o DSI e o DCP.

Efetivamente, enquanto diretor do DSI, o trabalhador há muito que estava familiarizado com as matérias relacionadas com contratação pública, o que justificou a escolha que recaiu sobre si para diretor do DCP, pelo Conselho de Administração.

As funções de direção do DCP eram, pois, afins das outras já por si desempenhadas, subsumindo-se, assim, esta situação na previsão do número 2 do artigo 118.º do Código do Trabalho.

Como explica António Monteiro Fernandes[38], "*A realidade das relações de trabalho, e o próprio jogo dos interesses das partes, apontam no sentido de uma certa flexibilidade funcional, isto é, para a possibilidade de se conceber a categoria como "núcleo central" da posição contratual do trabalhador, sem que fiquem excluídas outras aplicações da sua força de trabalho, dentro de certos limites e mediante determinadas condições*".

Continua aquele autor, «*A afinidade parece só poder significar semelhança, proximidade quanto à natureza e às características do trabalho: a lei ilustra esta ideia com a fórmula "actividades compreendidas no mesmo grupo ou carreira profissional" (*então *art. 151º/3). Este enunciado pode ser clarificador, ou não, conforme o sistema de organização das categorias de cada convenção coletiva de trabalho adopte. Mas fornece uma indicação útil no sentido de que deve tratar-se de trabalhos que envolvem aptidões psicofisicas do mesmo tipo*»[39].

Ou seja, não existia, pelo menos na aceção da lei invocada no Relato notificado, qualquer acumulação de funções.

Além disso, a cultura de transparência por que se tem pautado o Conselho de Administração, porém, nunca ocultou que a designação do (então já) diretor do DSI como diretor do DCP seria apenas meramente temporária.

À data da referida designação, a unidade orgânica existente tinha como nome Departamento Administrativo e Financeiro, e ficou sem diretor. Foi necessário, pois, separar as áreas de competência desta unidade orgânica, dividindo-as em DCP e DFI, tendo este último ficado na dependência direta do Conselho de Administração.

Tudo isto se passou no período de influência da pandemia de Covid-19, tendo a ASF optado pela solução que propiciava um melhor benefício para um menor custo.

Aliás, urgia encontrar um responsável para o DCP, com prioridade, não se compadecendo a urgência necessária com a normal tramitação de um processo de recrutamento.

---

[38] Direito do Trabalho, 12.ª edição, 2004, página 208.
[39] *Op. cit.*, página 209.

Sobretudo considerando a natureza transitória, a designação do trabalhador em causa podia até ser percebida como uma mobilidade funcional (instituto também conhecido, em direito do trabalho, como *ius variandi*).

Como explica Pedro Romano Martinez, "*Como as empresas se têm de adaptar a novos condicionamentos, principalmente relacionados com circunstâncias imprevistas e temporárias, os empregadores não podem ficar limitados quanto à possibilidade de reestruturação organizacional da actividade laboral, designadamente o local, a actividade a desenvolver, o modo de realização da actividade, etc*"(40).

Sob a epígrafe Mobilidade funcional, estatui o artigo 120.º do Código do Trabalho:

*Artigo 120.º*

*Mobilidade funcional*

*1 - O empregador pode, quando o interesse da empresa o exija, encarregar o trabalhador de exercer temporariamente funções não compreendidas na atividade contratada, desde que tal não implique modificação substancial da posição do trabalhador.*

*2 - As partes podem alargar ou restringir a faculdade conferida no número anterior, mediante acordo que caduca ao fim de dois anos se não tiver sido aplicado.*

*3 - A ordem de alteração deve ser justificada, mencionando se for caso disso o acordo a que se refere o número anterior, e indicar a duração previsível da mesma, que não deve ultrapassar dois anos.*

*4 - O disposto no n.º 1 não pode implicar diminuição da retribuição, tendo o trabalhador direito às condições de trabalho mais favoráveis que sejam inerentes às funções exercidas.*

*5 - Salvo disposição em contrário, o trabalhador não adquire a categoria correspondente às funções temporariamente exercidas.*

*6 - O disposto nos números anteriores pode ser afastado por instrumento de regulamentação coletiva de trabalho.*

(40) *Op. cit.*, página 795.

*7 - Constitui contraordenação grave a violação do disposto nos n.os 1, 3 ou 4.*

Assim, até se podia defender que se encontravam preenchidos os requisitos específicos deste instituto:

a) O interesse da ASF assim o exigia (e impunha, não sendo recomendável, nem desejável, que duas unidades orgânicas ficassem na dependência direta do CA);

b) Era uma necessidade transitória;

c) Não implicava a diminuição da retribuição, nem a modificação substancial da posição do trabalhador (que já era da categoria dirigente).

Afinal, foi naquele contexto (antes descrito) que o trabalhador foi designado responsável temporário do DCP.

Em abono desta tese leia-se a proposta do Departamento de Desenvolvimento de Recursos Humanos n.º 206/DRH/22, de 11 de outubro de 2022, por meio da qual o Conselho de Administração aprovou a atribuição ao trabalhador de um suplemento remuneratório, que pretendia compensá-lo pelo "*(...) conjunto acrescido de responsabilidades (...)*".

Resulta, de forma expressa e inequívoca, daquela proposta que "*O suplemento remuneratório em questão manter-se-à* (sic) *apenas pelo período em que se verificar a acumulação de funções, podendo ser retirado a qualquer momento, tendo assim uma natureza temporária e transitória*".

Assim, quer se considere que o desempenho pelo trabalhador das funções de dirigente do DCP correspondia ao exercício de funções afins ou funcionalmente ligadas, quer se considere que era um *ius variandi*, qualquer uma das situações é legal e admissível à luz da lei.

Mas a verdade é que a acumulação de funções de dirigente intermédio, no setor da Administração Pública é até expressamente prevista na lei.

Com efeito, o n.º 5 do artigo 16.º da Lei n.º 2/2004, 15 de janeiro, é expresso no sentido de que pode haver acumulação de cargos dirigentes do mesmo nível e grau, sem direito a acumulação de remunerações base.

Ou seja, ao contrário do que erradamente conclui o Tribunal de Contas, em função da errada interpretação que fez acerca das normas aplicáveis ao caso concreto, o que se verifica é que até existe a

previsão expressa de, dentro de uma mesma pessoa coletiva pública, existir a acumulação de funções dirigentes, apenas sendo determinado que não pode haver lugar à acumulação de remunerações base (precisamente o que se verificou no caso vertente).

A mera existência da referida norma demonstra que, contrariamente ao que resulta do Relato notificado, não se considera acumulação de funções (e muito menos legalmente proibida) a acumulação de cargos dirigentes dentro de uma mesma pessoa coletiva pública.

E, concomitantemente, que também não existe qualquer proibição legal de pagamento de qualquer suplemento remuneratório, uma vez que a lei apenas restringe a possibilidade de serem acumuladas remunerações base.

E note-se que tal solução legal (que deve ser aplicada ao caso concreto) tal faz todo o sentido do ponto de vista de proteção do erário público, permitindo a poupança inerente à desnecessidade de proceder ao pagamento de duas remunerações base (uma por cada um dos diretores em exercício de funções, possibilitando o pagamento de uma (menor) quantia em sede de suplemento remuneratório devido por tal acumulação).

Esclarecida que fica a possibilidade de se verificar a acumulação de cargos dirigentes, caberá questionar sobre se poderia, no caso concreto, ser abonado qualquer suplemento remuneratório por aquela acumulação (sublinhe-se, de cargos dirigentes e não de acumulação de funções nos termos previstos da LGTFP).

Certamente que sim.

Essa compensação está prevista no Código do Trabalho quer no caso da mobilidade funcional, resultando designadamente do n.º 4 do artigo 120.º, quer no caso do exercício das funções que afins ou funcionalmente ligadas, como previsto no artigo 267.º.

*"Artigo 267.º*

*Retribuição por exercício de funções afins ou funcionalmente ligadas*

*1 - O trabalhador que exerça funções a que se refere o n.º 2 do artigo 118.º, ainda que a título acessório, tem direito à retribuição mais elevada que lhes corresponda, enquanto tal exercício se mantiver.*

*2 - Constitui contraordenação grave a violação do disposto no número anterior."*

Nem se diga que ao trabalhador em causa não era devida qualquer compensação por não existir ninguém que, como ele, estivesse a acumular duas direções.

Veja-se o princípio constitucionalmente garantido no artigo 59.º da CRP, de acordo com o qual "*Todos os trabalhadores, sem distinção de idade, sexo, raça, cidadania, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, têm direito à retribuição do trabalho, segundo a quantidade, natureza e qualidade, observando-se o princípio de que para trabalho igual salário igual, de forma a garantir uma existência condigna*".

Em suma, a acumulação das direções correspondentes ao DSI e ao DCP pelo mesmo trabalhador não violou nenhum regime de acumulação de funções, não sendo de aplicar ao caso em análise o disposto no artigo 21.º da LGTFP, mas antes o regime previsto no Código do Trabalho, pelo que não se verificou qualquer ilegalidade suscetível de configurar infração financeira.

Em acréscimo ao que expendeu a propósito da acumulação de funções, o Tribunal de Contas considerou ainda, erradamente, que "*Além disso, este suplemento não está previsto no IRCT ao qual a ASF aderiu neste período e, por isso também não está refletido no RCER da ASF, de 2017. Não estando previsto em norma legal e no IRCT do setor, subsume-se na proibição do artigo 3.º da Lei 14/2003, de 30/01*".

Como veremos de seguida, também aqui não lhe assiste razão.

Estatuí o artigo 19.º do RCER o seguinte:

*"Artigo 19.º*

*Suplemento Remuneratório*

*O desempenho de funções de direção ou de coordenação confere, durante o período em que se mantiver, direito a um suplemento remuneratório de 5 a 30% do ordenado base mensal, a fixar pela ASF em função de certos parâmetros, nomeadamente complexidade das funções, competências e experiência necessárias para o desempenho das funções de direção ou de coordenação de equipas, valor do ordenado mensal auferido pelo trabalhador ou outros a fixar pelo Conselho de Administração."*

Enquanto diretor do DSI, o trabalhador auferia um suplemento de coordenação de 5%.

Por meio da proposta do Departamento de Desenvolvimento de Recursos Humanos n.º 206/DRH/22, de 11 de outubro de 2022, foi deliberada a atribuição de um suplemento remuneratório de 25% do seu salário base, pelo que, no cômputo geral, o suplemento remuneratório que o trabalhador passou a auferir foi de 30%, máximo previsto e admissível no artigo 19.º do RCER.

Compreende-se que, em face da documentação analisada, o Tribunal de Contas possa ter feito um julgamento algo precipitado quando entendeu que o dito suplemento não estava previsto no RCER da ASF ou noutra norma legal.

No entanto, como se adiantou *supra*, não só o exercício de funções afins pode, e deve, ser remunerado nos termos previstos no Código do Trabalho, como decorre do próprio RCER que é sempre possível atribuir um suplemento remuneratório entre 5% até 30%, em função da complexidade das funções, competências e experiência.

Embora conste da proposta do Departamento de Desenvolvimento de Recursos Humanos n.º 206/DRH/22, de 11 de outubro de 2022 que "*este suplemento remuneratório é independente do de coordenação (5%), previsto no artigo 19.º, do capítulo V do Regime de Carreiras e Estatuto Remuneratório desta Autoridade*", o que se pretendia é que ficasse devidamente salvaguardado que a atribuição do suplemento só se verificaria, apenas e só, durante a "*acumulação de funções, podendo ser retirado a qualquer momento, tendo assim uma natureza temporária e transitória*".

De outro modo poder-se-ia colocar a dúvida de saber se o valor do suplemento remuneratório inicialmente atribuído havia sido revisto ou se visava, em exclusivo, remunerar o acréscimo temporário de funções.

Se fosse a vontade do Conselho de Administração a atribuição de um suplemento remuneratório sem qualquer fundamento normativo para o efeito, não teria certamente deliberado apenas 25%, mas sim outro valor superior.

Com efeito, não obstante a direção de duas unidades orgânicas fosse muito exigente para o trabalhador, não lhe foi atribuído um salário em dobro.

Ao invés de receber duas vezes a remuneração devida a um diretor, o trabalhador recebeu apenas 25% do seu salário base, o que representou inelutavelmente uma poupança de dinheiro imediata para a ASF.

Seria até razoável questionar se a atribuição de 25% do salário base seria uma justa compensação pelo trabalho prestado. No entanto, a designação daquele trabalhador justificou-se, como antecipámos, pelo conhecimento que já tinha em gestão e na área de competência das compras, por um lado, e ainda por não ser possível atribuir um valor superior à luz do RCER, por outro.

Assim, e considerando que esteve cerca de um ano sem ser compensado pelo acréscimo de trabalho que teve, não é nem pode ser despicienda a poupança muito significativa da ASF durante todo o período em que o trabalhador acumulou funções.

Efetivamente, durante aquele período, a ASF economizou os valores correspondentes a um pacote salarial de um dirigente, que não foi necessário contratar.

Por último, importa notar que o suplemento remuneratório compensatório pela acumulação de funções deixou de ser pago assim que o trabalhador cessou as funções de dirigente do DCP, aquando da entrada em funções da nova dirigente daquela unidade orgânica, escolhida por concurso para o efeito.

Procurou-se, pois, compensar o trabalhador pelo esforço acrescido de acumulação de funções, sempre dentro dos limites previstos no RCER.

Aliás, não poderia ser exigido ao trabalhador um acréscimo de funções, para mais significativo, não remunerado. Isso sim, seria ilegal.

Assim, também nesta sede, caberá concluir no sentido de não se verificar qualquer irregularidade e, por maioria de razão, não poder ser assacada qualquer responsabilidade aos administradores da ASF, devendo a errada conclusão vertida no Relato notificado ser infirmada.

**m) Recomendação 430**

Adicionalmente, no Relato notificado, concluiu a equipa de auditoria (Conclusão 406) no sentido de que *"há lacunas e insuficiências na fundamentação de formações financiadas, sobretudo até 2022. De 2015*

*a 2013 a ASF financiou formação académica superior (nem sempre salvaguardando o investimento com pactos de permanência), prática que, configurando-se como benefício a certos trabalhadores, deve estar sujeita aos limites vigentes na instituição para atribuir retribuições e outros abonos – Ver 3.3.4.".*

O que gerou a Recomendação n.º 430, nos termo da qual se sugeriu *"fundamentar a escolha das ações de formação a financiar, com objetivos e critérios previamente definidos para dotar os recursos humanos da ASF com as competências necessárias à prossecução eficaz e eficiente da sua missão (as que otimizem o seu impacto nos regulados, supervisionados e consumidores), sem benefícios discricionários, com sujeição aos limites vigentes para atribuir retribuições e outros abonos, bem como pactos de permanência para salvaguardar investimentos.".*

A respeito desta recomendação, deve referir-se que a ASF deve assegurar, anualmente, um mínimo de quarenta horas de formação contínua aos seus colaboradores, com o objetivo de garantir o desenvolvimento de competências e a atualização permanente de conhecimentos, reforçando, assim, a eficiência e a qualidade do trabalho desenvolvido.

Além disso, a formação deve promover a utilização de novas ferramentas, metodologias e tecnologias, permitindo acompanhar as evoluções tecnológicas, legais e regulamentares. Deve contribuir, ainda, para a valorização das equipas, retenção de talento, e aumento do compromisso organizacional.

O aumento progressivo do investimento destinado à formação e ao desenvolvimento dos colaboradores reflete a estratégia definida pelo Conselho de Administração e assenta em diferentes dimensões: a adoção de critérios mais seletivos na escolha das ações e programas de formação; o crescimento do número de colaboradores verificado nos últimos anos; e a necessidade de colmatar lacunas de competências decorrentes das novas atribuições e responsabilidades conferidas à ASF, tanto pela legislação nacional como pela legislação europeia.

A formação é considerada pelo CA um instrumento estratégico para a execução da missão da ASF, cujas atribuições e envolvente de mercado determinam a necessidade de investir de forma estruturada na sua capacitação, fazendo deste instrumento uma vantagem competitiva para o recrutamento e retenção de talento.

Neste enquadramento estratégico, o CA assumiu a partir de 2020/2021 um conjunto de políticas de formação que têm vindo a ser implementadas ao longo dos últimos anos.

Desde 2021, o levantamento anual de necessidades de formação na ASF é realizado em articulação com o processo de gestão de desempenho, constituindo uma etapa essencial no processo de gestão da formação.

Esta prática permite, em conformidade com o orçamento aprovado, assegurar que o investimento é direcionado para áreas de efetiva relevância e impacto, promovendo o desenvolvimento de competências críticas para o desempenho da organização.

Desde 2022, a formação desenvolvida na ASF encontra-se estruturada de forma a dar resposta aos oito eixos estratégicos definidos pelo Conselho de Administração, designadamente: Digital, Técnico, Comportamental, Estudos Avançados, Gestão, Inovação e *Data Science*, Qualidade, *Compliance* e Proteção de Dados.

Algumas ações de formação assumem um carácter transversal, sendo dirigidas à generalidade dos colaboradores, em particular aquelas que incidem sobre matérias como *Compliance*, Proteção de Dados, Inglês, desenvolvimento de competências no domínio das ferramentas digitais, entre outras.

Por outro lado, as ações de formação de natureza técnica, orientadas para o aprofundamento de conhecimentos especializados, são habitualmente direcionadas a um único colaborador ou a grupos específicos de colaboradores, cuja atividade profissional exige o domínio desses conhecimentos.

Adicionalmente, a ASF comparticipa a realização de formação académica superior, nomeadamente cursos de pós-graduação, mestrado e doutoramento, enquanto instrumentos de valorização profissional e de desenvolvimento contínuo das competências dos seus colaboradores.

O investimento nestas formações está condicionado à relevância da formação face ao âmbito funcional do colaborador requerente, e à a sua adequação às necessidades da organização.

Com o objetivo de aperfeiçoar o processo de aprovação e autorização das ações de formação, a ASF implementou, ainda, um novo procedimento.

Assim que, desde 2023, as ações de formação sejam objeto de uma proposta formal, na qual se encontra detalhada a informação essencial relativa à formação em causa, designadamente a sua duração, horário, conteúdo programático, entidade formadora e valor do investimento.

A proposta inclui, ainda, a definição dos objetivos da formação e a respetiva fundamentação para a realização dessa formação pelos colaboradores.

Estas propostas são submetidas à apreciação do Administrador com o pelouro do Departamento requerente, carecendo do seu acordo de princípio para efeitos de validação e seguimento do processo.

Com o objetivo de salvaguardar o investimento realizado pela ASF no desenvolvimento de competências dos seus colaboradores, a ASF adotou como boa prática celebrar um Acordo de Permanência com os colaboradores cujas ações de formação académica implicavam um custo superior a 5.000€, valor esse que se manteve como referência para os Acordos até 2021.

A fundamentação apresentada no ponto n.º 336 está, na sua maioria, relacionada com a prática então em vigor.

A partir de maio de 2021, com vista a reforçar a proteção do investimento efetuado, o valor de referência para a celebração de Acordos de Permanência foi revisto para 2.000€.

O Acordo de Permanência estabelece que, como contrapartida do apoio concedido à formação académica, o colaborador compromete-se a manter o vínculo laboral durante o período de duração da formação e nos três anos subsequentes à sua conclusão.

Não obstante, o colaborador poderá cessar o contrato de trabalho antes do termo desse período, desde que proceda à restituição total ou parcial do montante suportado pela ASF, nos termos seguintes: a) 100% do valor, quando a cessação ocorra no ano (1) subsequente ao termo da formação frequentada; b) 90% do valor, quando a cessação ocorra após 1 (um) ano e até aos 2 (dois) anos subsequentes ao termo da formação; c) 80% do valor, quando a cessação ocorra após os 2 (dois) anos e até aos 3 (três) anos subsequentes ao termo da formação.

Termos em que a Recomendação efetuada pelo Tribunal de Contas já se encontra devida e integralmente implementada na instituição.

**n) Recomendação 434**

Nos termos do Relato notificado, foi alcançada a conclusão 409, no sentido de que *"subsistem falhas na publicação de elementos obrigatórios no portal da ASF, que colocam em causa o princípio da transparência e da publicidade, nomeadamente sobre: regime de avaliação do desempenho; regime de carreiras, estatuto remuneratório; categorias, cargos e funções de titulares de cargos de direção ou equiparados; regime de proteção social complementar aplicável ao pessoal; mapa de pessoal sem identificação nominal, estatuto remuneratório e sistema de carreiras; relatórios e pareceres da Comissão de Fiscalização – ver 3.3.6.*

Consequentemente, foi formulada a Recomendação 434, no sentido de *"estabelecer mecanismos eficazes para garantir a divulgação tempestiva dos elementos obrigatórios no portal da ASF"*.

Nos últimos anos, o Conselho de Administração da ASF tem feito um esforço assinalável no sentido de aumentar a transparência da sua atividade, incluindo a das suas contas, facilitando, deste modo, o escrutínio público das suas decisões.

Este esforço inseriu-se num quadro de boas práticas de governação, em que a prestação de contas, por via da divulgação aberta e acessível de informações sobre como os recursos públicos são geridos e gastos, assumiu um papel primordial.

Tendo presente que essa obrigação de publicação visa aumentar a legitimidade do exercício de funções públicas e facilitar o controle efetivo dos gastos públicos, a ASF está empenhada em assegurar a divulgação dos documentos em que se alicerça a sua gestão financeira de forma correta e completa, mas também relevante, procurando evitar a repetição e a sobreposição de dados que possam comprometer a sua leitura e compreensão.

De resto, e com vista a assegurar o cumprimento das obrigações legais de divulgação, encontra-se já em preparação um procedimento interno de controlo, destinado a garantir que os elementos de publicação obrigatória serão sempre tempestiva e integralmente divulgados e atualizados no portal institucional da ASF.

Em concreto, quanto a cada um dos elementos com divulgação obrigatória no portal da ASF, da área financeira, relativamente aos quais o Tribunal de Contas apontou a existência de lacunas no cumprimento do dever de publicação previsto no artigo 46.º, alínea d) dos Estatutos da ASF e no artigo 48.º, alíneas c), d) e g) da LQER (cfr. o Anexo VI, pág. 89), haverá que tecer as considerações que abaixo se deixam consignadas.

No que diz respeito às falhas apontadas na publicação dos planos, incluindo os plurianuais e os relativos às atividades e aos orçamentos e contas, deve sublinhar-se que os Relatórios de Atividades e Contas Anuais da ASF (RACA), nas suas versões integrais, estão publicados, tanto na plataforma digital interna, como no *website* institucional da ASF, pelo menos desde 2012 e, consequentemente, também desde a aprovação dos Estatutos da ASF em 2015 (cfr. Decreto-Lei n.º 1/2015, de 6 de janeiro).

Ainda assim, quanto aos RACA de 2023 e 2024, a ASF providenciou no sentido da substituição das versões publicadas no *site* por outras com melhor legibilidade.

Deixa-se *infra*, o *link* de acesso a esses documentos:

- Relatório de Atividade e Contas Anuais - Site ASF Institucional - ASF

Adicionalmente, a ASF criou uma versão *overview* do Relatório de Atividades e Contas Anual da ASF, que apenas contém uma seleção de temas, de forma a fomentar e facilitar a consulta ao documento por quaisquer *stakeholders* interessados na sua análise (cfr. o *link supra*).

Para além das suas obrigações legais, pela importância dada pela Administração da ASF aos princípios da transparência e da publicidade e tendo presente o disposto no artigo 48.º da LQER, a partir do exercício de 2019, inclusive, a ASF passou também a elaborar Relatórios de Atividades e Contas Anuais autónomos para cada um dos Fundos que estão sob a sua gestão – o FAT e o FGA – os quais também estão publicados, tanto nas plataformas digitais internas como nos respetivos *websites*.

Deixa-se infra, os *links* de acesso a esses documentos:

- Relatório de Atividades e Contas Anuais - Site FGA - ASF
- Relatório de Atividades e Contas Anuais - Site FAT - ASF

No que respeita aos Planos de Atividades e Orçamento Anuais, adotaram-se os mesmos princípios acima mencionados, isto é, para além do Plano da ASF, foram também criados Planos autónomos para o FAT e para o FGA, e está também publicada a versão *overview* do Plano de Atividades e Orçamento da ASF.

No *site* da ASF encontram-se publicados os Planos de Atividades desde 2017 a 2019 e, a partir do exercício de 2020, passaram a ser publicados os Planos Anuais de Atividades em conjunto com uma análise aos orçamentos sob a denominação "Plano Anual de Atividades e Orçamento".

Os Planos de Atividades do FGA e do FAT encontram-se divulgados nos respetivos *sites* desde 2020 e contêm também, a partir do exercício de 2021, uma análise de natureza orçamental.

Deixa-se infra, os *links* de acesso a esses documentos:

- Plano de Atividades - Site ASF Institucional - ASF
- Plano de Atividades e Orçamento - Site FGA - ASF
- Plano de Atividades e Orçamento - Site FAT - ASF

Quanto aos orçamentos anuais da ASF, do FAT e do FGA, é feita a respetiva análise nos documentos intitulados "Plano Anual de Atividades e Orçamento", que se encontram publicamente divulgados (Plano de Atividades - Site ASF Institucional - ASF, Plano de Atividades e Orçamento - Site FGA - ASF e Plano de Atividades e Orçamento - Site FAT - ASF) e que permitem assegurar, de forma substancial, o acesso público ao respetivo enquadramento, às receitas transitadas do ano anterior e previstas para o ano em curso, assim como, de forma detalhada, às despesas orçamentadas em cada uma das rubricas, apresentando, ainda, uma síntese orçamental comparativa entre o ano em curso e o ano que lhe antecedeu.

Por outro lado, nos RACA (que se encontram publicados nos *sites*) constam, efetivamente, demonstrações de natureza orçamental.

Acresce que os orçamentos da ASF, do FGA e do FAT se encontram publicados no *site* da Entidade Orçamental (ex-Direção-Geral do Orçamento), de acesso universal (para 2025, vd. o *link* OE2025_MapaAC-DO-Min04.pdf).

Deve também referir-se que se encontra publicado no *site* da ASF o "Plano Estratégico 2020| 2024" (https://www.asf.com.pt/documents/42559/1533801/PlanoEstrategicoASF_20202024_FINAL_12012021.pdf/20e2cebf-923b-bccd-3978-6da1944698b6?version=1.0&t=1694544507648, assim como uma Nota sobre o "Balanço do Plano Estratégico 2020 – 2024" (https://www.asf.com.pt/w/asf-publica-balan%C3%A7o-do-plano-estrat%C3%A9gico-2020-2024) e, ainda, o Balanço da sua implementação, com data de abril 2025 (https://www.asf.com.pt/documents/d/site-asf/pe-2025_asf).

No que se refere às alegadas falhas na Publicação com falhas dos Relatórios e pareceres da Comissão de Fiscalização, deve dar-se nota de que tais relatórios e pareceres estão incluídos na versão integral dos Relatórios de Atividades e Contas Anuais da ASF (RACA), divulgados no respetivo *site* (https://www.asf.com.pt/asf/divulga%C3%A7%C3%B5es-obrigat%C3%B3rias/relatorio-de-atividade-e-contas-anuais) e incidem, também, sobre as atividades e contas anuais do FGA e do FAT (a título de exemplo, cfr. páginas 291 a 312 do RACA de 2024).

Não obstante ser entendimento do Conselho de Administração que seria preferível a emissão de três Pareceres distintos para a ASF, o FGA e o FAT – um a propósito de cada entidade –, é opção da Comissão de Fiscalização apresentar um só Parecer conjunto, o que, não obstante questões de sigilo e de independência institucional entre a ASF, FGA e FAT, somos obrigados a aceitar.

No ano de 2019 esse Relatório e Parecer da Comissão de Fiscalização (CF) foi replicado nos RACA do FGA e do FAT.

Posteriormente, com base no entendimento de que, não sendo os Fundos, em bom rigor, entidades reguladoras, pelo que não estariam, por isso, sujeitos à alínea d) do artigo 48º da LQER, a partir desse exercício, os Relatórios e Pareceres da Comissão de Fiscalização passaram a constar, apenas, dos RACA da ASF.

Acresce que já foram autonomizados num separador próprio da Comissão de Fiscalização os Relatórios Anuais globais e os Relatórios de Execução Orçamental disponíveis: https://www.asf.com.pt/relatorios_comissao_fiscalizacao

Atualmente, estão também publicados de forma autónoma os Relatórios e Pareceres da Comissão de Fiscalização sobre os Planos de Atividades e Orçamento em https://www.asf.com.pt/asf/sobre-a-asf/instrumentos-de-gest%C3%A3o/plano-de-atividades

Relativamente à falta de publicação das pronúncias do Conselho Consultivo (não consta do quadro do Anexo VI, mas foi também apontada como falha no capítulo "Fundamentação", ponto 391, subponto 4 desta Recomendação 434 do Tribunal de Contas), deve referir-se que não resulta das disposições legais aplicáveis (cfr. artigo 46.º, alínea d) dos Estatutos da ASF e artigo 48.º, alíneas c), d) e g) da LQER) a obrigação de se proceder à publicação de pronúncias, recomendações ou sugestões que competem ao Conselho Consultivo nos termos do artigo 23.º dos Estatutos da ASF, pelo que se entende que o facto de as mesmas não se encontrarem divulgadas no portal não consubstancia qualquer falha carecida de correção.

No que diz respeito às publicações relativas a Recursos Humanos, salientamos que a ASF tem vindo a proceder à revisão das suas políticas e procedimentos, sobretudo com o objetivo de assegurar a sua capacidade para atrair e reter profissionais altamente qualificados, num contexto caracterizado pela rápida evolução tecnológica e por um mercado de trabalho cada vez mais exigente e competitivo.

Encontram-se em análise/revisão o processo de avaliação de desempenho, o regime de carreiras e o estatuto remuneratório dos trabalhadores, matérias que deverão ser objeto de integração no Regulamento Interno atualmente divulgado no *website* institucional da ASF[41], que visou regular: *(i)* a organização do trabalho; *(ii)* o regime do pessoal; (*iii)* os mecanismos de prevenção de conflitos de interesses e *(iv)* o regime de proteção complementar aplicável ao pessoal.

Prevê-se, ainda, que tais matérias venham a ser objeto de regulamentos específicos da ASF, nomeadamente, por via da alteração ao Regime de Carreiras e Estatuto Remuneratório aprovado em 16.05.2019.

[41] Regulamento Interno - Site ASF Institucional - ASF

Paralelamente, a ASF levou a cabo um processo negocial com os Sindicatos representativos do setor segurador, cujo início teve lugar em 9 de outubro de 2019, com vista à celebração de um Acordo de Empresa.

Este processo culminou, em 28 de maio último, com a assinatura de um Acordo de Empresa recentemente publicado no Boletim do Trabalho e Emprego (BTE) n.º 32, vol. 92, de 29 de agosto de 2025, e que abrange matérias como a duração e organização do tempo de trabalho, a avaliação de desempenho e o regime de proteção social complementar, entre outros.

Em todo o caso, a ASF continuará a diligenciar pela melhoria da transparência na divulgação do modo de funcionamento dos seus órgãos e dos seus serviços, assim como da gestão do seu pessoal, em obediência ao disposto nos artigos 4.º, n.º 1, alíneas d) e f) e 48.º, alíneas a) e f) da LQER e no artigo 46.º, alíneas a) e i) dos seus Estatutos.

Em concreto, quanto a cada um dos elementos com divulgação obrigatória no portal da ASF, relativamente aos quais o Tribunal de Contas apontou a existência de lacunas no cumprimento do dever de publicação (ausência ou falhas) na área dos recursos humanos, haverá que tecer as considerações que se seguem.

Relativamente à falta de publicação de regulamentos internos que estabeleçam normas sobre:

a) O regime do pessoal, incluindo a avaliação do desempenho e mérito

Como se referiu *supra*, o Regulamento Interno da ASF que se encontra publicado no respetivo *site* incide, entre outras matérias, sobre o regime do pessoal, portanto, não há uma omissão absoluta, ao contrário do que se refere no Relato notificado.

O DRH prevê que, após ter sido aprovada e comunicada aos trabalhadores, no primeiro trimestre de 2025, a revisão do Modelo de Gestão de Desempenho da ASF, o regulamento deste novo modelo possa ser definitivamente aprovado e publicado no *site* da ASF, o mais tardar, até ao final do ano em curso. Entretanto, foi já publicado o Manual de Apoio ao Processo de Gestão do Desempenho.

b) O regime de carreiras

O Regime de Carreiras e Estatuto Remuneratório (RCER) da ASF está em processo de revisão.

A sua publicitação no *site* institucional da ASF será efetuada assim que o Conselho de Administração aprovar o novo regime.

c) O estatuto remuneratório do pessoal

A situação é idêntica à do regime de carreiras, estando o estatuto remuneratório dos trabalhadores da ASF atualmente em revisão. A sua publicitação no *site* institucional da ASF será efetuada assim que o Conselho de Administração aprovar o novo regime.

Não obstante, deve referir-se que se encontram divulgadas no *site* da ASF as remunerações mensais dos membros dos órgãos sociais da ASF.

d) As categorias, cargos ou funções consideradas titulares de cargos de direção ou equiparados

Constam do organograma da ASF, publicado no seu site institucional, a indicação, por departamento, dos titulares de cargos de direção. Não existem outros cargos de direção nem cargos equiparados aos dos dirigentes.

Está também feita a publicação da designação de novos dirigentes, como prescreve o artigo 12.º, n.º 1, alínea k), do Regime Geral da Prevenção da Corrupção aprovado pelo Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9/12 - https://www.asf.com.pt/designa%C3%A7%C3%A3o-de-dirigentes

e) O regime de proteção social complementar aplicável ao pessoal

Este regime consta do artigo 34º dos Estatutos da ASF, dos artigos 37º e 38º do Regulamento Interno da ASF (que está publicado no *site*), e no Acordo de Empresa acima mencionado (artigos 49º e seguintes).

O mapa de pessoal da ASF está já publicado no seu site (tendo como referência o modelo de mapas de pessoal que consta do *site* da DGERT: https://www.dgert.gov.pt/mapa-de-pessoal).

Finalmente, e embora conste como um elemento "Publicado" no quadro do Anexo VI, o Tribunal de Contas indicou que *"A publicitação de ofertas de emprego não disponibiliza as decisões, como recomendável*" (cfr. ponto 391, subponto 1, da fundamentação desta Recomendação 434).

Salientamos que tal publicitação de decisões não é obrigatória.

Em qualquer caso, todas as ofertas de emprego da ASF são divulgadas, tanto no seu *site*, como na Bolsa de Emprego Público (BEP), em cumprimento do disposto no artigo 32.º, n.º 3, alínea a) da LQER e do artigo 31.º, n.º 1, alínea a) dos Estatutos da ASF.

Para além disso, as decisões com maior relevo, relativas a concursos para cargos dirigentes, estão disponibilizadas na área "Designação de Dirigentes" do *site* da ASF (Designação de Dirigentes - Site ASF Institucional - ASF).

**III – CONCLUSÕES**

Compulsado o teor do presente contraditório, outra não poderá ser a conclusão senão a de que as fragilidades e irregularidades que, no entendimento da ASF, se verificam no caso concreto, não assumem particular relevância.

Na verdade, e atentos os esclarecimentos prestados por via do presente contraditório (e sem preocupações de exaustividade, remetendo-se, por facilidade de exposição, para quanto ficou demonstrado *retro*), caberá concluir, a final do presente procedimento de auditoria, o seguinte:

a) As taxas de supervisão e regulação cobradas pela ASF não adequadas e proporcionais face à despesa necessária para a prossecução eficaz e eficiente da missão da ASF, sendo que a existir qualquer reparo às mesmas apenas poderá ser no sentido de estas pecarem por defeito (Recomendação 417);
b) O sistema de contabilidade de gestão do SNC-AP já se encontra implementado na ASF (Recomendação 418);
c) A ASF não aplica os seus excedentes de tesouraria em fins diferentes dos legalmente previstos, sendo que a acumulação de excedentes apenas se deve a opções do decisor político e do

legislador, nomeadamente no que se refere ao estabelecimento de cativações e à tardia emissão de autorizações políticas para a realização de despesa (Recomendação 419);

d) A receita que se encontra a ser cobrada pela ASF aos fundos (FAT e FGA) pela gestão dos mesmos é determinada por uma metodologia que assegura a respetiva fiabilidade e correção dos valores cobrados. Não existe risco de conflito de interesses, tendo sido implementadas as medidas necessárias para o afastar, não competindo à ASF sindicar opções adotadas pelo legislador relativamente à entidade competente para a gestão dos fundos (Recomendação 420);

e) Sem prejuízo da possibilidade de melhoria, a ASF tem implementados sistemas de planeamento e de indicadores de desempenho que asseguram a sua avaliação em função dos recursos utilizados e dos resultados obtidos, informando sobre o sucesso da estratégia definida (Recomendação 421).

f) A ASF reconhece espaço para melhorias no que se refere à avaliação do impacto regulatório estando neste momento a desenvolver uma metodologia de avaliação de impacto regulatório que assegurará a implementação da Recomendação formulada (Recomendação 422);

g) A ausência de divulgação de informações sobre a atividade da ASF relacionada com as Associações Mutualistas abrangidas pelo regime transitório previsto no Decreto-Lei .º 54/2018, de 2 de agosto, é justificada pelo facto de os processos relativos ao registo das pessoas que dirigem , fiscalizam ou assumem funções-chave em tais associações ter uma proporção residual, bem como pelo facto dos restantes poderes conferidos à ASF serem prejudicados pela ausência de planos de convergência conformes às exigências legais (o que foi oportunamente comunicado à DGSS) e bem assim pelo facto de ser desaconselhável a divulgação da sua colaboração com o Governo no que se refere ao apoio técnico para a definição de um quadro de convergência alternativo (Recomendação 423);

h) A ASF, preventivamente, solicitou aos membros da Comissão de Fiscalização a devolução das quantias auferidas alegadamente em excesso dos limites legais (e sem prejuízo de inexistirem

conclusões finais nesse sentido e de se considerar não terem existido pagamentos em violação da lei aplicável). Em qualquer caso, o Conselho de Administração da ASF não tem qualquer competência no sentido de determinar o valor das concretas remunerações a serem auferidas pelos demais órgãos, nomeadamente pelos membros da Comissão de Fiscalização. A ASF deu nota das dúvidas suscitadas a este propósito quer à Comissão de Fiscalização, quer à própria tutela, nada havendo sido determinado por tais entidades. Não pode, em qualquer caso, e em face das circunstâncias do caso concreto, ser assacada qualquer responsabilidade financeira aos membros do Conselho de Administração da ASF (Recomendação 424);

i) Existem e são aplicados, na ASF, mecanismos eficazes de controlo da acumulação de funções (Recomendação 425);

j) Sem prejuízo da existência de um espaço para a introdução de melhorias deve concluir-se que as alterações à estrutura orgânica da ASF são pautadas por procedimentos formais destinados a garantir a respetiva eficácia, eficiência e economia (Recomendação 426);

k) A ASF tem vindo a introduzir melhorias no sentido de adaptar o respetivo regime de carreiras e estatuto remuneratório do pessoal ao financiamento necessário para a prossecução eficaz e eficiente da sua missão, no âmbito de um movimento com reflexos a nível internacional. Os modelos de carreira da ASF são, conforme atestado por entidade externa e independente, similares aos do Banco de Portugal, CMVM e ANACOM. Estão neste momento em curso os trabalhos de revisão do RCER, com base nos resultados do relatório de consultoria produzido pela Stanton Chase (Recomendação 427);

l) O Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de janeiro, é inaplicável à ASF e, mesmo que houvesse de se considerar o mesmo como aplicável a esta instituição, não se verificaria qualquer violação do mesmo. A ASF goza, nos termos da lei, de independência e autonomia na gestão dos seus recursos humanos, em linha com as orientações e normas internacionais vigentes e bem assim com os demais reguladores independentes. A ASF tem total legitimidade para celebrar IRCT,

nomeadamente acordos de empresa, não estando limitada (antes sendo um limiar mínimo) ao IRCT vigente para o setor segurador. A Casa do Pessoal da ASF desenvolve a sua atividade no quadro legal aplicável, não divergindo, a proteção que a mesma confere, do que se verifica nas demais entidades de supervisão no setor financeiro. No mesmo sentido, a Casa do Pessoal, exercer a sua atividade por meio de órgãos próprios e com total autonomia decisória face à ASF, não se verificando a alocação de recurso da ASF, durante o seu horário de trabalho, ao desempenho de funções em benefício da Casa do Pessoal, nem podendo ser considerada um veículo de realização de despesas da ASF. O Sistema de ação Social Complementar não é aplicável aos trabalhadores da ASF, não obstante, a verdade é que a Casa do Pessoal da ASF se encontra alinhada com os princípios que caracterizam aquele sistema. A Casa do Pessoal da ASF não pode ser considerada um organismo de direito público (conforme já deu nota, em casos similares, a jurisprudência dos tribunais superiores da jurisdição administrativa), não assumindo a qualidade de entidade adjudicante (Recomendações 428, 431, 432 e 433);

m) Não se verificou o pagamento de qualquer suplemento remuneratório ilegal pela acumulação de funções de direção do Departamento de Compras e Património e Departamento de Sistemas de Informação. A atuação adotada desde logo gerou poupanças significativas para o erário público. Não é aplicável, na medida em que estamos perante a acumulação de funções dirigentes dentro de uma mesma entidade pública, o regime da acumulação de funções previsto na LGTFP, o qual assume a prestação de trabalho para diferentes entidades empregadoras. Por outro lado, a possibilidade de acumulação de funções de direção dentro da mesma entidade pública está expressamente prevista na Lei n.º 2/2004, apenas não sendo possível acumular remunerações base. No caso vertente não se procedeu ao pagamento de qualquer remuneração base em acumulação, mas apenas a um suplemento remuneratório previsto no RCER da ASF de 2017, de forma temporária, enquanto perdurasse aquela acumulação. Assim, para além de não se verificar qualquer irregularidade com o pagamento de tal suplemento, jamais poderá ser

assacada qualquer responsabilidade financeira aos membros do Conselho de Administração (Recomendação 429);

n) A ASF está obrigada a ministrar um mínimo de 40 horas de formação contínua aos seus trabalhadores. Estão implementadas e em execução regras que permitem não apenas identificar as formações que se revelam necessárias, mas igualmente os grupos ou departamentos que devem ser abrangidos pelas mesmas. São celebrados, na ASF, acordos de permanência por meio dos quais os colaboradores se comprometem a ressarcir a ASF em caso de cessação dos respetivos contratos durante determinado período a contar do termo das ações de formação realizadas (Recomendação 430);

o) Não obstante a existência de espaço para melhoria, a verdade é que grande parte dos elementos de divulgação obrigatória são já objeto da publicitação legalmente exigida no Portal da ASF (Recomendação 434);

Termos em que deverá o Relato notificado ser objeto da devida e profunda reponderação que se impõe e, em qualquer caso, afastada liminarmente qualquer responsabilidade financeira por parte dos membros do Conselho de Administração da ASF.

**Nestes termos, e nos demais de Direito, deverá a presente pronúncia ser considerada procedente, e, a final, reponderadas as conclusões vertidas no Relato notificado, concluindo-se, em qualquer caso, no sentido da inexistência de qualquer responsabilidade financeira por parte dos membros do Conselho de Administração da ASF.**

**Com todas as consequências legais.**

**Junta:** 25 documentos, procuração forense

**P.E.D.**

**OS ADVOGADOS**

Paulo Saragoca da Matta
Digitally signed by Paulo Saragoca da Matta
Date: 2025.09.05 13:58:43 +01'00'

P. SARAGOÇA DA MATTA
Advogado
NIF 166118354 - Céd. Prof. 12467L
Largo de São Carlos, 3 1200-410 LISBOA
Tel. 21.358.36.20 Fax 21.315.94.34
e-mail: PSMATTA-12467l@adv.oa.pt
paulo.matta@pt.dlapiper.com

Bruno Soares Ferreira
Digitally signed by Bruno Soares Ferreira
Date: 2025.09.05 13:59:09 +01'00'

BRUNO SOARES FERREIRA
Advogado
NIF243 858 159 – Céd. Prof.49732L
Largo de São Carlos, 3, 1200-410 LISBOA
Tel. 21.358.36.20 Fax 21.315.94.34
Email: Bruno.ferreira@pt.dlapiper.com

## 1.3. COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO DA ASF

Exmo. Senhor
Dr. Luís Filipe Simões
Auditor - Coordenador
Direção-Geral
Tribunal de Contas

Assunto: Financiamento da Atividade Reguladora de Seguros e Fundos de Pensões - Relato de Auditoria – Audição – Prazo 10 dia úteis

Júlio César Nunes Tormenta, portador do cartão de cidadão n.º 06005407 7ZY3 tendo recebido uma notificação com a referência: Processo 20/2018 – Audit – 2ª Secção da VII- com o Assunto: Financiamento da Atividade Reguladora de Seguros e Fundos de Pensões- Relato de Auditoria - Audição – Prazo de 10 dias úteis, onde se mencionava "Exmos. Senhores Membros da Comissão de Fiscalização da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões," cumpre responder o seguinte:

O respondente exerce o cargo de Vogal da Comissão de Fiscalização da Autoridade Reguladora de Seguros e Fundos de Pensões, desde 1/10/2018, conforme Despacho xxxx. A carta não indica em que qualidade o mesmo é notificado, se a título individual se a título de representante da Comissão. Apenas menciona "Membros". Acontece que a Comissão de Fiscalização é apenas composta atualmente por dois membros, em virtude do seu Presidente ter falecido em setembro de 2024.

Nesse circunspecto, não existe Presidente, colocando-se a questão de como será o órgão devidamente notificado. Caso se entenda que a notificação é realizada a título pessoal e por mera precaução passa-se a responder da seguinte forma:

Lê-se no relato de auditoria 1/2025, nos considerandos 234 a 240 o seguinte:

*[*

1

*234. Os pagamentos a mais realizados aos membros da CF designados, por despacho do Secretário de Estado Adjunto e das Finanças com efeitos a 01/10/2018,[1] configuram infração financeira, suscetível de gerar responsabilidade financeira reintegratória no montante de 436.246,14 (ver 3.3.1, Quadro 7), por pagamentos indevidos, nos termos do artigo 59.°, n.os 1 e 4, da LOPTC, bem como responsabilidade financeira sancionatória, por violação de normas sobre assunção, autorização ou pagamento de despesas publicas e de normas legais ou regulamentares sobre gestão e controlo orçamental, previstas no artigo 65.°, n.° 1, alíneas b) e d), da LOPTC, em conjugação com:*

- *Artigos 25.°, n.os 2 e 3, e 28.°, n.° 7, da LQER e artigos 14 °, n.° 1, e 27°, n.° 1, dos Estatutos da ASF sobre a determinação dos vencimentos dos membros da CF, por referência aos vencimentos dos membros do CA, considerando o valor máximo que estes podem auferir;*
- *Artigo 5°, n.°5, da Lei 67/2013, de 28/08, artigo 6°, n.° 1, do DL 1/2015, de 06/01, artigo 28°, n.° 7, face ao disposto no artigo 25°, n.°s 4 e 5, a contrario, ambos da LQER, e artigo 27.°, n.° 1, face ao disposto no artigo 14.°, n.° 3 e 4, a contrario, ambos dos Estatutos da ASF, sobre a aplicação dos vencimentos fixados pela CV, aos dos membros da CF no decurso do mandato;*
- *Artigo 16.°, n.° 1, alíneas j) (sobre determinação dos vencimentos) e p) e n.° 2, alínea b), dos Estatutos da ASF que estabelece ser ao CA que compete a gestão da ASF, incluindo praticar atos decorrentes da lei e dos Estatutos e a autorização das despesas;*
- *Artigo 52°, n.° 3, da Lei de Enquadramento Orçamental, sobre os requisitos de autorização da despesa, aprovada pela Lei 151/2015, de 11/09, e, até à sua entrada em vigor, em 01/04/2020, pelo artigo 42°, n° 6, da Lei 91/2001, de 20/08.*

*235. Os eventuais responsáveis são os membros do CA da ASF e os dirigentes intermédios identificados no Anexo VII (Mapa 4)[2]. O procedimento por responsabilidade reintegratória extingue-se pelo pagamento da quantia a repor em qualquer momento[3], designadamente, tratando-se de pagamentos a terceiros, por aplicação, pela ASF, dos mecanismos de reposição estabelecidos nos artigos 36.° a 42.° do DL 155/92, de 28/07, incluindo juros.*

---

[1] Despacho 9199/2018, assinado a 26/09, pelo Secretario de Estado Adjunto e das Finanças, publicado em DR a 01/10.
[2] Artigos 61.°n.os l e 3, 62.°, e 67.°, n.°3, da LOPTC.;
[3] Artigo 69°, n.°l, da LOPTC;

*236. No caso dos membros do CA em funções à data da designação dos novos membros da CF, em 01/10/2018, o risco de desconformidade legal era conhecido: em maio de 2018, os membros do CA receberam o parecer de uma sociedade de advogados, sobre uma questão suscitada pelos anteriores membros da CF, do qual consta: "o estatuto remuneratório dos membros dos órgãos sociais das entidades reguladoras fixado na LQER assume uma natureza integrada e indissociável, não se afigurando possível, por exemplo, aplicar-se autónoma a automaticamente a regra de definição da remuneração dos membros da Comissão de Fiscalização por referencia às remunerações dos membros do Conselho de Administração fixadas à luz de um regime legal anterior à LQER"[4]. Porem, não foi entregue evidencia de os membros do CA terem considerado este risco na determinação dos vencimentos dos novos membros da CF.*

*237. Ainda no caso dos membros do CA, mas a partir de 17/06/2019, o Relatório da CV, de 12/06/2019 (facto novo determinante dos vencimentos dos novos membros do CA), não suscitou alteração nos vencimentos dos membros da CF, apesar:*

- *Dessa alteração decorrer da LQER e dos Estatutos da ASF;*[5]
- *Do parecer jurídico obtido em 2018, antes mencionado, aludir expressamente à aplicabilidade do determinado pela CV aos vencimentos dos membros da então CF o que, por igualdade de razão, suscitaria a questão da sua aplicação aos membros da CF em exercício;*
- *Das questões sobre a matéria suscitadas pelo Secretário-Geral da ASF, em 11 /07/2010, e pelo Departamento jurídico da ASF, em 12/07/2019, do conhecimento da nova Presidente e do Vice-Presidente em funções;*[6]
- *Da questão de um dos vogais da CF (o ROC), em 30/07/2019, dirigida ao Diretor do Departamento de Desenvolvimento de Recursos Humanos, constituído em 23/07/2019,*

[4] Memorando da SRS Advogados (Ref.a LSRS_EMEA2:2722584vl), de 08/05/2018. Atas 12 (necessidade de consulta jurídica) e 18 (tomada de conhecimento do parecer), das reuniões do CA de 29/03 e 17/05/2018, respetivamente, e Proposta 67/SG/2018, de 14/05, sobre a qual o Presidente do CA tomou conhecimento do Memorando da SRS Advogados.

[5] Artigo 5.°, n.° 5, da Lei 67/2013, de 28/08; artigo 6.°, n.° 1, do DL 1/2015, de 06/01; artigo 28.°, *a contrario*, face ao artigo 25.°, n.° 5, da LQER; e artigo 27.°, *a contrario*, face ao artigo 14.°, n.°4, dos Estatutos da ASF;

[6] Comunicação, em 11/07/2019, do Secretário-geral da ASF, então responsável pelos recursos humanos da ASF, para a Presidente designada pela RCM 80/2019, e resposta desta, na mesma data, para aquele, com conhecimento ao Diretor do Departamento Jurídico e ao Vice-Presidente em funções, e comunicações, em 12/07/2019, entre o Diretor do Departamento Jurídico e o Secretario Geral da ASF- Anexos 1 e 5 ao Relatório de Auditoria Interna, de junho de 2021;

*sobre a remuneração que iria auferir, resultante da entrada em funções de um novo CA, e de, uma primeira resposta, daquele Diretor, dando conta de uma diminuição do vencimento dos membros da CF e, depois, uma segunda resposta, do mesmo Diretor, informando ser de manter os vencimentos praticados ate ali, tudo com o conhecimento do Vice-Presidente em funções e da Diretora do Departamento Financeiro.*[7]

*238. Só em 19/05/2021, "no contexto da organização do arquivo de processos do Secretariado-Geral do Conselho de Administração" foi determinado, pela Presidente do CA da ASF, realizar uma auditoria ao "processo de nomeação dos membros da Comissão de Fiscalização em funções, incluindo a matéria relativa à fixação de remunerações", suscitada por "duvidas relativamente à forma como foram determinadas as remunerações devidas aos membros da Comissão de Fiscalização, as quais decorrem da inexistência de documentação, decisões e processos devidos".*[8]

*239. 0 Relatório da Auditoria Interna, de junho de 2021, conclui estar-se "perante matéria muito controvertida" e recomenda ser "prudente proceder-se ao estudo jurídico da melhor resolução da questão, tendo em conta as fundadas dúvidas sobre a existência de base legal que permita o pagamento dos vencimentos nos atuais montantes" e, com base neste, para "suprir ou prevenir eventuais não conformidades (...) o DRH deverá proceder á elaboração e submissão superior de proposta ao CA que fundamente o valor a pagar relativo ao vencimento dos membros" da CF. Apesar disso, quando indagada sobre a implementação das recomendações, a ASF alega que, "face às dúvidas suscitadas", em 28/10/2021 foi colocado à consideração do Secretário de Estado das Finanças (SEF)"o melhor encaminhamento da questão", reportando "a continuidade da posição adotada pela ASF, até que sejam transmitidas indicações superiores".*[9]

*240. Da carta da ASF ao SEF consta: "ficou totalmente claro que a base de cálculo dos montantes devidos aos membros da Comissão de Fiscalização não poderia ter sido*

---

[7] Comunicação, em 30/07/2019, do Vogal da CF da ASF para o Diretor do Departamento de Desenvolvimento de Recursos Humanos e resposta deste, da mesma data; este assunto foi comunicado ao Vice-Presidente, ainda no mesmo dia, pelo mesmo Diretor. Comunicações em 12/08/2019, do mesmo Diretor para o Vogal da CF e para a Diretora do Departamento Financeiro, com conhecimento ao Vice-Presidente, dando conta de alterações relativamente à resposta de 30/07/2019- Anexos 1 e 5 ao Relatório de Auditoria Interna, de junho de 2021.

[8] Despacho 1/2021, de 19/05, da Presidente do CA, suportado em Nota da mesma data da Diretora do Secretariado-Geral do CA e em documentos anexos - Anexo 1 ao Relatório de Auditoria Interna, de junho de 2021.

[9] Em 11/05/2023 - Resposta - Quesito 282, Complemento aos quesitos 78, 79 e 111, alíneas a) b) e e);

*aquela que foi considerada em 2018". Porém, questionava "se a remuneração dos membros da Comissão de Fiscalização estará bem calculada" e reportava que até "que sejam superiormente esclarecidas as dúvidas colocadas, por razões orgânicas e institucionais, a ASF continuará a processar os vencimentos devidos (...) de acordo com aquilo que foi decidido pelo anterior Conselho de Administração da ASF, e que o atual executivo desta Autoridade já veio encontrar implementado".*[10]*]*

O respondente remeteu pedido de esclarecimento conforme sub-considerando do ponto considerando que se volta a transcrever:

*"Da questão de um dos vogais da CF (o ROC), em 30/07/2019, dirigida ao Diretor do Departamento de Desenvolvimento de Recursos Humanos, constituído em 23/07/2019, sobre a remuneração que iria auferir, resultante da entrada em funções de um novo CA, e de, uma primeira resposta, daquele Diretor, dando conta de uma diminuição do vencimento dos membros da CF e, depois, uma segunda resposta, do mesmo Diretor, informando ser de manter os vencimentos praticados ate ali, tudo com o conhecimento do Vice-Presidente em funções e da Diretora do Departamento Financeiro."*, cumprindo o dever de diligência que sobre si impendia.

Por estas razões nada mais pode acrescentar, sendo certo que também não consta do Anexo VII, não lhe sendo imputada segundo entendeu, qualquer infração ou obrigação sancionatória e reintegratória, a existir.

Lisboa, 28 de julho de 2025

Júlio Tormenta

[10] Informação prestada pela ASF em 11/05/2023 e carta de 28/10/2021, ao Secretario de Estado das Finanças, em resposta ao quesito 78.

## 1.4. COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO DA ASF

Exmo. Senhor
Dr. Luís Filipe Simões
Auditor - Coordenador
Direção-Geral
Tribunal de Contas
**Lisboa, 28 de julho de 2025**

**Assunto: Resposta a carta de 14 de julho de 2025 com Assunto: Financiamento da Atividade Reguladora de Seguros e Fundos de Pensões – Relato de Auditoria – Audição – Prazo 10 dias úteis**

Maria Teresa Medeiros Garcia, portadora do cartão de cidadão n.º 07340177 3ZX, tendo recebido uma carta (carta supra) dirigida aos Senhores Membros da Comissão de Fiscalização da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, vem, por este meio, dizer que exerce o cargo de vogal da Comissão de Fiscalização (CF) da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF), desde 01/10/2018, conforme Despacho n.º 9199/2018, de Diário da República, 2.ª série — N.º 189 — 1 de outubro de 2018, o qual estabelece que "3 - Pelo exercício das funções na comissão de fiscalização da ASF é devido às pessoas designadas no n.º 1, a partir da data de produção de efeitos do presente despacho, o vencimento mensal previsto no n.º 1 do artigo 27.º dos estatutos da ASF, podendo este ser alterado por diploma legal." O referido artigo 27.º, do Decreto-Lei n.º 1/2015, de 6 de janeiro[1], determina que "1 - O presidente e os vogais da comissão de fiscalização têm direito a um vencimento mensal, pago 12 vezes ao ano, no valor de 1/4 do vencimento mensal fixado para o presidente e vogais do conselho de administração, respetivamente."

Na sequência das novas designações para o Conselho de Administração (CA), em junho de 2019, rececionou um email do Presidente da CF[2], em 18 de julho de 2019, com cópia digitalizada da carta da Presidente do CA da ASF (N/Ref.ª: 567/CA/2029), Maria Margarida de Lucena de Castelo Branco Corrêa de Aguiar, dirigida ao Presidente da CF, que anexava o Primeiro Relatório da Comissão de Vencimentos da ASF aprovado em 12 de junho (que lhe fora entregue em mão pela Presidente do CA já depois da reunião da CF no dia anterior, 17 de julho de 2019). Nessa carta era feito o pedido de tomar presente aos demais membros da CF o relatório enviado "por forma a que dele e das respetivas decorrências possam tomar conhecimento". No seguimento do diálogo entretanto havido entre os membros da CF, o vogal da CF (ROC) questionou o Diretor do Departamento de Desenvolvimento de Recursos Humanos da ASF, em email de 30 de julho de 2019, sobre a remuneração que iria auferir, a qual, naturalmente, implicaria idêntica situação para os vencimentos dos restantes membros da CF, cuja resposta final informou ser de manter os vencimentos praticados até ali, tudo com o conhecimento do Vice-Presidente em funções e da Diretora do Departamento Financeiro.

No exercício das funções na comissão de fiscalização da ASF, recebeu sempre de acordo com o que o Departamento de Desenvolvimento de Recursos Humanos da ASF lhe processou e pagou. Nunca lhe foi solicitado nada nem colocada qualquer questão, para além do pedido de informação necessário ao início do processamento do seu vencimento, cujo valor estava de acordo com o Despacho n.º 9199/2018, de Diário da República, 2.ª série — N.º 189 — 1 de outubro de 2018.

Com os meus melhores cumprimentos,

Assinado por: **MARIA TERESA MEDEIROS GARCIA**
Num. de Identificação: 07340177
Data: 2025.07.28 20:03:09+01'00'

Maria Teresa Medeiros Garcia
Vogal da Comissão de Fiscalização da ASF

CARTÃO DE CIDADÃO

[1] Com as alterações do Decreto-Lei n.º 59/2018, de 2 de agosto.

[2] Falecido em setembro de 2024.

## 1.5. Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social - Extrato do relato sobre supervisão e regulação das associações mutualistas missão de Fiscalização da ASF

```
********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
--------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada de correio eletrónico
--------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email         : paulo.pinheiro@mtsss.gov.pt
Data/hora     : 2025-07-17 19:34:00
--------------------------------------------------------------------------------
Registo nº    : 6549/2025
Data/hora     : 2025-07-23 16:10:05
Serviço       : DAVII
Email         : davii@tcontas.pt
N. Anexos     : 0
Anexos        : image001.png;image002.png
********************************************************************************
```

**De:** Paulo de Sousa Pinheiro <paulo.pinheiro@mtsss.gov.pt>
**Enviada:** 17 de julho de 2025 19:34
**Para:** Luis Filipe Simoes <LuisFilipeSimoes@tcontas.pt>
**Cc:** Gab. da Min. do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social <gabinete.mtsss@mtsss.gov.pt>; Gabinete da Secretária de Estado da Segurança Social <gabinete.sess@mtsss.gov.pt>; Apoio MTSSS <apoio.mtsss@mtsss.gov.pt>; Apoio SESS <apoio.sess@mtsss.gov.pt>; Ana Simões Correia <ana.simoes.correia@mtsss.gov.pt>
**Assunto:** RE: Tribunal de Contas: Financiamento da Atividade Reguladora de Seguros e Fundos de Pensões – Relato de Auditoria – Audição MTSSS – Prazo 5 dias úteis

Exmo. Senhor Auditor-Coordenador
Caro Dr. Luís Filipe Simões
Boa tarde,

Acusamos a receção do relato de auditoria sobre o financiamento da atividade reguladora de seguros e fundos de pensões, à qual prestámos a nossa melhor atenção.

Cumpre-me referir que a Recomendação dirigida a este Ministério está já a ser preparada e prevê-se que seja cumprida, a breve trecho. Neste sentido, reservamos a nossa resposta à recomendação que ficar a constar do relatório final.

Com os melhores cumprimentos,

PAULO PINHEIRO
Chefe de Gabinete
Head of Office

1

## 1.6. Diretor-Geral da Direção-Geral da Segurança Social - Extrato do relato sobre supervisão e regulação das associações mutualistas

DGSS: S-DGSS/7864/2025 DATA: 18-07-2025 14:56

REPÚBLICA PORTUGUESA
TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL

DGSS
Direção-Geral da Segurança Social

Exmo. Senhor
Dr. Luís Filipe Simões
Auditor-Chefe
Tribunal de Contas
Av. da República n.º 65
1050-189 Lisboa

V/R. V/Com. N/Ref. S-DGSS/7864/2025
DSEDR/Proc. 682-2022

Assunto: Supervisão e regulação das associações mutualistas – Relato de auditoria do TdC

Tendo esta Direção-Geral recebido extrato do relato sobre supervisão e regulação das associações mutualistas por parte desse Tribunal, e com base na análise efetuada dos factos descritos, apraz-nos registar o seguinte:

- Nos termos do Código das Associações Mutualistas (CAM), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 59/2018, de 2 de agosto, e da sua conjugação com o Decreto Regulamentar n.º 36/2012, de 27 de março, que define as atribuições deste organismo, as competências desta Direção-Geral estão limitadas aos atos das associações sujeitos a registo previstos na Portaria n.º 135/2007, de 26 de janeiro;

- No âmbito da interação entre os serviços, fomos informados pela Autoridade de Seguros e Fundos de Pensões (ASF) em 22 de dezembro de 2020 e em 13 de abril de 2021, que as associações mutualistas sujeitas ao regime de supervisão conforme o Despacho n.º 11392-A/2018, de 29 de novembro, se encontravam em incumprimento dos deveres inerentes ao período transitório;

- Mais informou a ASF e as associações mutualistas das desconformidades e dificuldades de adaptação ao regime de transição, aludindo à necessidade de criação de um regime de supervisão adaptado às características do setor mutualista tendo em conta os recursos e a dimensão das associações;

DIREÇÃO-GERAL DA SEGURANÇA SOCIAL
Largo do Rato,1 1269-144 LISBOA Tel. 215 952 990 VoIP 32190 dgss@seg-social.pt
http://www.seg-social.pt/dgss-direccao-geral-da-seguranca-social

Mod. DGSS/01

- Nesta circunstância, tendo os sucessivos gabinetes ministeriais (da área da segurança social) sido informados destes constrangimentos, foi sendo entendimento de que se deveria proceder aos ajustamentos normativos necessários no quadro da próxima revisão do CAM, processo atualmente em curso, de forma a garantir a adequação do regime e consequentemente a eficácia do mesmo, tendo em conta a salvaguarda dos interesses dos associados e a sustentabilidade das próprias associações.

Com os melhores cumprimentos,

O Diretor-Geral

João Gonçalves

## 1.7. MINISTRO DA ECONOMIA E DA COESÃO TERRITORIAL - EXTRATO DO RELATO SOBRE FINANCIAMENTO DA AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA

```
********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
--------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada de correio eletrónico
--------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email        : gabinete.mect@mect.gov.pt
Data/hora    : 2025-07-23 12:22:00
--------------------------------------------------------------------------------
Registo nº   : 6548/2025
Data/hora    : 2025-07-23 16:07:15
Serviço      : DAVII
Email        : davii@tcontas.pt
N. Anexos    : 0
Anexos       :
image001.png;image003.png;image004.png;image005.png;image006.png;image007.png;image008
.png
********************************************************************************
```

**De:** Gabinete MECT <gabinete.mect@mect.gov.pt>
**Enviada:** 23 de julho de 2025 12:22
**Para:** Luis Filipe Simoes <LuisFilipeSimoes@tcontas.pt>
**Cc:** Apoio MECT <apoio.mect@mect.gov.pt>; Rui Monteiro <rui.monteiro@mect.gov.pt>; Tribunal de Contas - DAVIII <DAVIII@tcontas.pt>
**Assunto:** RE: Entrada 1262/MECT/2025 : Tribunal de Contas: Financiamento da Atividade Reguladora de Seguros e Fundos de Pensões – Relato de Auditoria – Audição MECT – Prazo 5 dias úteis

Exmo. Senhor
Auditor-Coordenador
Dr. Luis Filipe Simões,

Informo que tomamos conhecimento da questão e em face da matéria não temos nada a aportar.

Com os meus melhores cumprimentos,

**Ana Tojal**
Chefe do Gabinete
Chief of Staff

REPÚBLICA PORTUGUESA | GABINETE DO MINISTRO DA ECONOMIA E DA COESÃO TERRITORIAL

Gabinete do Ministro da Economia e da Coesão Territorial

1

## 2. CONTRADITÓRIO PESSOAL

| N.º | ENTIDADE | RESPOSTA | | ALEGAÇÕES | | PROCURAÇÃO | | INCIDÊNCIA DA RESPOSTA |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | SIM | NÃO | SIM | NÃO | SIM | NÃO | |
| VER 1.1 | MINISTRO DAS FINANÇAS NOS XXIV E XXV GOVERNOS CONSTITUCIONAIS - *JOAQUIM MIRANDA SARMENTO* | X | | | X | | X | APRESENTOU RESPOSTA INSTITUCIONAL QUE INCIDIU SOBRE MATÉRIA PONTO 3.3.1 E ANEXO VII MAPA 3 |
| 2.1 | SECRETÁRIO DE ESTADO NOS XXI E XXII GOVERNOS CONSTITUCIONAIS - *RICARDO MOURINHO FÉLIX* | X | | X | | X | | MATÉRIA QUALIFICADA COMO EVENTUAL INFRAÇÃO FINANCEIRA (PONTO 3.3.1 E ANEXO VII MAPAS 1 E 2) |
| 2.1 | SECRETÁRIO DE ESTADO NOS XXII E XXIII GOVERNOS CONSTITUCIONAIS - *JOÃO NUNO MENDES* | X | | X | | | X | MATÉRIA QUALIFICADA COMO EVENTUAL INFRAÇÃO FINANCEIRA (PONTO 3.3.1 E ANEXO VII MAPAS 1 E 3) |
| 2.3 VER 1.2 | PRESIDENTE DO CA DA ASF DE 17/06/2019 A 22/09/2025 - *MARIA MARGARIDA DE LUCENA DE CASTELO BRANCO CORRÊA DE AGUIAR* | X | | X | | | X | ADESÃO À RESPOSTA INSTITUCIONAL DA ASF<br>MATÉRIA QUALIFICADA COMO EVENTUAL INFRAÇÃO FINANCEIRA (PONTO 3.3.1 E ANEXO VII MAPA 4; PONTO 3.3.4 E ANEXO VII MAPA 5, RETIRADO NO RELATÓRIO; PONTO 3.3.5 E ANEXO VII, ATUAIS MAPAS 5 E 6) |
| 2.4 VER 1.2 | VOGAL DO CA DA ASF DESDE 01/12/2022 - *JOSÉ DIOGO DUARTE SANTOS DE ALARCÃO E SILVA* | X | | X | | | X | ADESÃO À RESPOSTA INSTITUCIONAL DA ASF<br>MATÉRIA QUALIFICADA COMO EVENTUAL INFRAÇÃO FINANCEIRA (PONTO 3.3.1 E ANEXO VII MAPA 4; PONTO 3.3.4 E ANEXO VII MAPA 5, RETIRADO NO RELATÓRIO; PONTO 3.3.5 E ANEXO VII, ATUAIS MAPAS 5 E 6) |
| 2.5 | VOGAL DO CA DA ASF DE 17/06/2019 A 03/07/2025 - *MANUEL DE HERÉDIA CALDEIRA CABRAL* | X | | X | | | X | MATÉRIA QUALIFICADA COMO EVENTUAL INFRAÇÃO FINANCEIRA (PONTO 3.3.1 E ANEXO VII MAPA 4; PONTO 3.3.4 E ANEXO VII MAPA 5, RETIRADO NO RELATÓRIO; PONTO 3.3.5 E ANEXO VII, ATUAIS MAPAS 5 E 6) |
| 2.6 | VOGAL DO CA DA ASF DE 02/12/2022 A 28/08/2024 - *MARIA ADELAIDE RODRIGUES MARQUES CAVALEIRO* | X | | X | | X | | MATÉRIA QUALIFICADA COMO EVENTUAL INFRAÇÃO FINANCEIRA (PONTO 3.3.1 E ANEXO VII MAPA 4; PONTO 3.3.4 E ANEXO VII MAPA 5, RETIRADO NO RELATÓRIO; PONTO 3.3.5 E ANEXO VII, ATUAIS MAPAS 5 E 6 |
| 2.7 | PRESIDENTE DO CA DA ASF DE 01/09/2012 A 16/06/2019 - *JOSÉ ANTÓNIO FIGUEIREDO ALMAÇA* | X | | X | | | X | RESPOSTA CONJUNTA<br>MATÉRIA QUALIFICADA COMO EVENTUAL INFRAÇÃO FINANCEIRA (PONTO 3.3.1 E ANEXO VII MAPA 4; PONTO 3.3.5 E ANEXO VII, ATUAIS MAPAS 5 E 6) |
| | VOGAL DO CA DA ASF DE 01/09/2012 A 16/06/2019 - *MARIA DE NAZARÉ RALA ESPARTEIRO BARROSO* | X | | X | | | X | |
| 2.8 | VICE-PRESIDENTE DO CA DA ASF DE 01/09/2012 A 30/11/2022 - *FILIPE ALEXANDRE ALEMAN FERREIRA SERRANO* | X | | X | | X | | MATÉRIA QUALIFICADA COMO EVENTUAL INFRAÇÃO FINANCEIRA (PONTO 3.3.1 E ANEXO VII MAPA 4; PONTO 3.3.4 E ANEXO VII MAPA 5, RETIRADO NO RELATÓRIO; PONTO 3.3.5 E ANEXO VII, ATUAIS MAPAS 5 E 6) |
| 2.9 | SECRETÁRIO-GERAL DA ASF DE 06/01/2014 A 28/07/2019 - *RUI MANUEL LOPES FIDALGO* | X | | X | | | X | RESPOSTA CONJUNTA<br>MATÉRIA QUALIFICADA COMO EVENTUAL INFRAÇÃO FINANCEIRA (PONTO 3.3.1 E ANEXO VII MAPA 4) |
| | DIRETORA DO DEPARTAMENTO FINANCEIRO/DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO DE 06/01/2014 A 20/11/2019 - *MARIA JACINTA DIAS* | X | | X | | | X | |
| 2.10 | DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS HUMANOS DE 29/07/2019 A 04/07/2023 - *ARMANDO PINHEIRO SANTOS* | X | | X | | X | | MATÉRIA QUALIFICADA COMO EVENTUAL INFRAÇÃO FINANCEIRA (PONTO 3.3.1 E ANEXO VII MAPA 4) |

## 2.1. Secretário de Estado nos XXI e XXII Governos Constitucionais

Centro Jurídico do Estado
CEJURE

**Tribunal de Contas**

**Processo n.º 20/2018 – Audit – 2ª Secção**

**DA VII**

**Exmo. Senhor Juiz Conselheiro**

***Ricardo Mourinho Félix***, Secretário de Estado Adjunto, do Tesouro e das Finanças dos XXI e XXII Governos Constitucionais, notificado para se pronunciar em sede de audiência prévia dos interessados, ou de contraditório, sobre o Relato de Auditoria nº 1/2025 relativo ao Financiamento da Atividade Reguladora de Seguros e Fundos de Pensões, vem dizer:

**I - <u>Introdução</u>**

**1º.** O Relato de Auditoria notificado ao requerente entende que o seu comportamento gerou a responsabilidade financeira sancionatória tipificada no artigo 65º, nº 1, alínea l) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, e, por essa via, contaminando a infração tipificada na alínea b) do mesmo artigo.

**2º.** Nos números 211, 215 e 216 do Relato de Auditoria, a propósito da responsabilidade financeira sancionatória relativa ao processo de designação dos membros do conselho de administração da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, escreve-se que

«*A omissão dos procedimentos necessários para fazer cessar o exercício de funções dos membros do CA oriundos do CD do ISP, até ao fim do prazo adequado (segundo o legislador) para preencher cargos vagos, 45 dias após o termo dos mandatos, configura infração financeira sancionatória, por violação de normas legais ou regulamentares sobre admissão de pessoal, prevista no artigo 65º, nº 1, alínea l) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas*».

«*A omissão dos procedimentos necessários para fazer cessar as situações de exercício de funções dos membros do CA oriundos do CD do ISP, além do prazo de 45 dias após o termo dos mandatos, também determinou pagamentos inerentes às contraprestações, pelo exercício desses cargos, superiores, em 577,471,26€, aos vencimentos que seriam devidos caso a substituição tivesse sido feita atempadamente*».

Rua Prof. Gomes Teixeira, 2 | 1399-022 Lisboa
Tel. (+351) 21 392 77 50 cejure@cejure.gov.pt www.cejure.gov.pt

«*A conduta omissiva foi, por isso, ainda geradora da violação de normas sobre a assunção e o pagamento de despesas públicas, prevista no artigo 65º, nº 1, alínea b) da LOPTC, a saber: artigo 25º da LQER e artigo 14º dos Estatutos da ASF*».

**3º.** No número 228 do Relato da Auditoria, a propósito da responsabilidade financeira sancionatória relativa ao processo de designação dos membros da comissão de fiscalização da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, escreve-se que

«*A omissão do procedimento necessário para fazer cessar as situações de exercício de funções dos membros ao CF oriundos da CF do ISP e dos membros designados em 2018, configura infração financeira sancionatória, por violação de normas legais ou regulamentares sobre admissão de pessoal, prevista no artigo 65º, nº 1, alínea b) e l) da LOPTC*».

**4º.** Como melhor se pretende evidenciar ao longo da presente pronúncia,

a) não estão reunidos os pressupostos para efetivação da responsabilidade financeira sancionatória prevista no artigo 65º, nº 1, alínea l) e alínea b) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, no que diz respeito ao requerente, já que os tipos sancionatórios nem sequer se encontram preenchidos;

b) não estão reunidos os pressupostos para efetivação da responsabilidade financeira sancionatória prevista no artigo 65º, nº 1, alínea l) e alínea b) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, relativamente ao requerente, já que a competência para a designação dos membros do conselho de administração da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões era exclusiva do Governo enquanto órgão colegial (Conselho de Ministros) mantendo os membros do Governo tarefas operativas e de mera dinamização;

c) não existe um comportamento omissivo do requerente que possa ser valorado, já que no caso nem tinha a seu cargo a guarda ou a gestão de dinheiros ou outros valores públicos, nem tinha poderes dispositivos, tendo agido no exercício de tarefas estritamente instrutórias.

d) não existe qualquer ilicitude, porquanto nenhuma disposição legal ou regulamentar foi violada (não existe prazo legal para a substituição, sendo normal, na prática de qualquer governo, a manutenção dos titulares em funções para além do termo do mandato);

e) não existe culpa do requerente, já que o regime legal não permite um juízo de censura sobre a duração do procedimento de designação (naturalmente, não a conclusão, mas a instrução).

f) sem comportamento relevante, sem ilicitude e sem culpa, não há responsabilidade financeira sancionatória;

g) as considerações que vão ser efetuadas a propósito da designação dos membros do conselho de administração, aplicam-se, mutatis mutandis, à designação dos membros da comissão de fiscalização, com as diferenças de que nesse caso o requerente detinha competência dispositiva (não própria, mas delegada) e o procedimento mantinha-se restrito à função administrativa.

**5º.** A imputação de responsabilidade financeira sancionatória ao requerente resulta de um erro grosseiro de interpretação do artigo 20º da lei-quadro das entidades reguladoras (aprovada pela Lei nº 67/2013, de 28 de agosto), que não é juridicamente defensável.

**6º.** Para agravar, existem indícios no Relato de Auditoria de que se trata de um erro consciente

## II - <u>Contexto normativo</u>

**7º.** A Lei nº 67/2013, de 28 de agosto, aprovou a denominada lei-quadro das entidades reguladoras.

**8º.** Ao invés do que a denominação sugere, a lei-quadro das entidades reguladoras não é uma lei de valor reforçado, que deva ser assumida como parâmetro de validade de outras leis. Embora os critérios constitucionais de determinação e o âmbito das leis de valor reforçado sejam doutrinalmente controvertidos, as leis de valor reforçado são leis da Assembleia da República a que a Constituição atribui um valor paramétrico face a outras leis.

Os casos típicos são as leis orgânicas, as leis que carecem de aprovação por maioria reforçada, e as leis que se assumem como pressuposto normativo necessário de outras leis ou que por outras leis devam ser respeitadas, como é o caso das leis de autorização legislativa, das leis de bases, da lei do orçamento, da lei das reprivatizações, e mais algumas.

**9º.** Não é o caso da lei-quadro das entidades reguladoras, não obstante o nome.

**10º.** O artigo 3º da Lei nº 67/2013, de 28 de agosto, tem por epígrafe, «normas de adaptação e transitórias», e é constituído efetivamente por direito transitório formal e pela determinação da edição de disposições legislativas de adaptação dos estatutos das entidades reguladoras indicadas no nº 3 ao novo regime por si estabelecido.

**11º.** Assim, o nº 1 do artigo 3º dispõe

«*Os estatutos das entidades reguladoras atualmente existentes devem ser adaptados por decreto-lei ao disposto na lei-quadro, em anexo à presente lei, no prazo de 90 dias após a entrada em vigor desta lei e entram em vigor no 1.º dia do mês seguinte ao da sua publicação*».

Como já referido, não se tratando de uma lei de valor reforçado, o estabelecimento de um prazo para a edição dos novos estatutos das entidades reguladoras tinha um valor meramente indicador.

No caso da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, que sucedeu ao Instituto de Seguros de Portugal, tal ocorreu através do Decreto-Lei nº 1/2015, de 6 de janeiro.

**12º.** O nº 5 do artigo 3º da Lei nº 67/2013, de 28 de agosto, contém disposição de direito transitório formal relevante para a presente pronúncia, e que se transcreve

«*Até à entrada em vigor dos diplomas a que se refere o n.º 1, as entidades reguladoras atualmente existentes continuam a reger-se pelas disposições e atos normativos, regulamentares e administrativos que lhes são aplicáveis*».

**13º.** Por sua vez, o artigo 5º da Lei nº 67/2013, de 28 de agosto, sobre a epígrafe «produção de efeitos» contém disposições de direito transitório essencialmente formal (mas não só) também importantes para a presente pronúncia, e que igualmente se transcrevem

«*1 - A entrada em vigor da presente lei ou dos diplomas a que se refere o n.º 1 do artigo 3.º não implica a cessação dos mandatos em curso.*
*2 - Relativamente aos titulares dos órgãos das entidades reguladoras que tenham sido designados ou providos definitivamente, os mandatos mantêm a duração inicialmente definida, sem possibilidade de renovação.*
*3 - As incompatibilidades ou impedimentos estabelecidos na lei-quadro das entidades reguladoras, em anexo à presente lei, aplicam-se aos titulares dos órgãos das entidades reguladoras que venham a ser designados ao abrigo da lei-quadro.* [...]

*5 - As alterações introduzidas pela lei-quadro das entidades reguladoras, em anexo à presente lei, ao estatuto remuneratório dos titulares dos respetivos órgãos, já designados ou a designar, produzem efeitos no mês seguinte ao da determinação das remunerações nos termos do artigo 25.º da referida lei-quadro.*
*6 - Em relação aos atuais titulares dos órgãos das entidades reguladoras e que se encontrem em exercício de funções, da aplicação da regra prevista no número anterior não pode resultar, durante a vigência do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro ou até à conclusão do respetivo mandato se for posterior, um aumento de qualquer das componentes da remuneração auferida à data da entrada em vigor da presente lei*»

**14º.** O procedimento de designação do conselho de administração das entidades reguladoras encontra-se estabelecido no artigo 17º da lei-quadro aprovada pela Lei nº 67/2013, de 28 de agosto.

**15º.** Ressalta dessa regulação a caraterização do procedimento em causa como um procedimento resultante da função política do Estado (coadjuvada por elementos da função administrativa).

Efetivamente, os membros do conselho de administração são designados por resolução do Conselho de Ministros (ato de conteúdo variável), que para além do parecer da CRESAP (elemento administrativo), deve ser precedida por um parecer da comissão competente da Assembleia da República (elemento político).

Por outro lado, «*Não pode ocorrer a designação ou proposta de designação entre a convocação de eleições para a Assembleia da República ou a demissão do Governo e a investidura parlamentar do Governo recém-designado, salvo se se verificar a vacatura dos cargos em causa e a urgência da designação, caso em que a referida designação ou proposta de designação de que não tenha ainda resultado designação dependem de confirmação pelo Governo recém-designado*».

**16º.** A designação dos membros do conselho de administração das entidades reguladoras é um ato individual e concreto que releva da função política do Estado e não da função administrativa, com intervenção consultiva da Assembleia da República (que não exerce a função administrativa) e o estabelecimento de um «prazo almofada» em períodos pré e pós-eleitorais.

**17º.** O artigo 20º da lei-quadro aprovada pela Lei nº 67/2013, de 28 de agosto, estabelece a duração e os termos da cessação do mandato dos membros do conselho de administração que venham a ser designados durante o seu âmbito de aplicação.

Ressalta o princípio do mandato relativamente longo (seis anos), mas único, reputado adequado à independência das entidades reguladoras.

O nº 6 dispõe que «*Nas situações de cessação do mandato pelo decurso do respetivo prazo e renúncia, os membros do conselho de administração mantêm-se no exercício das suas funções até à sua efetiva substituição*».

Ou seja, a cessação do mandato pelo decurso do respetivo prazo e a renúncia não determinam que o cargo fique vago, sem ocupação, já que o titular se mantém em funções até à nova designação.

Por sua vez, o nº 7 desse artigo procura resolver aquelas situações em que o cargo fica vago, sem titular (caso típico da morte ou incapacidade permanente), ao dispor «*No caso de vacatura por um dos motivos previstos nos números anteriores, a vaga é preenchida no prazo máximo de 45 dias após a sua verificação*», estabelecendo um prazo manifestamente curto para fazer face a uma situação de urgência (cargo sem titular).

**18º.** O estatuto remuneratório dos membros do conselho de administração encontra-se definido no artigo 25º da lei-quadro das entidades reguladoras independentes.

Na sequência da alteração introduzida pela Lei nº 12/2017, de 2 de maio, os nºs 2, 3 e 4 desse artigo passaram a ter a seguinte redação

«*2 - A remuneração dos membros do conselho de administração integra um vencimento mensal e, para despesas de representação, um abono mensal pago 12 vezes ao ano, o qual não pode ultrapassar 40 /prct. do respetivo vencimento mensal.*
*3 - Para efeitos do disposto no número anterior, o vencimento mensal não pode ultrapassar em 30 /prct. o último nível remuneratório da tabela remuneratória única prevista na Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro.*
*4 - O vencimento mensal e o abono mensal para despesas de representação dos membros do conselho de administração são fixados pela comissão de vencimentos*».

**19º.** No que diz respeito à designação dos membros da comissão de fiscalização, o artigo 28º da lei-quadro estabelece, nos nºs 3, 4 e 7, que

«*3 - Os membros da comissão de fiscalização e o fiscal único são designados por despacho dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e pela principal área de atividade económica sobre a qual incide a atuação da entidade reguladora.*

*4 - O mandato dos membros da comissão de fiscalização e do fiscal único tem a duração de quatro anos, não sendo renovável, sem prejuízo do disposto no número seguinte*

*7 - O presidente e o fiscal único, e os vogais da comissão de fiscalização, têm direito a um vencimento mensal, pago 12 vezes ao ano, no valor de 1/4 do vencimento mensal fixado para o presidente e vogais do conselho de administração, respetivamente*».

**20º.** Os estatutos da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, que sucedeu ao Instituto de Seguros de Portugal, foram aprovados através do Decreto-Lei nº 1/2015, de 6 de janeiro.

Os estatutos da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões refletem, sem modelações, o essencial da regulação constante da lei-quadro aprovada pela Lei nº 67/2013, de 28 de agosto.

## III - <u>As imputações constantes do Relato de Auditoria</u>

**21º.** O Relato de Auditoria imputa ao Secretário de Estado Adjunto, do Tesouro e das Finanças, dos XXI e XXII Governos Constitucionais, responsabilidade financeira sancionatória por atraso na designação dos membros do conselho de administração e da comissão de fiscalização da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões.

O raciocínio seguido não é linear, já que atribui primazia a algumas disposições legais sobre outras, sem que se perceba qual o critério hermenêutico utilizado (e seu acolhimento pela lei), e procede a uma interpretação do regime legal manifestamente «*contra legem*».

**22º.** De forma a não deturpar o raciocínio, optou-se por transcrever o essencial da fundamentação relativa ao processo de designação dos membros do conselho de administração (números 161 a 176), acrescido dos parágrafos conclusivos (211, 215, 216 e 228).

«*161. À data da entrada em vigor dos Estatutos da ASF, a 01/02/2015, os mandatos dos membros do Conselho Diretivo (CD) e da Comissão de Fiscalização (CF) do ISP estavam em curso.*

*162. 0 CD do ISP era constituído por um Presidente, um Vice-Presidente e uma Vogal, designados para um mandato de cinco anos, com efeitos a 01/09/2012, por*

*Resolução do Conselho de Ministros (RCM), antecedida de proposta do Ministro das Finanças e pronuncia da Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Publica (CReSAP). Ao abrigo do regime de designação, o mandato era renovável por igual período, uma única vez.*

*163. A CF do ISP também era constituída por três membros, neste caso Presidente e dois Vogais, um deles revisor oficial de contas (ROC), designados, por despacho da Secretária de Estado do Tesouro e das Finanças ao abrigo de competências delegadas, desde 25/10/2012. Até então, os mandatos tinham a duração de três anos, renováveis por iguais períodos.*

*164. Face ao disposto na Lei 67/2013, de 18/08, que aprovou a LQER, o DL 1/2015, de 06/01, que aprovou os Estatutos da ASF, manteve a duração desses mandates, mas sem renovação. 0 legislador pretendia a aplicação célere do disposto na LQER sobre designações, duração e não renovação de mandatos, incompatibilidades e impedimentos, para garantir mais independência, imparcialidade e autonomia das ER.*

*165. Os novos membros para o CA da ASF continuaram a ser designados por RCM, após proposta do MF e parecer da CReSAP, mas passou a exigir-se o parecer fundamentado da comissão competente da Assembleia da República, após audição dos indigitados. Não sendo vinculativo, este parecer concorre para as garantias referidas, tem relevância política e conclusão publicada com a RCM.*

*166. Os mandatos passaram a ter a duração de seis anos, sem renovação, e os membros apenas podem ser providos em órgãos da ASF seis anos após a cessação dos respetivos mandatos. O regime de incompatibilidades e impedimentos, aplicável aos membros da ASF designados ao abrigo do novo regime, passou a ser mais restrito do que o regime até então vigente.*

*167. Quanta à CF, manteve-se a forma de designação, mas os mandatos passaram a ser de quatro anos, não são renováveis e os respetivos membros apenas podem ser providos em órgãos da ASF quatro anos após a cessação dos mandatos. Os membros, designados ao abrigo do novo regime, passaram a estar sujeitos a parte dos impedimentos estabelecidos para os membros do CA e não podem manter qualquer vínculo laboral como Estado.*

*168. 0 princípio dos mandatos únicos, com a proibição de nova designação sem ter decorrido prazo igual ao desses mandatos, é inovação da LQER para reforçar independência, imparcialidade e autonomia, pretendendo também evitar a*

*apropriação pessoal do cargo. Impor limites temporais aos mandatos visa evitar que a burocracia técnica assuma o poder a favor de agendas próprias.*

*169. Apesar dos objetivos pretendidos, os membros do CA da ASF, ainda designados para o ISP, só foram substituídos por membros designados nos termos do novo regime jurídico, em 17/06/2019, no caso do Presidente e da Vogal, oriundos do ISP, e, em 01/12/2022, no do Vice-Presidente. Os primeiros foram substituídos 21 meses e 16 dias após o termo do seu mandato, em 31/08/2017, e o Vice-Presidente foi substituído cinco anos e três meses após esse termo.*

*170. Os membros designados para a CF do ISP, foram substituídos em 01/10/2018, por três novos membros, quase três anos após o termo dos seus mandatos, em 24/10/2015. Já os membros nomeados em 2018, e com mandatos terminados em 30/09/2022, mantêm-se em funções.*

*171. A LQER e os Estatutos da ASF estabelecem a manutenção em funções dos membros do CA e da CF até a sua efetiva substituição.*

*172. Porém, a aplicação destas normas não se pode sobrepor, de facto, ao regime imperativo das regras de duração de mandatos e da sua não renovação, estabelecidas na LQER, nos Estatutos da ASF e no regime transitório e de produção de efeitos. Sendo o termo dos mandatos previsível, o responsável pelas designações, no caso, o MF, que tem a competência de os indicar, deve realizar os procedimentos tendentes as novas designações antes desse termo.*

*173. A par da imperatividade do regime de duração de mandatos e da sua não renovação, o legislador estabeleceu o desfasamento de mandatos, em pelo menos seis meses, no caso de designações simultâneas de membros do CA, através da limitação da duração de um ou mais mandatos, para conciliar o princípio da continuidade do serviço público com o prazo fixado para os mandatos.*

*174. No caso dos membros do CA, há que atender, ainda, ao prazo máximo de 45 dias para o preenchimento dos cargos em caso de vacatura. Esta norma remete para um dos motivos previstos nos números anteriores, sendo um deles a cessação do mandato pelo decurso do prazo. Trata-se do prazo que o legislador entendeu ser razoável para a substituição, garantindo, também, aos titulares dos cargos, a não imposição de um dever desproporcional de continuidade de funções em caso de inércia do Governo.*

*175. Em suma, os membros do CA e da CF da ASF, ainda designados para o ISP, só foram substituídos muito após o termo dos seus mandatos (Presidente e Vogal do CA, 21 meses e 16 dias depois; Vice-Presidente, cinco anos e três meses depois; e membros*

*da CF, três anos depois), contrariando o objetivo do legislador de aplicação célere do disposto na LQER sobre designações , duração e não renovação de mandatos, incompatibilidades e impedimentos, para garantir mais independência, imparcialidade e autonomia das ER. Alem disso, os membros da CF, nomeados em 2018 e com mandates terminados em 30/09/2022, mantêm-se em funções.*

*176. 0 atraso na substituição dos membros oriundos do CD do ISP teve impacto financeiro na ASF, tanto nas remunerações dos membros deste órgão, como nas remunerações dos membros da CF*».

«*A omissão dos procedimentos necessários para fazer cessar o exercício de funções dos membros do CA oriundos do CD do ISP, até ao fim do prazo adequado (segundo o legislador) para preencher cargos vagos, 45 dias após o termo dos mandatos, configura infração financeira sancionatória, por violação de normas legais ou regulamentares sobre admissão de pessoal, prevista no artigo 65º, nº 1, alínea l) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas*».

«*A omissão dos procedimentos necessários para fazer cessar as situações de exercício de funções dos membros do CA oriundos do CD do ISP, além do prazo de 45 dias após o termo dos mandatos, também determinou pagamentos inerentes às contraprestações, pelo exercício desses cargos, superiores, em 577,471,26€, aos vencimentos que seriam devidos caso a substituição tivesse sido feita atempadamente».*

«*A conduta omissiva foi, por isso, ainda geradora da violação de normas sobre a assunção e o pagamento de despesas públicas, prevista no artigo 65º, nº 1, alínea b) da LOPTC, a saber: artigo 25º da LQER e artigo 14º dos Estatutos da ASF*».

«*A omissão do procedimento necessário para fazer cessar as situações de exercício de funções dos membros ao CF oriundos da CF do ISP e dos membros designados em 2018, configura infração financeira sancionatória, por violação de normas legais ou regulamentares sobre admissão de pessoal, prevista no artigo 65º, nº 1, alínea b) e l) da LOPTC*».

**23º.** O raciocínio transcrito é, na opinião do requerente, um raciocínio juridicamente insustentável, que ignora ostensivamente os critérios hermenêuticos acolhidos na ordem jurídica portuguesa, para obter resultados pré-determinados.

Não é o que se devia esperar de uma auditoria sob responsabilidade de um tribunal, nem é o que se devia esperar de um órgão com responsabilidade no

controlo da despesa pública, já que se trata, como é evidente, de uma causa juridicamente injustificada de despesa (pública e privada) acrescida.

O requerente vai procurar demonstrar, *infra*, os erros de interpretação jurídica em que incorre o texto transcrito.

## IV - Nota breve sobre os pressupostos da responsabilidade financeira sancionatória

**24º.** A responsabilidade financeira sancionatória consiste na aplicação de multas pela prática meramente culposa ou dolosa de certos factos tipificados nos artigos 65.º e 66.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

**25º.** Os pressupostos da responsabilidade financeira sancionatória, tal como acolhidos pelo próprio Tribunal de Contas, são os seguintes:

a) um comportamento (ação ou omissão, direta ou subsidiária) de um sujeito que tem a seu cargo a guarda ou a gestão de dinheiros ou outros valores públicos;
b) a ilicitude desse comportamento, por inobservância e, ou, violação de um dever de serviço normativamente fixado;
c) a culpa do agente da conduta, traduzida num juízo de censura sobre a ação ou a omissão.

**26º.** A mera leitura, sequencial, dos pressupostos referidos demonstra, à saciedade, que a situação do requerente não se subsume nos tipos legais de responsabilidade financeira sancionatória.

Para além disso, não existe qualquer comportamento ilícito, nem é identificável qualquer culpa.

## V - O contexto político e governativo do período considerado no Relato de Auditoria

### V.1 - Enquadramento e contexto do sistema financeiro (2015-2019)

**27º.** O XXI Governo Constitucional tomou posse em 26 de novembro de 2015.

**28º.** Desde o início foi necessário tomar um conjunto de decisões urgentes no âmbito das áreas sob a responsabilidade do Secretário de Estado Adjunto, do Tesouro e

das Finanças, exigindo uma dedicação intensa e completa, e, sobretudo, uma hierarquização política de prioridades, que só podia ser assumida pelo Governo.

**29º.** No período de 2015 a 2019, o sistema financeiro nacional atravessou uma fase particularmente complexa e exigente:

a) em dezembro de 2015, foi decidido o processo de resolução do BANIF, incluindo a segregação de ativos, o que implicou negociações com o Banco Central Europeu (BCE) e a Comissão Europeia (CE), bem como a criação de uma sociedade-veículo (a Oitante) para gerir os ativos segregados, exigindo ainda a nomeação dos respetivos órgãos de administração.

b) Em 2016, decorreu o processo de recapitalização da Caixa Geral de Depósitos em condições de mercado, o qual envolveu negociações prolongadas com o BCE e a CE ao longo de 2016 e a nomeação dos novos órgãos sociais no final de 2016 e de novo no início de 2017.

c) Foi nomeado um novo Presidente para o Novo Banco em agosto de 2016 e realizada a venda do banco em outubro de 2017, conforme o Acordo de Resolução de 2014. Este processo implicou a criação de mecanismos que assegurassem a venda em condições de mercado, evitando a liquidação, e exigiu intensas negociações com o BCE e a CE em 2016 e 2017, assim como a nomeação de personalidades para órgãos de administração e fiscalização e múltiplas comissões de acompanhamento.

d) Durante este período, houve ainda a necessidade de proceder à nomeação dos Conselhos de Administração de várias entidades públicas relevantes na esfera do Ministério das Finanças e/ou do setor financeiro público, que concorrem, nas competências e requisitos exigidos às personalidades a designar, com o perfil exigido aos membros dos órgãos societários da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões:

— CMVM (novembro de 2016 e fevereiro de 2019),
— Banco de Portugal (2017 e 2018)
— Caixa Geral de Depósitos (2016 e 2017)
— Parpública (fevereiro de 2017),
— Parvalorem (fevereiro de 2019),
— IGCP (janeiro de 2019).

**30º.** Estas circunstâncias impuseram prioridades políticas claras e urgentes, que condicionaram o calendário de várias outras decisões, em função da

hierarquização política acolhida pelo Governo (único órgão competente para tal), tendo em conta os previsíveis impactos sistémicos.

**31º.** A situação frágil do setor bancário e do próprio sistema financeiro levantava questões sobre a sua estabilidade. Era, assim, exigido que o Governo garantisse uma credibilidade reforçada na nomeação dos órgãos de gestão de entidades financeiras ou supervisores, requerendo experiência, idoneidade e *curriculum* publicamente reconhecidos. O Banco de Portugal e a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários foram particularmente afetados na sua credibilidade e funcionamento, em particular, no quadro da resolução do BES. Por outro lado, a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões sempre funcionou regularmente, cumprindo a sua missão e o setor segurador manteve uma estabilidade notável naquele quadro.

**V.2 - <u>Práticas e constrangimentos relativos à nomeação dos membros dos conselhos de administração de entidades reguladoras e empresas públicas</u>**

**32º.** A nomeação de personalidades para órgãos sociais de entidades reguladoras e do setor financeiro apresenta diversas especificidades, que dificultam o processo, sendo de destacar, em particular

a) A dimensão do mercado português e o facto de a concorrência por profissionais com o perfil adequado ser internacional;
b) A dificuldade em encontrar personalidades com experiência e conhecimentos técnicos compatíveis com o elevado grau de responsabilidade exigido;
c) A dificuldade em encontrar personalidades que aceitem as condições de remuneração e os impedimentos supervenientes ao exercício de funções;
d) A dificuldade em encontrar personalidades que não apresentem conflitos de interesses ou incompatibilidades legais.

**33º.** Embora estivesse delegada no requerente a competência para o acompanhamento das entidades reguladoras do sistema financeiro, não detinha competência para identificar, escolher e decidir sobre os membros dos conselhos de administração dessas entidades.

**34º.** Como é conhecido, o n.º 3 do artigo 17.º da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras, estabelece que a designação compete exclusivamente ao Conselho de Ministros.

**35º.** No exercício das funções que estavam atribuídas ao requerente, atuou sempre com zelo e dever de cuidado, tendo promovido diligências práticas e executivas

relativas ao procedimento de substituição dos órgãos de administração da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões assim que tal se tornou viável no quadro das prioridades políticas do Governo e das entidades onde era necessário prover lugares em órgãos de gestão.

**36º.** No contexto dessas tarefas práticas e executivas, o requerente manteve ao longo do mandato reuniões periódicas com a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões sobre temas do setor segurador.

**37º.** Em abril de 2017, numa dessas reuniões, foi solicitado ao Presidente da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, em final de mandato, que contribuísse para a identificação de personalidades passiveis de serem nomeadas para a comissão de fiscalização, a comissão de vencimentos e o conselho consultivo.

**38º.** Em 2018, foi iniciado o trabalho de identificação de personalidades aptas para integrarem o Conselho de Administração e a Comissão de Fiscalização da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões.

**39º.** Foram consideradas 9 pessoas para o cargo de Presidente (com a orientação de que deveria ser preferencialmente uma mulher), 17 para Vogais, e 5 para a Comissão de Fiscalização**.**

**40º.** Foram convidados para Presidente 5 candidatos, tendo ocorrido 4 recusas.

**41º.** O processo seguiu, mais ou menos, os seguintes passos:

a) Identificação de personalidades (envolvendo o Secretário de Estado, o Ministro das Finanças e, em alguns casos, outros membros do Governo com conhecimento na área);
b) Verificação dos requisitos legais;
c) Seleção de candidatos, em articulação com o Primeiro-Ministro, dado que a designação é efetuada por Resolução do Conselho de Ministros;
d) Contactos exploratórios e audiências com o Ministro das Finanças ou com o Secretário de Estado, com cada um e pela ordem pré-definida, frequentemente seguido de pedidos de tempo para reflexão e ponderação da disponibilidade por parte das personalidades abordadas;
e) Validação documental;
f) Em caso de recusa, o processo reiniciou-se com a identificação e convite de uma nova personalidade, tendo sido necessário conciliar agendas entre os candidatos e os membros do Governo.

**42º.** A identificação de candidatos decorreu ao longo de 2018, com convites realizados no segundo semestre de 2018 e início de 2019.

**43º.** O processo foi remetido à CRESAP em 14 de fevereiro de 2019.

**44º.** Os processos de designação de membros dos órgãos sociais das entidades reguladoras foram complexos e morosos, frequentemente marcados por recusas, o que implicou reinícios.

**45º.** Em acréscimo, foi necessário assegurar equipas de gestão com valências complementares, com bom funcionamento coletivo e a observância das regras de equilíbrio de género previstas na lei-quadro, que impuseram ajustamentos sucessivos.

**46º.** Ao contrário do entendimento constante do Relato de Auditoria, o procedimento de designação iniciou-se muito antes do envio de documentação à CRESAP.

**47º.** O envio à CRESAP não correspondeu ao início do processo, mas sim à sua fase final no âmbito das diligências práticas e executivas que cabiam ao Secretário de Estado assegurar.

**48º.** Em consequência, o processo de designação dos novos membros para os órgãos societários da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, teve início no segundo trimestre de 2017, e não no primeiro trimestre de 2019, como pressupõe o Relato de Auditoria (sem informação que lhe permitisse ser mais preciso, reconheça-se).

**49º.** Durante o período considerado no Relato de Auditoria, o Governo dirigiu os seus esforços prioritários na estabilização do sistema financeiro, salvaguarda do interesse público e preservação da confiança dos mercados, o que condicionou o calendário de outras decisões.

**50º.** Acresce que, no período de 2016 e 2017, decorreu na Assembleia da República o processo de revisão da lei-quadro das entidades reguladoras, culminando na aprovação em maio de 2017 de limites remuneratórios para membros dos conselhos de administração e das comissões de fiscalização das entidades reguladoras.

**51º.** A definição destes limites era determinante para a abertura dos processos de nomeação, sendo indispensável a clarificação legal para avançar.

**52º.** E o Governo avançou nessa altura, contemporânea da alteração legal, e sem que tenha havido inação ou inércia no processo de designação.

**53º.** A partir de 2020, a questão pandémica entorpeceu a generalidade dos procedimentos.

**54º.** O processo de substituição dos órgãos da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões foi conduzido com responsabilidade, tendo enfrentado constrangimentos políticos, legais e operacionais que justificam plenamente os prazos verificados.

**55º.** Tratou-se, reitera-se, de um procedimento tramitado no exercício da função política do Estado, com intervenção da Assembleia da República, sem que tenha sido violado qualquer aspeto do regime legal.

## VI - <u>Pronúncia sobre as imputações</u>

**56º.** Nos números 211, 215 e 216 do Relato de Auditoria, a propósito da responsabilidade financeira sancionatória relativa ao processo de designação dos membros do conselho de administração da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, escreve-se que

«*A omissão dos procedimentos necessários para fazer cessar o exercício de funções dos membros do CA oriundos do CD do ISP, até ao fim do prazo adequado (segundo o legislador) para preencher cargos vagos, 45 dias após o termo dos mandatos, configura infração financeira sancionatória, por violação de normas legais ou regulamentares sobre admissão de pessoal, prevista no artigo 65º, nº 1, alínea l) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas*».

«*A omissão dos procedimentos necessários para fazer cessar as situações de exercício de funções dos membros do CA oriundos do CD do ISP, além do prazo de 45 dias após o termo dos mandatos, também determinou pagamentos inerentes às contraprestações, pelo exercício desses cargos, superiores, em 577,471,26€, aos vencimentos que seriam devidos caso a substituição tivesse sido feita atempadamente*».

«*A conduta omissiva foi, por isso, ainda geradora da violação de normas sobre a assunção e o pagamento de despesas públicas, prevista no artigo 65º, nº 1, alínea b) da LOPTC, a saber: artigo 25º da LQER e artigo 14º dos Estatutos da ASF*».

**57º.** No número 228 do Relato da Auditoria, a propósito da responsabilidade financeira sancionatória relativa ao processo de designação dos membros da comissão de fiscalização da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, escreve-se que

«*A omissão do procedimento necessário para fazer cessar as situações de exercício de funções dos membros ao CF oriundos da CF do ISP e dos membros designados em 2018, configura infração financeira sancionatória, por violação de normas legais ou regulamentares sobre admissão de pessoal, prevista no artigo 65º, nº 1, alínea b) e l) da LOPTC*».

**58º.** Em síntese, o Relato de Auditoria entende que está em causa a responsabilidade financeira sancionatória tipificada no artigo 65º, nº 1, alínea l) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, e, por essa via, está também em causa a infração tipificada na alínea b) do mesmo artigo.

**59º.** Com todo o respeito, é manifesto que a descrição constante do Relato de Auditoria não permite o preenchimento da infração tipificada no artigo 65º, nº 1, alínea l) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

**60º.** Tal disposição legal determina que «*O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes*: [...] *Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública, bem como à admissão de pessoal*».

O Relato de Auditoria entende que está em causa a violação de normas legais ou regulamentares relativas à admissão de pessoal.

Com todo o respeito, e independentemente de não ter existido qualquer violação de normas legais ou regulamentares, as disposições relativas à designação dos membros do conselho de administração e da comissão de fiscalização da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, não são disposições relativas à «admissão de pessoal».

Como já referido *supra*, o procedimento de designação dos membros do conselho de administração desta entidade reguladora independente é mesmo um processo tramitado no âmbito da função política do Estado, com participação consultiva da Assembleia da República.

Não está em causa a «admissão de pessoal» para a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, que se encontra regulada no artigo 31º dos seus estatutos.

Note-se que o Relato de Auditoria não fundamenta a referência ao artigo 65º, nº 1, alínea l) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, como se tal se afigurasse evidente. Não é, e não parece que possa ser.

**61º.** O que se afirmou relativamente à designação dos membros do conselho de administração é, também, aplicável à designação dos membros da comissão de fiscalização. Trata-se de procedimentos distintos dos procedimentos de admissão de pessoal.

**62º.** Ora, se não existe violação do tipo sancionatório do artigo 65º, nº 1, alínea l) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, também não existe no tipo contido na alínea b), que apenas se aplicaria caso se aplicasse a anterior.

**63º.** Em conclusão, quanto a este ponto, não estão reunidos os pressupostos para efetivação da responsabilidade financeira sancionatória prevista no artigo 65º, nº 1, alínea l) e alínea b) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

**64º.** Em segundo lugar, é evidente que também não estão reunidos os pressupostos para efetivação da responsabilidade financeira sancionatória do requerente prevista no artigo 65º, nº 1, alínea l) e alínea b) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, porque a competência para a designação dos membros do conselho de administração da entidade reguladora não era sua, mas do Governo enquanto órgão colegial: Conselho de Ministros.

**65º.** Assim, de acordo com o previsto no n.º 3 do artigo 17.º da lei-quadro,

*«Os membros do conselho de administração são designados por resolução do Conselho de Ministros».*

**66º.** Esta opção legislativa acentua, naturalmente, a componente política associada à função de designação dos membros dos conselhos de administração das entidades reguladoras independentes.

**67º.** O Secretário de Estado Adjunto, do Tesouro e das Finanças dos XXI e XXII Governos Constitucionais, tinha competências delegadas para acompanhar as entidades reguladoras do sistema financeiro.

**68º.** Não tinha, no entanto, competência jurídica delegada para, por si, identificar, escolher e decidir quais as personalidades a designar para os diversos conselhos de administração.

**69º.** Todas as diligências que realizou ou deixou de realizar foram diligências instrutórias, destinadas a permitir uma decisão esclarecida por parte do Governo (a atuar enquanto órgão colegial).

**70º.** A intervenção do Secretário de Estado Adjunto, do Tesouro e das Finanças não pode ser juridicamente avaliada em função de resultados, já que desenvolveu, apenas, por força da distribuição legal de competências, tarefas instrutórias.

**71º.** Em conclusão, quanto a este ponto, não estão reunidos os pressupostos para efetivação da responsabilidade financeira sancionatória prevista no artigo 65º, nº 1, alínea l) e alínea b) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, relativamente ao requerente, já que a competência para a designação dos membros do conselho de administração da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, cabia legalmente ao Conselho de Ministros (com intervenção prévia da Assembleia da República).

**72º.** Torna-se necessário, agora, retomar a análise do processo legal de designação dos membros do conselho de administração das entidades reguladoras, por forma a evidenciar os saltos hermenêuticos assumidos no Relato de Auditoria.

**73º.** Como referido anteriormente, o artigo 20º da lei-quadro aprovada pela Lei nº 67/2013, de 28 de agosto, estabelece a duração e os termos da cessação do mandato dos membros do conselho de administração que venham a ser designados durante o seu âmbito de aplicação (os estatutos da ASF não contêm variações).

A opção principal é a do mandato relativamente longo (seis anos), mas único.

O nº 6 dispõe que «*Nas situações de cessação do mandato pelo decurso do respetivo prazo e renúncia, os membros do conselho de administração mantêm-se no exercício das suas funções até à sua efetiva substituição*».

Ou seja, a cessação do mandato pelo decurso do respetivo prazo e a renúncia não determinam que o cargo fique vago, sem ocupação, já que o titular se mantém em funções até à nova designação.

Por sua vez, o nº 7 desse artigo procura resolver aquelas situações em que o cargo fica vago, sem titular (caso típico da morte ou incapacidade permanente), ao dispor «*No caso de vacatura por um dos motivos previstos nos números anteriores, a vaga é preenchida no prazo máximo de 45 dias após a sua verificação*», estabelecendo um prazo manifestamente curto para fazer face a uma situação de urgência (cargo sem titular).

**74º.** Vejamos agora como é que o Relato de Auditoria interpreta estas disposições legais.

**75º.** Nos números 171 e 172 afirma-se o seguinte:

*171. A LQER e os Estatutos da ASF estabelecem a manutenção em funções dos membros do CA e da CF até a sua efetiva substituição.*

*172. Porem, a aplicação destas normas não se pode sobrepor, de facto, ao regime imperativo das regras de duração de mandatos e da sua não renovação, estabelecidas na LQER, nos Estatutos da ASF e no regime transitório e de produção de efeitos. Sendo o termo dos mandatos previsível, o responsável pelas designações, no caso, o MF, que tem a competência de os indicar, deve realizar os procedimentos tendentes as novas designações antes desse termo.*

**76º.** Por um lado, reconhece-se que nº 6 do artigo 20º dispõe que «*Nas situações de cessação do mandato pelo decurso do respetivo prazo e renúncia, os membros do conselho de administração mantêm-se no exercício das suas funções até à sua efetiva substituição*», mas de seguida, acrescenta-se que «*a aplicação destas normas não se pode sobrepor, de facto, ao regime imperativo das regras de duração de mandatos e da sua não renovação, estabelecidas na LQER, nos Estatutos da ASF e no regime transitório e de produção de efeitos*».

**77º.** Não é fácil perceber o critério hermenêutico acolhido (se é que existiu).

**78º.** Aparentemente, o Relato de Auditoria afirma que, como o regime da duração de mandatos é imperativo, o nº 6 do artigo 20º da lei-quadro deve ser desconsiderado (por interpretação ab-rogatória?).

**79º.** Trata-se de um pressuposto inadmissível e insustentável.

**80º.** Em primeiro lugar, a questão da imperatividade. Há autores que consideram a imperatividade uma caraterística da norma jurídica, não porque todas o sejam, mas porque todas partilham das caraterísticas do sistema (Castro Mendes, por exemplo). Há outros autores que entendem que a norma nunca pode ser puro imperativo, porque está condicionada pelos termos do problema, pelas opções possíveis, pelos critérios valorativos e pelo sistema (Baptista Machado, por exemplo).

**81º.** A afirmação de que o regime da duração dos mandatos é um regime imperativo não significa nada e significa tudo.

**82º.** Agora, a regra da continuação em funções até à substituição (nos casos de cessação do mandato) é uma regra que integra o regime da duração do mandato!

**83º.** Assim, não há qualquer sobreposição, mas coerência e harmonia interna: nos termos do nº 1 do artigo 20º da lei-quadro, o mandato dos membros do conselho de administração tem a duração de seis anos, não sendo renovável; cessado o mandato, por determinação do nº 6 do mesmo artigo, os titulares mantêm-se em funções até que ocorra a sua substituição.

**84º.** Trata-se de uma solução legal que, manifestamente, procura impedir a vacatura do cargo nos casos de cessação por decurso do prazo e de renúncia.

**85º.** Desconsiderar o nº 6 do artigo 20º é proceder a uma interpretação contra a letra e o espírito da lei, francamente proibidas pela nossa ordem jurídica.

**86º.** De uma forma ainda mais surpreendente, do ponto de vista da aplicação dos critérios legais de interpretação da lei, o Relato de Auditoria afirma (numa tese retomada em vários números) que

*No caso dos membros do CA, há que atender, ainda, ao prazo máximo de 45 dias para o preenchimento dos cargos em caso de vacatura. Esta norma remete para um dos motivos previstos nos números anteriores, sendo um deles a cessação do mandato pelo decurso do prazo. Trata-se do prazo que o legislador entendeu ser razoável para a substituição, garantindo, também, aos titulares dos cargos, a não imposição de um dever desproporcional de continuidade de funções em caso de inércia do Governo.*

**87º.** Fica a sensação de que os autores desconhecem o sentido de vacatura do cargo. Na verdade, não é assim, porque no número 219 do Relato de Auditoria, contrariando essa asserção, escreve-se:

«*A exceção a esta proibição* [designação pré-e pós-eleitoral] *são as situações de vacatura que tornam urgente a designação, por estar em causa a continuidade do serviço público, o que não se verifica quando os membros do CA se podem manter no exercício das suas funções*».

Afinal o Relato de Auditoria conhece o sentido de «vacatura» e sabe aplicar as regras hermenêuticas relevantes. Parece que não o quis fazer.

**88º.** Marcello Caetano ensinava, numa asserção pacífica no nosso direito público, que o cargo se encontra vago quando não está ocupado pelo seu titular (Manual de Direito Administrativo, Vol. II, 10ª Ed., 3ª Reimp., Coimbra, 1986, p. 653).

Como é evidente, e como é reconhecido no número 219 do Relato de Auditoria, se os membros do conselho de administração se mantêm em funções após a cessação do mandato pelo termo do respetivo prazo, até à substituição, não existe vacatura do cargo pelo que não se aplica a regra do nº 7 do artigo 20º da lei-quadro (substituição urgente, no prazo de 45 dias).

**89º.** A necessidade de designação urgente resulta do facto do cargo ter ficado desocupado, porque o seu titular morreu, porque sofre de doença incapacitante, porque foi detetada uma incompatibilidade que impede a sua permanência no cargo, etc. Nestes casos, sim, a necessidade de assegurar a continuidade da prestação do serviço público levou o legislador a impor uma designação em prazo curto (45 dias).

**90º.** De resto, o prazo de 45 dias sempre seria incongruente com o procedimento legal de designação, tal como se encontra estruturado na lei (com consultas no âmbito da função política e da função administrativa, com audições perante a Assembleia da República…).

**91º.** Em síntese: nos termos do nº 1 do artigo 20º da lei-quadro, o mandato dos membros do conselho de administração tem a duração de seis anos, não sendo renovável; cessado o mandato, por determinação do nº 6 do mesmo artigo, os titulares mantêm-se em funções até que ocorra a sua substituição; nos casos em que o cargo fique vago (ou seja, sem titular), o nº 7 desse artigo estabelece um prazo urgente de designação, 45 dias.

**92º.** É possível concluir, portanto, que o requerente não violou qualquer disposição do regime legal relativo à designação dos membros do conselho de administração da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões.

**93º.** Retomando os pressupostos da responsabilidade financeira sancionatória, é possível concluir que

a) Não existe um comportamento omissivo do requerente que possa ser valorado, já que no caso nem tinha a seu cargo a guarda ou a gestão de dinheiros ou outros valores públicos, nem tinha poderes dispositivos, tendo agido no exercício de tarefas estritamente instrutórias.

b) Não existe qualquer ilicitude porquanto nenhuma disposição legal ou regulamentar foi violada (não existe prazo legal para a substituição, sendo normal, na prática de qualquer governo, a manutenção dos titulares em funções para além do termo do mandato);

c) Não existe culpa do requerente, já que o regime legal não permite um juízo de censura sobre a duração do procedimento de designação (naturalmente, não a conclusão, mas a instrução).
É importante mencionar, por referência à alegada culpa, que a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões sempre funcionou regularmente, cumprindo a sua missão;
Por outro lado, o Governo assegurou as designações num contexto governativo complexo, com impactos orçamentais e económicos, em caso de disrupção, muito superiores às alegadas responsabilidades financeiras, que se refutam;
Finalmente, refutam-se as imputações de inércia na identificação de pessoas idóneas para a designação, de falta de cuidado, ou que o procedimento apenas tenha sido iniciados 20 meses após o termo do mandato de alguns titulares.

**94º.** Assim sendo, sem comportamento relevante, sem ilicitude e sem culpa, não há responsabilidade financeira sancionatória.

**95º.** O raciocínio tem sido desenvolvido a propósito da designação dos membros do conselho de administração, mas aplica-se, *mutatis mutandis*, à designação dos membros da comissão de fiscalização, com as diferenças de que nesse caso o requerente detinha competência dispositiva (não própria, mas delegada) e o procedimento mantinha-se restrito à função administrativa.

**96º.** É necessário uma breve pronúncia sobre a alegada infração financeira.

**97º.** Já depois da aprovação dos estatutos da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (Decreto-Lei nº 1/2025, de 6 de janeiro), a lei-quadro das entidades reguladoras foi alterada, através da Lei nº 12/2017, de 2 de maio, estabelecendo um teto máximo para as remunerações dos membros do conselho de administração, o que leva o Relato de Auditoria a falar de «impacto remuneratório do incumprimento do regime de duração dos mandatos» (na verdade, não houve incumprimento do regime legal, pelo que não houve infração financeira).

**98º.** Os estatutos da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões não foram alterados.

**99º.** O número 185 do Relato de Auditoria, contém uma motivação para a aplicação imediata da alteração quanto ao teto remuneratório, sem necessidade de alteração dos estatutos da entidade reguladora.

**100º.** Embora se discorde da motivação (que não se compreende bem), admite-se que estando em causa uma disposição legal posterior, regulando sobre o mesmo tema, com objetivos de uniformização do regime aplicável a todas as entidades reguladoras, sem que existisse regime especial que se opusesse à sua aplicação imediata, deveria ser imediatamente aplicada, sem necessidade de modificação dos estatutos.

**101º.** Mas a partir daí, discorda-se, em absoluto, das considerações do Relato de Auditoria.

**102º.** As considerações de interesse público que devem ser tidas em conta para proceder à designação dos membros do conselho de administração e da comissão de fiscalização das entidades reguladoras, nada têm que ver com o estatuto remuneratório dos seus membros.

**103º.** Se o Governo designasse os membros dos órgãos sociais das entidades reguladoras com o objetivo de poupar remunerações, estaria a praticar um ato que se desviava da finalidade legal.

**104º.** A decisão sobre substituição dos membros do conselho de administração deve ser guiada por critérios de interesse público, não por considerações financeiras relativas à remuneração dos membros dos órgãos sociais da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões.

**105º.** Acresce que os valores que a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões protege têm uma importância superior a qualquer remuneração dos membros dos seus órgãos de administração e têm que ver com a estabilidade e a confiança no setor segurador.

**106º.** Em todo o caso, o que é relevante realçar é que a alteração do regime remuneratório dos membros dos órgãos sociais das entidades reguladoras não constitui interesse a ponderar no procedimento de designação, guiado por outros interesses públicos (a não ser quanto à constatação óbvia, de que a diminuição da remuneração torna mais difícil encontrar personalidades interessadas em assumir funções com a exigência das referidas e contribuiu para que o processo fosse mais moroso).

**107º.** O estatuto remuneratório dos membros do conselho de administração encontra-se determinado por opções legislativas, externas, naturalmente, aos tópicos que devem ser ponderados aquando da seleção dos membros dos órgãos sociais das entidades reguladoras.

**108º.** O Governo, designadamente através do Conselho de Ministros, não cometeu qualquer infração financeira; limitou-se a designar os membros dos órgãos sociais da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões quando tal foi possível, tendo em conta o contexto político e a situação do sistema financeiro então vividos, os pontos de vista ponderados e a evolução concreta dos procedimentos para designação já descritos.

**109º.** Era naturalmente desejável que a designação tivesse ocorrido antes; mas tal não foi possível, tendo em conta o contexto descrito, as competências exigidas às personalidades que poderiam ser designadas e a incerteza prevalecente.

**110º.** Agora, a instrução dos procedimentos iniciou-se no início do segundo trimestre de 2017 e durou o que durou, tendo em conta as contingências.

**111º.** Não é possível imputar ao requerente, qualquer comportamento juridicamente relevante, que possa ser configurado como um ilícito culposo, do qual tenham resultado infrações financeiras.

**Termos em que, e com o douto suprimento de V. Exa., solicita-se a reponderação do Relato de Auditoria, no que diz respeito à alegada responsabilidade financeira sancionatória do requerente, de acordo com as razões apresentadas *supra*, determinando-se a eliminação das imputações ilegais dirigidas ao requerente**.

**Junta**: procuração.

**O advogado e consultor do Centro Jurídico do Estado**

Antonio Duarte de Almeida

Assinado de forma digital por Antonio Duarte de Almeida
Dados: 2025.07.29 12:30:45 +01'00'

**António Duarte de Almeida**

## 2.2. Secretário de Estado nos XXII e XXIII Governos Constitucionais

Audição sobre o Relato de Auditoria n.º 1/2025

**A. Introdução**

**1.** O Relato de Auditoria n.º 1/2025 (Relato) do Tribunal de Contas (TdC) tem por objeto o financiamento da atividade reguladora de seguros e fundos de pensões exercida pela Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF).

**2.** Aquele Relato:

a) Descreve e sintetiza, nomeadamente, a evolução da composição dos órgãos da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF), anteriormente Instituto de Seguros de Portugal (ISP), entre 2012 e 2022, bem como o regime aplicável à sua designação, incluindo as alterações decorrentes da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras (LQER), aprovada em anexo à Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, e da adaptação dos respetivos estatutos à referida lei (cf. pontos 161 a 175);

b) Descreve a evolução do regime remuneratório dos órgãos do ISP e da ASF, decorrentes, nomeadamente, da alteração à LQER, ocorrida em 2017, através da Lei n.º 12/2017, de 2 de maio (cf. pontos 176 a 209);

c) Atribui relevância financeira à alegada omissão de promover os procedimentos necessários para substituir um membro do conselho de administração da ASF, bem como os membros da respetiva comissão de fiscalização, neste caso, em dois momentos distintos (cf. pontos 210 a 233).

**3.** Conforme se sustentará *infra*, a referida conclusão não deve ser mantida pelos seguintes motivos:

a) A designação (originária ou de substituição) de membros do conselho de administração de entidades reguladoras é um ato político de elevada responsabilidade, efetuada através de um procedimento que exige a intervenção de diferentes órgãos de soberania e entidades administrativas e cuja competência para a decisão está legalmente atribuída ao Conselho de Ministros;

b) A própria indicação da personalidade para o conselho de administração, pressuposta na LQER, pelo membro do Governo responsável pela principal área de atividade económica sobre a qual incide a atuação da entidade reguladora, bem como a designação dos membros da comissão de fiscalização, não é um ato unilateral, nem depende exclusivamente do referido membro do Governo, antes exigindo e requerendo coordenação política na área governativa e na orgânica do Governo, consoante se trate de competência originária ou delegada, como era o caso;

c) O processo de identificação, avaliação e seleção de personalidades para o conselho de administração de uma entidade reguladora inicia-se em momento muito anterior ao

envio do pedido de avaliação à Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CReSAP), existindo diversas diligências prévias a esse momento, e que ocorreram neste caso concreto;

d) A antecipação do processo de substituição dos membros de órgãos de entidades reguladoras, em especial do conselho de administração, não é exigida nem está prevista, expressa ou implicitamente, pela lei e poderia representar uma forma de condicionamento e de diminuição do titular em funções, especialmente junto das entidades supervisionadas;

e) O prazo global previsto para substituição dos membros do conselho de administração tem por objeto as situações de vacatura de cargo em sentido próprio, ou seja, em que a posição não se encontra preenchida, o que não se verifica na situação de termo do mandato, na qual o cargo não se encontra vago em sentido funcional;

f) Entre 2020 e 2021, foram desenvolvidas, pelo Secretário de Estado das Finanças do XXII Governo Constitucional (início de funções em 15.06.2020, com delegação de competências de 27.01.2021, efetuada pelo Despacho n.º 1459/2021, publicado na Série II do Diário da República n.º 25/2021, de 5 de fevereiro), diligências para a identificação de personalidades para eventual indicação de membros para o conselho de administração da ASF, não tendo sido possível ao Governo concluir o procedimento de designação, nomeadamente, atendendo ao anúncio da dissolução da Assembleia da República, em 04.11.2021, que viria a ser decretada por S.Exa., o Presidente da República, em 05.12.2021;

g) Relembra-se que os anos de 2020 e 2021 foram fortemente marcados pela pandemia, e pelo seu extraordinário impacto económico-financeiro, que se refletiram numa enorme exigência sobre a atividade do Governo, incluindo sobre a área governativa das finanças, e condicionou a realização de algumas ações práticas e materiais ao Governo, a que acresceu, durante o 1.º semestre de 2021, a Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia;

h) O processo de indicação de personalidades para o conselho de administração da ASF foi imediatamente retomado no início de funções do XXIII Governo Constitucional, com o aproveitamento das diligências anteriormente efetuadas;

i) Não existiu inércia na atuação em apreço nem falta de cuidado e diligência na seleção de membros que cumprissem os requisitos previstos na LQER para o desempenho dessas funções.

**B. Designação de membros de órgãos de entidades reguladoras independentes**

**4.** Os requisitos e o processo de designação de membros do conselho de administração de uma entidade reguladora independente são regulados no artigo 17.º da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras (LQER), aprovada em anexo à Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, na sua redação atual.

**5.** Para o efeito, qualquer pessoa escolhida e indicada para membro do conselho de administração de uma entidade reguladora independente tem de dispor dos requisitos de conhecimentos, experiência e competência estabelecidos na 1.ª parte do n.º 2 do artigo 17.º da LQER.

**6.** Os membros do conselho de administração de uma entidade reguladora independente são designados por resolução do Conselho de Ministros, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 17.º da LQER.

**7.** A referida designação é precedida de:

a) Parecer da Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CReSAP);

b) Audição e parecer fundamentado da comissão competente da Assembleia da República.

**8.** Deste modo, a LQER prevê um processo de designação de membros do conselho de administração em que intervêm diversos entidades e organismos com diferentes naturezas jurídicas.

**9.** Por um lado, um organismo administrativo (a CReSAP), que tem por função emitir um parecer obrigatório sobre a adequação do perfil da personalidade indicada pelo Governo.

**10.** Por outro, dois órgãos de soberania:

a) O Governo, no desempenho da respetiva função de indicação e provimento de titulares de cargos públicos de organismos que integram a administração independente do Estado;

b) A Assembleia da República, no desempenho da respetiva função política de fiscalização da atuação do Governo.

**11.** O procedimento de seleção em apreço aplica-se tanto à designação originária de membros do conselho de administração como à designação para substituição de membros que se encontrem em funções.

**12.** Por sua vez, o processo de designação de membros da comissão de fiscalização de uma entidade reguladora independente é regulado no artigo 28.º da LQER, que prevê a designação por despacho dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e

pela principal área de atividade económica sobre a qual incide a atuação da entidade reguladora.

**13.** No caso da ASF, entidade reguladora adstrita à área governativa das finanças, os membros da comissão de fiscalização são designados por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, como resulta dos respetivos estatutos, aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 1/2015, de 6 de janeiro (Estatutos da ASF).

**14.** Em síntese, a designação dos membros do conselho de administração de uma entidade reguladora é um ato político da competência do Conselho de Ministros, fiscalizado pela Assembleia da República, e não um ato da competência individual de um membro do Governo ou, no caso concreto da ASF, do membro do Governo responsável pela área das finanças.

**15.** Assim, a competência para a designação dos membros do conselho de administração de uma entidade reguladora não constitui um ato passível de delegação pelo membro do Governo responsável pela área das finanças num dos seus Secretários de Estado.

**16.** E, em acréscimo, a delegação genérica não tem por efeito a atribuição de uma competência (a prerrogativa de indicação de personalidades para o conselho de administração) da qual possa resultar uma responsabilização financeira pela prática ou não prática do ato final (ou parcela deste) que o Secretário de Estado não tem competência originária ou delegada para praticar.

## C. Diligências de identificação e seleção de personalidades

**17.** A designação de personalidades para os órgãos de uma entidade reguladora independente (*maxime*, para o conselho de administração) é um ato do Governo (seja do Conselho de Ministros, seja de membros do Governo, consoante o órgão a prover da entidade reguladora) com significativa relevância institucional e política.

**18.** Essa relevância resulta, nomeadamente:

a) Do escrutínio sobre a decisão do Governo, decorrente do procedimento estatuído na LQER para esse efeito, anteriormente descrito, que inclui o parecer obrigatório de uma entidade independente e a intervenção do órgão de soberania responsável pela fiscalização política do Governo;

b) Do carácter definitivo da decisão do Governo, atendendo às garantias previstas no estatuto dos membros dos conselhos de administração das entidades reguladoras, e que se destinam a assegurar a independência do exercício de funções, em

especial, dos membros do conselho de administração (inamovibilidade, mandato único e impedimentos na sequência da cessação de funções, entre outras);

c) Da exposição pública da personalidade indicada para o cargo (exposição que acompanha todo o procedimento de designação);

d) Do impacto da decisão do Governo no setor de atividade económica da entidade reguladora, decorrente da missão e das atribuições legais cometidas à entidade reguladora[1], dos poderes que, concretamente, estão incluídos no exercício da função e das competências legalmente atribuídas ao conselho de administração[2] e à comissão de fiscalização[3], e às quais acrescem, em especial, as competências próprias do presidente do conselho de administração[4].

**19.** Assim, a identificação e seleção de personalidade para estes cargos é (e deve ser) orientada pelos requisitos de competências e experiência previstas na LQER e não por quaisquer outros critérios, procurando que tais personalidades possam ser o mais consensuais possível em termos reputacionais e de avaliação pública.

**20.** Ora, atendendo à significativa relevância institucional e política da designação de personalidades para os órgãos de uma entidade reguladora independente, o processo de identificação e seleção de personalidades inicia-se (necessariamente) em **momento muito anterior** aos atos e diligências previstos nos n.ºs 2 a 5 do artigo 17.º da LQER e, por conseguinte, ao momento relevante identificado no Relato (o envio da documentação para a CReSAP).

**21.** A indicação de personalidades para órgãos de entidades reguladoras é precedida de um conjunto de diligências (que não é documentado nem é documentável), incluindo, nomeadamente:

a) A identificação de potenciais personalidades que respeitem os requisitos definidos no n.º 2 do artigo 17.º da LQER e no n.º 2 do artigo 12.º dos Estatutos da ASF («*2 - Os membros do conselho de administração são escolhidos de entre indivíduos com reconhecida* ***idoneidade, competência técnica, aptidão, experiência profissional e formação adequadas ao exercício das respetivas funções*** […]»), o que, como se vê, são critérios legais exigentes, sendo igualmente exigente a tarefa de identificar

[1] No caso da ASF, a missão e as respetivas atribuições estão previstas, respetivamente, nos artigos 6.º e 7.º dos Estatutos da ASF.
[2] Cf. artigos 11.º e 16.º dos Estatutos da ASF. Note-se, a este respeito, a extensão e a relevância das competências legais do conselho de administração, que o Governo tem de tomar em devida consideração na escolha das personalidades que as vão desempenhar.
[3] Cf. artigo 28.º dos Estatutos da ASF.
[4] Cf. artigo 17.º dos Estatutos da ASF.

personalidades que preencham de forma satisfatória todos e cada um dos critérios definidos na lei – e que serão posteriormente avaliados e verificados pela CReSAP e pela Assembleia da República;

b) A recolha de elementos quanto às habilitações académicas e à experiência profissional das personalidades identificadas (a maior parte das vezes, estes elementos são obtidos através de fontes públicas);
c) A verificação e confirmação dos elementos recolhidos (por vezes, procurando obter a confirmação junto de outras pessoas que tenham tido experiências profissionais contemporâneas das da personalidade identificada), designadamente para averiguação da inexistência de qualquer uma das situações de incompatibilidades previstas na lei;
d) A obtenção dos contactos da personalidade identificada (geralmente, um número de contacto telefónico ou endereço de correio eletrónico);
e) A tentativa de contacto da personalidade identificada e, quando bem-sucedida, a marcação de audiência com o membro do Governo (de acordo com a disponibilidade de agenda do membro do Governo e da personalidade identificada);
f) A realização da audiência entre o membro do Governo e a personalidade identificada;
g) Caso a informação recolhida da audiência seja positiva, a auscultação da personalidade identificada quanto ao seu interesse e disponibilidade para o desempenho de funções no cargo que se procura preencher;
h) O período em que a personalidade identificada pondera se tem interesse e disponibilidade para o exercício das funções (período durante a qual, habitualmente, a personalidade identificada solicita diversos esclarecimentos relacionados com o enquadramento jurídico e remuneratório do cargo);
i) Caso a resposta da personalidade identificada seja positiva quanto ao interesse e disponibilidade para o exercício das funções, o membro do Governo indica essa personalidade aos membros do Governo relevantes (na sua área governativa, consoante o processo seja ou não dirigido por um membro com competência delegada, e/ou de outras áreas governativas relevantes no processo), que participam ativamente no procedimento de seleção, seguindo-se um período adequado para a validação e confirmação dessa indicação, para assegurar a necessária coordenação e o consenso entre os membros do Governo, e, assim,

reunir as condições que permitam a aprovação do ato de designação pelo Conselho de Ministros;

j) Caso a indicação dada pelo membro do Governo mereça aceitação consensual, é solicitado à personalidade identificada que preencha os documentos necessários para a instrução do pedido de avaliação pela CReSAP, juntando-lhe os documentos requeridos;

k) O envio do pedido à referida comissão, de acordo com o procedimento estabelecido entre os membros do Governo ou determinado no contexto da coordenação política e orgânica entre os mesmos.

**22.** Assim, o envio do pedido de avaliação do perfil da personalidade à CReSAP, acompanhado dos respetivos elementos, só é efetuado após a conclusão (com sucesso) de um longo e demorado conjunto de diligências (anteriormente descritas), que habitualmente exige meses, incluindo a coordenação da decisão política, até se obter a aprovação do ato de designação pelo Conselho de Ministros.

**23.** Tal corresponde à descrição de um procedimento em que a personalidade identificada se mostrou disponível e interessada no exercício das funções que lhe foram propostas, e em que não foi detetada nenhuma situação de impedimento ou de incompatibilidade.

**24.** Com efeito, não foram invulgares as situações de recusa por parte das personalidades identificadas (por ausência de interesse ou de disponibilidade) ou por identificação de uma incompatibilidade inultrapassável, antes de serem concluídos os procedimentos de designação que o TdC conhece, casos em que as diligências de identificação e seleção tiveram de ser reiniciadas.

**25.** Não deve também ser ignorado que, na identificação e seleção de personalidades para os órgãos das entidades reguladoras, existiu sempre o cuidado de procurar que os órgãos funcionassem bem coletivamente, isto é, que houvesse diversidade e complementaridade no conhecimento e na experiência profissional entre as personalidades que compunham cada órgão.

**26.** Consequentemente, a recusa ou a aceitação por parte de uma personalidade identificada implicou, não raras vezes, a necessidade de compatibilização com a seleção de outras personalidades, determinando o reinício (ou a demora significativa) das diligências de identificação e seleção.

**27.** No caso da composição concreta do órgão de administração, a LQER consagra ainda requisitos de equilíbrio/representatividade de género[5].

**28.** Tal determinou que, consoante a composição e representatividade concreta de cada género no órgão a prover, a aceitação por parte de uma personalidade de um género implicasse que todas as outras personalidades do mesmo género não pudessem ser designadas para o órgão, sendo necessário iniciar as diligências de identificação e seleção de personalidades do género oposto.

**29.** Por conseguinte, a identificação e seleção de personalidades para os órgãos das entidades reguladoras, prévias à indicação pressuposta no n.º 2 do artigo 17.º da LQER, é condicionada por fatores imprevistos e imprevisíveis que não se encontram no domínio da vontade do membro do Governo, desde logo, a avaliação pessoal das personalidades identificadas relativamente ao seu interesse e disponibilidade para aceitar essa função.

**30.** Em síntese, existem diversas diligências prévias à indicação de personalidades para provimento de membros do conselho de administração de entidades reguladoras, mas também condicionantes à sua plena execução.

**31.** De igual modo, o provimento da comissão de fiscalização, ainda que com menor desenvolvimento normativo, também se encontra condicionado por fatores idênticos, nomeadamente, o regime de incompatibilidades[6], que torna igualmente exigente o processo de identificação e seleção de personalidades.

## D. Processo de substituição de membros do conselho de administração

**32.** O exercício de funções de membro do conselho de administração é acompanhado de um estatuto que assegura a independência do exercício do respetivo mandato, expresso, por exemplo, nas seguintes dimensões:

a) Inamovibilidade, só podendo ser destituídos de forma motivada nas situações previstas na lei[7];

---

[5] Nos termos do n.º 8 do artigo 17.º da LQER, «*8 - O provimento do presidente do conselho de administração deve garantir a alternância de género e o provimento dos vogais deve assegurar a representação mínima de 33 % de cada género*»

[6] Nos termos do n.º 2 do artigo 27.º dos Estatutos da ASF: «*2 - Os membros da comissão de fiscalização estão sujeitos às incompatibilidades previstas nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 15.º, não podendo ainda manter qualquer vínculo laboral com o Estado.*»

[7] Nos termos do n.º 4 do artigo 13.º dos Estatutos da ASF: "*4 - A dissolução do conselho de administração e a destituição de qualquer dos seus membros só pode ocorrer mediante resolução do Conselho de Ministros fundamentada em motivo justificado.*"

b) Período de exercício de funções, num mandato único, de duração suficientemente extensa, sem possibilidade de renovação[8].

**33.** Deste modo, os membros do conselho de administração são substituídos na sequência:

a) Do decurso do prazo do seu mandato ou da renúncia ao mesmo; ou

b) Da verificação de um facto que determine a cessação antecipada do seu mandato – sem ser por vontade do respetivo titular – e a consequente vacatura do cargo.

**34.** A respetiva substituição tem de observar o procedimento previsto nos n.ºs 2 a 5 do artigo 17.º da LQER, o que implica necessariamente, a realização das diligências de identificação e seleção de personalidades descrita na secção anterior.

**35.** No caso da cessação por decurso do prazo ou por renúncia, o membro em funções mantém-se até à sua efetiva substituição, conforme expressamente previsto no n.º 6 do artigo 20.º da LQER e no n.º 6 do artigo 13.º dos Estatutos da ASF, garantindo a continuidade funcional do órgão colegial.

**36.** A antecipação do processo de substituição dos membros dos órgãos das entidades reguladoras não está expressamente prevista na LQER e, não sendo contemporânea, poderia constituir uma forma de condicionamento do titular em funções[9].

**37.** Por sua vez, nos casos de vacatura do cargo, o procedimento só pode logicamente ocorrer a partir do momento em que se verifica o facto que gera a cessação, conforme resulta expressamente do disposto no n.º 7 do artigo 20.º da LQER e do n.º 7 do artigo 13.º dos Estatutos da ASF.

**38.** Nestes termos, a promoção de um procedimento de designação para substituição de membros do conselho de administração só deve ser iniciada no momento da verificação ou ocorrência do facto que legitima a substituição do titular ou em momento contemporâneo do mesmo.

**39.** Neste sentido, a conduta e procedimento referido no segundo período do ponto 172 do Relato (ou seja, a antecipação da indicação e promoção de procedimentos antes do termo do mandato) não decorre expressa ou implicitamente da LQER.

---

[8] Nos termos do n.º 1 do artigo 13.º dos Estatutos da ASF: «*1 - O mandato dos membros do conselho de administração tem a duração de seis anos, não sendo renovável* (...)».

[9] Veja-se, a este respeito, o disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 45.º da LQER: »*1 - As entidades reguladoras são independentes no exercício das suas funções e não se encontram sujeitas a superintendência ou tutela governamental, sem prejuízo do disposto nos números seguintes.*

*2 - Os membros do Governo não podem dirigir recomendações ou emitir diretivas aos órgãos dirigentes das entidades reguladoras sobre a sua atividade reguladora nem sobre as prioridades a adotar na respetiva prossecução.*»

**E. Da ausência de prazo para a substituição de membros por decurso do prazo**

**40.** Nos pontos 174, 211, 212, 217 e 224 do Relato (em especial) invoca-se a aplicação do prazo de 45 dias para preenchimento do cargo em caso de vacatura, previsto no n.º 7 do artigo 20.º da LQER e no n.º 7 do artigo 13.º dos Estatutos da ASF, por força do alcance da remissão contida.

**41.** Respeitando a posição descrita nesses pontos do Relato, não se acompanha a referida posição pelos seguintes motivos:

**42.** O prazo previsto no n.º 7 do artigo 20.º da LQER e no n.º 7 do artigo 13.º dos Estatutos da ASF só é aplicável à situação de vacatura do cargo.

**43.** Ou seja, só é aplicável quando o cargo não se encontre preenchido por algum dos motivos previstos nas alíneas *a)* a *f)* e *h)* do n.º 3 do artigo 20.º da LQER, que produza o efeito extintivo imediato (e antecipado) desse vínculo/estatuto.

**44.** A remissão constante da primeira parte do n.º 7 do artigo 20.º da LQER e no n.º 7 do artigo 13.º dos Estatutos da ASF (com a seguinte redação: «*7 - No caso de* ***vacatura*** *por um dos motivos previstos nos números anteriores* [...]») não tem o alcance de qualificar todos os motivos previstos nos números anteriores como situações de vacatura, uma vez que, para além da cessação por decurso do prazo (no proémio), abrangeria também a cessação por extinção da própria entidade reguladora.

**45.** No caso do decurso do prazo do mandato, o titular do cargo continua em funções, com carácter provisório, até à sua substituição, legitimada pelo decurso do prazo.

**46.** Por sua vez, no caso de extinção da própria entidade reguladora, o cargo não se encontra vago, por ter sido extinto.

**47.** Deste modo, o reenvio para o conceito de vacatura ínsito nessa remissão não pode prescindir da leitura lógica e unitária do fundamento da cessação do mandato e da ocorrência (ou não) de uma situação de vacatura.

**48.** A distinção entre a cessação por termo do mandato e a vacatura do cargo corresponde essencialmente também ao entendimento constante, nomeadamente, nos n.ºs 1 e 3 do artigo 125.º e nos n.ºs 1 e 2 do artigo 128.º da Constituição da República Portuguesa (em matéria de eleição e mandato do Presidente da República).

**49.** Nestes termos, o prazo previsto na segunda parte do n.º 7 do artigo 20.º da LQER e no n.º 7 do artigo 13.º dos Estatutos da ASF aplica-se quando ocorra vacatura do cargo e não, como no caso, quando o mandato cessa por termo do respetivo prazo.

**50.** É essa a única interpretação lógica e unitária do regime da cessação dos mandatos dos membros das entidades reguladoras: nos casos em que o cargo se encontra vago, a lei

define um prazo de 45 dias para a designação, por forma a proteger o funcionamento da entidade reguladora.

**51.** Nos outros casos, *i.e.*, nos casos em que o cargo não se encontra vago, como são as situações do decurso do termo do mandato e da renúncia, aplica-se a regra que os membros se mantêm em efetividade de funções até à sua substituição.

**52.** Recorde-se que no ponto 219 do Relato é referido, no contexto da designação de membros do conselho de administração no período que decorre entre a convocação de eleições para a Assembleia da República ou a demissão do Governo e a investidura parlamentar do Governo recém-designado, que «*As exceções a esta proibição são as situações de vacatura que tornam urgente a designação, por estar em causa a continuidade do serviço público, o que não se verifica quando os membros do CA se podem manter no exercício das funções*.».

**53.** Aliás, refira-se, se o cargo não estivesse a ser exercido, por se encontrar vago, não haveria lugar à remuneração devida aos membros dos órgãos sociais e não se verificaria, por isso, a situação descrita pelo TdC.

**54.** Assim, a LQER **não fixa** um prazo para a substituição de membros do conselho de administração nem da comissão de fiscalização das entidades reguladoras na cessação do mandato por decurso do prazo.

**55.** Em todo o caso, e sem conceder, esse prazo tem (e sempre teria) por referência o termo do mandato do titular do órgão e não qualquer outro (como o termo inicial do mandato do membro do Governo).

**56.** O momento da realização da ação devida é um elemento essencial de qualquer omissão juridicamente relevante (pura ou impura).

**57.** Se o referido prazo for relevante, como subjacente na posição refletida no Relato, ter-se-ia de considerar que a sua verificação não ocorreu no período correspondente ao exercício de funções.

**58.** Se for outro, afinal, então não resulta expressamente da LQER e não lhe pode ser atribuída relevância sob qualquer forma de adaptação.

**59.** Não sendo previsto um prazo (sob forma expressa ou contextual) para a referida substituição, a relevância do facto descrito e a sua tipicidade reveste carácter de indeterminabilidade, não sendo possível identificar o momento até ao qual um agente tem possibilidade de praticar a conduta (suposta e abstratamente) exigida e, portanto, da respetiva consumação.

**60.** Assim, a indeterminação dos pressupostos da conduta devida e ainda do seu momento afeta a certeza jurídica necessária ao exercício de funções dos eventuais destinatários dessas normas, o que origina a evidente atipicidade da conduta e a atribuição de

responsabilidade financeira pela (não) prática de um ato final que não é da sua competência, cujos pressupostos não se encontram expressamente previstos ou já se teriam verificado no momento em que o agente iniciou funções.

**F. Da natureza do prazo para a substituição de membros do conselho de administração por decurso do prazo**

**61.** Sem prejuízo do referido nos pontos anteriores, o prazo previsto na segunda parte do n.º 7 do artigo 20.º da LQER (e no n.º 7 do artigo 13.º dos Estatutos da ASF) tem natureza meramente ordenadora e não carácter perentório.

**62.** Conforme referido anteriormente, o procedimento de designação previsto no artigo 17.º da LQER exige a intervenção de órgãos com diferentes naturezas, incluindo, o Governo, a CReSAP, a Assembleia da República, bem como da própria personalidade indicada para o cargo.

**63.** O prazo previsto no n.º 7 do artigo 20.º da LQER não se encontra dirigido (apenas) à atuação de um dos intervenientes no referido procedimento: é um prazo global.

**64.** Ora, a identificação, seleção, indicação, avaliação, audição, parecer e decisão final são fases de um processo integrado em que a margem de atuação dos intervenientes não depende exclusivamente da individualidade ou do órgão colegial responsável pela correspondente fase.

**65.** Mesmo na posição sustentada no Relato, a identificação, seleção e indicação não é ato (unilateral) cujo sucesso dependa exclusivamente do membro do Governo responsável pela principal área de atividade económica sobre a qual incide a atuação da entidade reguladora, já que, entre outras, tem de considerar requisitos objetivos para o exercício de função e ainda a disponibilidade da personalidade que se pretende indicar para o exercício dessas funções.

**66.** Em momento subsequente, a seleção da personalidade é remetida à apreciação de outras instâncias, em especial, de natureza política, como é o caso da Assembleia da República, na sua função de fiscalização.

**67.** Nestes termos, o prazo global previsto na segunda parte do n.º 7 do artigo 20.º da LQER assume natureza ordenadora, característica que se coaduna com a natureza dos intervenientes no processo de designação.

**G. Da falta de tipicidade da conduta imputada**

**68.** Sem prejuízo do referido anteriormente (e sem conceder), a conduta descrita no relato não preenche os pressupostos de responsabilidade financeira prevista no n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual (Lei n.º 98/97 ou LOPTC).

**69.** Nos pontos 211 a 227 e 228 a 233 do Relato, respetivamente, é referida a relevância financeira dos factos descritos nos pontos 161 a 202 do referido relato, relativos ao período de exercício de funções dos membros do conselho de administração e da comissão de fiscalização da ASF e à respetiva substituição.

**70.** A conduta em causa é enquadrada e subsumida ao disposto na alínea *l)* do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC que dispõe o seguinte: «*1 - O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes: l) Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública, bem como* ***à admissão de pessoal***; (sublinhado aditado)».

**71.** A alínea em apreço foi aditada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, sendo que a atual redação resulta da Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, que aditou o segmento da contratação pública.

**72.** Na leitura constante dos referidos pontos do Relato, o provimento de membros de órgãos da ASF é reconduzido à norma em apreço, ou seja, é atribuída relevância típica à conduta por se tratar de uma forma de admissão de pessoal.

**73.** Contudo, independentemente da natureza do vínculo funcional dos designados para essas funções, existe uma distinção material e funcional entre os membros dos órgãos da pessoa coletiva e o conceito de pessoal dessa pessoa coletiva.

**74.** Essa distinção decorre da própria LQER, e igualmente refletida nos Estatutos da ASF, nomeadamente nas seguintes disposições (sublinhados aditados):

a) A distinção entre os diferentes requisitos objetivos, constante da alínea *d)* do n.º 2 do artigo 3.º da LQER (com a seguinte redação: *2 - Por forma a prosseguirem as suas atribuições com independência, as entidades reguladoras devem observar os requisitos seguintes: d) Possuir* ***órgãos****, serviços,* ***pessoal*** *e património próprio*;);

b) O sentido do princípio da transparência, constante da alínea *f)* do n.º 1 do artigo 4.º da LQER (com a seguinte redação: *1 - As entidades reguladoras devem observar os seguintes princípios de gestão: f) Transparência no funcionamento dos* ***órgãos*** *e na gestão do* ***pessoal***);

c) O regime dos órgãos, remetido para os estatutos, e o regime do pessoal, remetido para regulamento interno, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 10.º da LQER (com a seguinte redação: «*2 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, as entidades reguladoras*

*estabelecem, nos respetivos regulamentos internos, regras sobre as seguintes matérias: b) O regime do **pessoal**, incluindo avaliação de desempenho e mérito; d) O estatuto remuneratório do pessoal; e) O regime de proteção social aplicável ao pessoal*.»), concretizado no n.º 3 do artigo 30.º dos Estatutos da ASF;

d) O poder de direção sobre o pessoal atribuído ao conselho de administração, nos termos das alíneas *g)* e *h)* do n.º 1 do artigo 21.º da LQER, concretizado nas alíneas *i)* e *j)* do n.º 1 do artigo 16.º dos Estatutos da ASF;

e) O regime de gestão de pessoal, nos termos do artigo 32.º da LQER (com a seguinte redação: «*10 - A gestão do **pessoal**, incluindo a contratação de trabalhadores, não está sujeita a parecer dos membros do Governo*.»)

f) O regime de transparência constante das alíneas *b)* e *f)* do artigo 48.º da LQER (com a seguinte redação: «*As entidades reguladoras devem disponibilizar uma página eletrónica, com todos os dados relevantes, nomeadamente: b) A composição dos **órgãos**, incluindo os respetivos elementos biográficos e valor das componentes do estatuto remuneratório aplicado; f) O mapa de **pessoal**, sem identificação nominal, e respetivo estatuto remuneratório e sistema de carreiras*;»), concretizado no artigo 46.º dos Estatutos da ASF.

**75.** Neste sentido, o segmento normativo que tem por objeto as regras de admissão de pessoal, previsto na alínea *l)* do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, só pode ser reconduzido precisamente ao seu significado natural, ou seja, o incumprimento de regras de admissão de trabalhadores com um vínculo laboral e que façam parte integrante do seu *pessoal*.

**76.** O provimento de membros de órgãos de pessoas coletivas de direito público não constitui um ato de admissão de pessoal em sentido funcional, mas de constituição de um vínculo funcional temporário que investe os membros designados.

**77.** Nem os membros do conselho de administração, nem os membros da comissão de fiscalização, integram o conceito de pessoal da instituição, sendo membros dos referidos centros institucionalizados de poderes funcionais previstos nos respetivos estatutos.

**78.** Assim, a conduta descrita não é subsumível ao disposto na alínea *l)* do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, por não estar em causa um facto que se enquadre no sentido e alcance que resulte, de forma determinável, de uma norma que tipifica uma conduta como infração financeira.

**79.** Adicionalmente, mesmo admitindo a leitura refletida no Relato (a benefício de raciocínio), também não se afigura possível estabelecer uma conexão material entre a norma sancionatória em apreço e norma de "dever" invocadas.

**80.** Com efeito, o facto financeiramente punível corresponde ao incumprimento de normas legais ou regulamentares relativas à **admissão** de pessoal.

**81.** Tanto o vice-presidente da ASF, como os membros da comissão de fiscalização da ASF, foram regularmente providos e designados para o efeito, de acordo com as normas aplicáveis à data das respetivas designações.

**82.** A sua continuidade em funções não respeita, em sentido próprio, aos requisitos da sua admissão, sendo que, ademais, é legalmente imposta pela solução expressa de continuidade de funções consagrada na LQER, nos termos do disposto no n.º 6 do artigo 20.º e do n.º 6 do artigo 28.º da referida lei.

**83.** Nem sob a forma de omissão de ação devida num processo causal cuja decisão final não era da sua competência própria.

**84.** Por estes motivos, também se entende que a conduta descrita não seria subsumível ao facto punível previsto na alínea *l)* do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, nem, consequencialmente, ao tipo previsto na alínea *b)* do n.º 1 do referido artigo.

**H. Da não verificação dos pressupostos da conduta omissiva descrita**

**85.** Os elementos remetidos ao TdC e a presente exposição demonstram que não existiu a falta de atuação descrita no âmbito da margem e esfera de ação individual do membro do Governo no contexto do processo de designação de membros do conselho de administração da ASF, no exercício de competência delegada.

**86.** Nesse período, foram desenvolvidos os devidos esforços de identificação, seleção e avaliação de personalidades que reunissem as condições para exercer as funções de membros do conselho de administração da ASF, para obtenção da prévia coordenação e consenso na área governativa das finanças, e subsequente promoção do pedido de avaliação junto da CReSAP, previamente à submissão da decisão ao órgão materialmente competente (o Conselho de Ministros).

**87.** Conforme resulta dos elementos referenciados nos pontos 223 e 224 do Relato, encontravam-se em curso diligências para proceder à substituição do vice-presidente da ASF, nomeadamente, a identificação de personalidades que cumprissem os requisitos exigidos na LQER e nos Estatutos da ASF para exercer funções de membro do conselho de administração.

**88.** O resultado de diligências realizadas encontra-se consubstanciado na comunicação de correio eletrónico, de 29.03.2021, que evidencia o cuidado e a seriedade colocadas nas

tarefas de identificação e seleção das personalidades, bem como as diligências de coordenação política e o entendimento jurídico existente relativamente ao regime de substituição (cf. Anexo I).

**89.** Com efeito, como anteriormente referido, sublinha-se que, apesar das diligências desenvolvidas, a prerrogativa de indicação de personalidades não pode ser dissociada dos mecanismos de coordenação política e orgânica entre os diversos membros do Governo e do respeito pelo procedimento regulamentar respeitante à organização e ao funcionamento do Governo na parte relativa à submissão de atos da competência do Conselho de Ministros, como é o caso da designação de membros dos conselhos de administração das entidades reguladoras.

**90.** Assim, apesar das diligências realizadas, não foi possível ao Governo concluir o referido processo de seleção e designação até à dissolução da Assembleia da República, concretizada pelo Decreto do Presidente da República n.º 91/2021, de 5 de dezembro.

**91.** Deste modo, o processo que se encontrava em curso foi imediatamente retomado no início da XV legislatura (iniciada em 29.03.2022), a partir do momento em que o XXIII Governo Constitucional se encontrou em plenitude de funções (em 08.04.2022).

**92.** As diligências em causa foram promovidas sem prejuízo de, no período imediatamente subsequente ao início de funções como membro do Governo, ter ocorrido:

a) A discussão e votação da Proposta de Lei de Orçamento Suplementar, que deu origem à Lei n.º 27-A/2020, de 27 de julho;

b) A preparação, discussão e votação da Proposta de Lei do Orçamento Estado para 2021, que deu origem à Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro;

c) A preparação e adoção de medidas de mitigação dos impactos da pandemia da Covid-19, como os Decretos-Lei n.ºs 78-A/2020, 29 de setembro, e 107/2020, de 31 de dezembro, que exigiram a afetação prioritária de recursos na conceção, aprovação e execução de medidas de resposta com um esforço significativo de atividade política e governativa nessa fase;

d) A condução da Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia no primeiro semestre de 2021.

**93.** Os elementos carreados demonstram a responsabilidade e o cuidado com que o Secretário de Estado das Finanças tratou todas as designações para os órgãos da ASF, procurando a escolha de personalidades adequadas para cada cargo, como resulta dos relatórios da CReSAP e dos relatórios das audições da comissão especializada da Assembleia da República.

**94.** De igual modo, a substituição dos membros da comissão de fiscalização cessantes também foi objeto de diligências para o efeito, nomeadamente, mediante identificação de personalidades que reunissem condições para essas funções, processo que, contudo, também não foi possível concluir até ao anúncio da demissão do Governo (em 07.11.2023), confirmada pelo Decreto de Sua Exa., o Presidente da República, n.º 112-A/2023, de 7 de dezembro, bem como o subsequente anúncio da dissolução da Assembleia da República, em 9.11.2023, decretada pelo Decreto de Sua Exa., o Presidente da República, n.º 12-A/2024, de 15 de janeiro.

**95.** Nesse período, marcado especialmente pelo incremento súbito e histórico das taxas de juro (num curtíssimo período de um ano e meio as taxas de mercado aumentaram de valores negativos para mais de 4%, atingindo o patamar mais elevado de 15 anos), exigiu grandes esforços no desenvolvimento de diversas políticas públicas de mitigação desses efeitos.

**96.** Sem prejuízo, durante o período em apreço, foi sempre assegurado, a todo o tempo, que os órgãos da ASF (conselho de administração e comissão de fiscalização) continuaram a funcionar regularmente, havendo quórum de reunião e de deliberação[10] e tendo estes órgãos continuado a assegurar todas as funções que lhes são cometidas por lei, como atesta a informação pública disponível no sítio na *internet* da ASF.

**97.** Nestes termos, não se encontram preenchidos os requisitos e pressupostos de responsabilidade pelos factos previstos nas alíneas *b)* e *l)* do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

[10] Nos termos do n.º 1 do artigo 10.º dos Estatutos da ASF: «*1 - Os órgãos da ASF só podem deliberar validamente com a presença da maioria dos seus membros.*».

Audição sobre o Relato de Auditoria n.º 1/2025

## I. Conclusões

§1

O procedimento de designação previsto no artigo 17.º da LQER não é suscetível de ser individualmente atribuído a um membro do Governo, antes exigindo a intervenção de órgãos com diferentes naturezas, a CReSAP, a Assembleia da República e o Conselho de Ministros, para além da necessária coordenação política e orgânica para obtenção de um consenso quanto a qualquer indicação.

§2

A delegação genérica de competências no Secretário de Estado das Finanças não tem por efeito a atribuição de uma competência da qual possa resultar uma responsabilização financeira pela falta da prática de um ato que o Secretário de Estado não era competente para praticar.

§3

O processo de identificação e seleção de personalidades inicia-se em momento muito anterior ao momento relevante identificado no Relato (o envio da documentação para a CReSAP), atendendo à significativa relevância institucional e política da designação.

§4

A identificação e seleção de personalidades para os órgãos das entidades reguladoras é condicionada por fatores imprevistos e imprevisíveis que não se encontram no domínio do membro do Governo e podem comprometer a conclusão de processos em curso.

§5

A antecipação da indicação e promoção de procedimentos antes do termo do mandato conduta (procedimento referido no segundo período do ponto 172 do Relato) não decorre expressa ou implicitamente da LQER.

§6

A LQER não fixa um prazo para a substituição de membros do conselho de administração nem da comissão de fiscalização das entidades reguladoras por decurso do prazo do seu mandato.

§7

O prazo de 45 dias para proceder à designação de membros do conselho de administração só se aplica quando o cargo não se encontra preenchido, de forma a proteger o funcionamento da

entidade reguladora, e não, como nas situações em causa, quando o mandato cessa por termo do respetivo prazo.

§8

No caso do decurso do prazo do mandato, o titular do cargo continua em funções, com carácter provisório, até à sua substituição, legitimada pelo decurso do prazo, conforme é expressamente previsto no n.º 6 do artigo 20.º da LQER.

§9

O próprio Relato classifica a designação para os cargos em causa como uma "decisão não urgente" atendendo a que os membros dos órgãos em causa se mantêm no exercício das funções (e, como tal, não pondo em causa a continuidade do serviço público), rejeitando por isso a possibilidade do seu provimento ter lugar após o decreto de dissolução da Assembleia da República.

§10

Não existindo um prazo legal para a substituição dos membros dos órgãos das entidades reguladoras por decurso do prazo do seu mandato, a relevância do facto descrito e a sua tipicidade reveste carácter de indeterminabilidade, não sendo possível identificar o momento até ao qual um agente tem possibilidade de praticar a conduta exigida e, portanto, da respetiva consumação.

§11

Em todo o caso, e sem conceder, o prazo legal para a substituição, a existir, teria por referência o termo do mandato do titular em causa do órgão da entidade reguladora, e não o termo inicial do mandato do membro do Governo.

§12

E mesmo o prazo global previsto na segunda parte do n.º 7 do artigo 20.º da LQER, caso fosse aplicável aos casos em apreço, assume natureza meramente ordenadora, em harmonia com a natureza do procedimento de designação, e não um prazo perentório.

§13

A conduta descrita no Relato não é subsumível ao disposto na alínea *l)* do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, nem consequencialmente ao disposto na alínea *b)* do n.º 1 do referido artigo.

§14

Com efeito, o provimento de membros de órgãos de pessoas coletivas de direito público não constitui um ato de admissão de pessoal em sentido funcional, nem os membros do conselho de administração, nem os membros da comissão de fiscalização, integram o conceito de pessoal da instituição, não estando em causa o incumprimento de normas legais ou regulamentares relativas à admissão de pessoal.

§15

Ademais, a continuidade em funções não respeita, em sentido próprio, a requisitos de admissão, sendo, por isso, impossível estabelecer uma conexão material entre a norma sancionatória e a norma de dever invocadas.

§16

Entre 2020 e 2021 foram desenvolvidas as devidas diligências para identificar personalidades para prover o conselho de administração da ASF e submetê-las a consideração prévia para obtenção do necessário consenso e concordância política, como demonstra a comunicação de correio eletrónico, de 29.03.2021 que se junta como Anexo I.

§17

O facto de não ter sido possível a prática do ato final de decisão, da competência do Conselho de Ministros, por motivo alheio ao seu domínio, interrompe o nexo quanto ao processo causal subjacente à situação descrita no Relato.

§18

Deste modo, não verificou uma conduta omissiva relevante (procurou-se corresponder ao comportamento esperado na medida ao alcance da sua esfera funcional) nem a sua atuação foi executada sem o cuidado devido.

§19

E foi promovido e diligenciado não obstante a ocorrência de vários fatores que condicionaram a atividade governativa (não só, mas também) durante o período de exercício de funções e que também se refletiram (em maior ou menor medida) no próprio desenvolvimento dos trabalhos de auditoria que deram origem ao presente Relato, como foi o caso dos efeitos da pandemia da Covid-19 e da prioridade pública e governativa de endereçar os efeitos económicos e financeiros deste evento excecional (nos quais se inclui o aumento histórico registado das taxas de juro).

§20

Audição sobre o Relato de Auditoria n.º 1/2025

Durante o período em apreço, foi sempre assegurado, a todo o tempo, que os órgãos da ASF (conselho de administração e comissão de fiscalização) continuaram a funcionar regularmente, havendo quórum de reunião e de deliberação e tendo estes órgãos continuado a assegurar todas as funções que lhes são cometidas por lei, como atesta a informação pública disponível no sítio na internet da ASF.

§21

Termos em que se considera não se encontrarem preenchidos os pressupostos previstos nas alíneas *b)* e *l)* do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

Junta: 1 (um) anexo.

## 2.3. PRESIDENTE DO CA DA ASF DE 17/06/2019 A 22/09/2025

**TRIBUNAL DE CONTAS**

**PROCESSO N.º 20/2018 – Audit – 2.ª Secção DA VII**

**EXMA. SENHORA DIRETORA-GERAL**

**MARIA MARGARIDA DE LUCENA CASTELO BRANCO CORRÊA DE AGUIAR**, contribuinte fiscal n.º 157929990, com domicílio profissional na Avenida da República, n.º 76, 1600-205 Lisboa, Presidente do Conselho de Administração da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (doravante ASF), tendo sido notificada para, querendo, exercer o seu direito de audição no âmbito do Relato elaborado no processo à margem referenciado vem,

**ADERIR AO CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL APRESENTADO PELA ASF**

**O que faz nos termos e com base nos fundamentos seguintes:**

1.º

A Requerente foi notificada do teor do Relato adotado no âmbito do processo de auditoria melhor identificado à margem para, querendo, exercer o seu contraditório pessoal no prazo de 10 dias contados da notificação.

2.º

Consequentemente, e por estar em tempo, atenta a extensão do prazo para o exercício do contraditório concedida por esse Tribunal de Contas, vem a Requerente aderir na íntegra ao contraditório apresentado pela ASF.

3.º

Valendo a referida adesão, para todos os efeitos, como contraditório pessoal por parte da Requerente.

**Nestes termos**, e nos demais de Direito que V. Exa. mui doutamente suprirá, **deverá o presente requerimento ser admitido** e, em consequência, ser considerado que o contraditório institucional submetido pela ASF vale, para todos os efeitos, como contraditório pessoal da Requerente.

**Com todas as consequências legais.**

Lisboa, 05 de setembro de 2025.

[Assinatura Qualificada] Maria Margarida de Lucena de Castelo-Branco Correia de Aguiar

Assinado de forma digital por [Assinatura Qualificada] Maria Margarida de Lucena de Castelo-Branco Correia de Aguiar
Dados: 2025.09.05 11:25:17 +01'00'

A REQUERENTE

ASF AUTORIDADE DE SUPERVISÃO DE SEGUROS E FUNDOS DE PENSÕES

## 2.4. VOGAL DO CA DA ASF DESDE 01/12/2022

**TRIBUNAL DE CONTAS**

**PROCESSO N.º 20/2018 – Audit – 2.ª Secção**

**DA VII**

**EXMA. SENHORA DIRETORA-GERAL**

**JOSÉ DIOGO DUARTE SANTOS DE ALARCÃO E SILVA**, contribuinte fiscal n.º 188891269, com domicílio profissional na Avenida da República, n.º 76, 1600-205 Lisboa, Vogal do Conselho de Administração da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (doravante ASF), tendo sido notificado para, querendo, exercer o seu direito de audição no âmbito do Relato elaborado no processo à margem referenciado vem,

**ADERIR AO CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL APRESENTADO PELA ASF**

**O que faz nos termos e com base nos fundamentos seguintes:**

1.º

O Requerente foi notificado do teor do Relato adotado no âmbito do processo de auditoria melhor identificado à margem para, querendo, exercer o seu contraditório pessoal no prazo de 10 dias contados da notificação.

2.º

Consequentemente, e por estar em tempo, atenta a extensão do prazo para o exercício do contraditório concedida por esse Tribunal de Contas, vem o Requerente aderir na íntegra ao contraditório apresentado pela ASF.

3.º

Valendo a referida adesão, para todos os efeitos, como contraditório pessoal por parte do Requerente.

**Nestes termos,** e nos demais de Direito que V. Exa. mui doutamente suprirá, **deverá o presente requerimento ser admitido** e, em consequência, ser considerado que o contraditório institucional submetido pela ASF vale, para todos os efeitos, como contraditório pessoal do Requerente.

**Com todas as consequências legais.**

Lisboa, 05 de setembro de 2025.

O REQUERENTE

[Assinatura Qualificada] José Diogo Duarte Santos de Alarcão e Silva

Assinado de forma digital por [Assinatura Qualificada] José Diogo Duarte Santos de Alarcão e Silva
Dados: 2025.09.05 11:22:18 +01'00'

ASF AUTORIDADE DE SUPERVISÃO DE SEGUROS E FUNDOS DE PENSÕES

## 2.5. VOGAL DO CA DA ASF DE 17/06/2019 A 03/07/2025

Exmo. Senhor Juiz Conselheiro

do Tribunal de Contas

Área VII

2.ª Secção

Processo n.º 20/2018 – Audit

Manuel de Herédia Caldeira Cabral notificado do Relato de Auditoria n.º 1/2025 da 2.ª secção da Área VII, constante do processo acima identificado, no exercício do respetivo direito de audição prévia, vem, pelo presente documento, apresentar esclarecimentos sobre as questões por este levantadas no sentido de melhorar o entendimento de algumas das decisões em causa e promover a eventual alteração de alguns pontos do relatório. A resposta é entregue dentro do prazo estabelecido pela prorrogação do prazo para o exercício do direito de participação procedimental, o qual passou a terminar no dia 5 de setembro de 2025.

Agradeço ao Tribunal de Contas a realização da auditoria que validou em muitos casos as alterações introduzidas pelo Conselho de Administração da ASF, como melhorias de gestão que corrigiram situações, corretamente identificadas pelo vosso relato, em que havia espaço para uma melhor adaptação da atuação da ASF à melhores práticas de gestão pública. Não estando neste momento ao serviço da ASF, penso que o vosso relato é também útil em muitos aspetos por identificar áreas em que se pode continuar a melhorar o funcionamento da ASF, sendo certamente útil ao novo Conselho de Administração que deverá tomar posse em breve.

Esta apreciação positiva, não exclui, no entanto, a proposta de algumas melhorias ao vosso relato, prestando aqui esclarecimentos, que visam explicar o enquadramento de algumas das decisões tomadas pelo CA, dentro dos limites da lei e no sentido de defender o interesse público na gestão da ASF.

Saliento apenas que, o período em que servi no cargo de vogal do Conselho de Administração da ASF, foi um período marcado por uma conjuntura externa e por condições pessoais muito exigentes.

O enquadramento externo foi marcado pela emergência da pandemia, oito meses depois de ter entrado em funções, que obrigou a mudanças muito fortes no funcionamento da ASF, e à reação a uma situação nova, que se alterava a cada semana, absorvendo muito esforço e atenção de gestão, que eventualmente se refletiu em dificuldades de identificar mais rapidamente outros problemas (na altura menos urgentes) e a avançar para a sua resolução.

[redacted]



Por último, saliento que, a limitação de tempo, e o fato de o período em que estou a exercer o direito de audição prévia corresponder a um período de férias e de ajustamento a uma mudança de emprego, levou-me a centrar a resposta em apenas em alguns dos pontos do relatório que, a meu ver, se revestem de maior importância, pelas potenciais consequências jurídicas e financeiras que podem implicar.

Assim vou-me cingir às questões sobre os pagamentos à Comissão de Fiscalização (I), à questão levantada com o acréscimo de funções do Diretor de Compras e Património (II) e às questões que envolvem a Casa de Pessoal da ASF (III), que desenvolvo em pontos separados no restante deste documento.

Melhores cumprimentos

Manuel de Herédia Caldeira Cabral

Braga, 5 de setembro de 2025

## I. – Sobre o ponto 331 – Pagamentos a mais aos membros da CF.

Estando estabelecida e a ser praticada, anteriormente à minha tomada de posse, uma remuneração dos membros da Comissão de Fiscalização (CF) determinada pela tutela e pelo CA anterior, mesmo havendo dúvidas sobre o enquadramento legal que a sustentava, havia também dúvidas, quer sobre se estas remunerações podiam e deviam ser alteradas, quer sobre quem recaia essa eventual decisão. Nesta área, eu não tive a oportunidade de apreciar nenhuma proposta da sua alteração, não recebi informação crucial sobre o problema em causa e a posição de alguns diretores sobre o mesmo, e não tinha, dentro dos pelouros que me estavam atribuídos, a capacidade de análise para elaborar uma proposta fundamentada ou a capacidade de iniciativa de apresentar ao CA uma proposta com alterações nesta área. Estes aspetos limitam muito a minha capacidade de prestar esclarecimentos adicionais sobre as decisões que foram tomadas num tema que não acompanhei diretamente.

Nas várias delegações de poder que vigoraram enquanto fui membro do CA da ASF, assumi responsabilidades nas áreas da Estatística, da Mediação e Canais, Risco e Solvência, Compras e Património e de supervisão dos Fundos de Acidentes de Trabalho e de Garantia Automóvel, trabalhando diretamente com os respetivos diretores e equipas. Nenhum destes departamentos estava diretamente ligado a questões de remunerações (da responsabilidade do DRH) ou de pagamentos (Departamento financeiro) ou de análise de questões jurídicas e institucionais (Departamento jurídico).

Eu não tinha, de acordo com a delegação de poder, capacidade para assumir a iniciativa de avançar com uma proposta ao CA de alteração desta matéria. Não tinha também, dentro dos meus pelouros capacidade de apoio técnico para fazer a análise necessária, uma vez que não tutelava nenhuma das áreas que pudesse estudar e fundamentar com profundidade uma decisão sensível, sobre a qual se levantavam dúvidas de caracter jurídico e institucional. Nesse sentido os esclarecimentos aqui apresentados são limitados ao enquadramento geral desta questão, e não a aspetos particulares da minha atuação, que pudessem acrescentar informação adicional.

De fato, este assunto não foi acompanhado por mim diretamente. O vosso Relato de Auditoria reflete esta situação, quando salienta as questões sobre a matéria (vencimentos da CF) suscitadas pelo Secretário Geral da ASF, em 10/07/2019, e pelo Departamento Jurídico da ASF, em 12/07/2019, bem como a comunicação do vogal da CF com o diretor do DRH e as respostas do Diretor do DRH, sobre a questão dos vencimentos da CF, foram apenas do conhecimento da nova presidente e do Vice-presidente, não tendo eu, como vogal, sido incluído nestas trocas de informação e decisões, nem as mesmas tendo sido apreciadas em contexto de reunião do CA. Esta situação é normal, uma vez que eu não tinha nenhum dos pelouros envolvidos. Mas resulta numa limitação ao meu contributo para o esclarecimento desta situação, que se reflete na abordagem mais geral a este tema, que adoto nos pontos seguintes, que resulta da leitura do

vosso Relatório e dos documentos que acompanhei, como as cartas à tutela ou a análise do Relatório do Gabinete de Auditoria Interna da ASF. São estes esclarecimentos e comentários que apresento nos pontos seguintes.

1. Pelos estatutos da ASF e de acordo com a Lei Quadro, a Comissão de Fiscalização (CF) não é um órgão dependente do Conselho de Administração (CA), mas antes um órgão independente do CA, que tendo funções diferentes, está ao mesmo nível do CA. A designação dos seus membros não é feita pelo CA, mas antes pela mesma tutela que designa o CA, sendo designada em datas diferentes e de forma independente da designação dos membros do CA. Esta independência é central para o papel a desempenhar pela CF e foi sempre respeitada pelo CA, enquanto exerci funções. A independência implica que os membros do CA não interferem na nomeação nem podem demitir os membros da CF e, do mesmo modo, também não decidem, nem podem, por sua decisão, alterar as suas remunerações ou a dos membros da CF. A lei não prevê, em qualquer disposição, que o CA possa alterar os vencimentos da CF. Para a determinação dos vencimentos dos órgãos de administração está prevista a existência de uma Comissão de Vencimentos.
2. Neste contexto, estando estabelecida e a ser atribuída, anteriormente à minha tomada de posse, uma remuneração determinada pela tutela e pelo anterior CA, mesmo levantando-se dúvidas, não decorre da lei que o CA pudesse alterar unilateralmente os vencimentos, sem consulta prévia e decisão da tutela e sem o esclarecimento dos fundamentos dos vencimentos atribuídos.
3. As remunerações atribuídas aos membros da CF levantavam dúvidas quanto ao enquadramento legal. O relatório de auditoria interna, tendo abordado este tema, não propôs de forma clara uma alteração da situação, nem esclareceu qual deveria ser essa alteração ou quem a deveria implementar (a tutela, a CV ou o CA), mas antes chamou à atenção para as **dúvidas** existentes e a falta de documentos com a fundamentação da decisão inicial, aconselhando não uma ação imediata ou direta do CA, mas antes recomendando "**ser prudente proceder-se ao estudo jurídico da melhor resolução da questão**", e com base neste estudo recomendou que "para suprir ou prevenir **eventuais não conformidades**", que "o DRH deverá proceder à elaboração e submissão superior de proposta ao CA que fundamente o valor a pagar relativo aos membros da CF" . O texto do relatório de auditoria interna revela, nas suas palavras não certezas sobre o problema, mas dúvidas, e não propõem qual é o sentido da decisão, nem que haja uma ação direta e imediata do CA. Pelo contrário, propõe prudência, estudo, análise pelo DRH, e então uma proposta, que poderia ser de recomendação de alteração ou manutenção e que poderia também ser para propor à tutela um despacho com essa alteração ou a nomeação de uma CV.

   O Relatório 2/2021 do Gabinete de Auditoria Interna da ASF, de junho de 2021, que analisou o processo interno relativo às remunerações devidas aos membros da CF, salientou que "houve problemas nos procedimentos de tomada de decisão" e "dúvidas

relativamente à forma como foram determinadas as remunerações devidas aos membros da CF, as quais decorrem da inexistência de documentação, decisões e processos devidos". Salienta também que foram suscitadas dúvidas jurídicas e procedimentais, mas não havendo documentação, não era possível avaliar o processo que levou às decisões em causa.

Tendo em conta as dúvidas sobre a base legal que suporta os montantes que estavam a ser pagos, o relatório de auditoria interna, propõem que o DRH deverá proceder à elaboração e submissão superior de proposta ao CA, que fundamente o valor a pagar relativo ao vencimento dos membros da CF. Assim, o relatório de auditoria interna, por vós citado, não recomentou diretamente ao CA que tomasse uma posição sobre esta matéria, mas antes, recomendou uma ação a ser desenvolvida pelo DRH que, se conclusiva, levaria a uma proposta de decisão do CA. Não acompanhei estes trabalhos do DRH, mas esta análise e a respetiva proposta, enquanto estive no CA da ASF, nunca chegou a ser discutida ou votada em reunião do CA. No entanto, o CA antecipando-se a estas conclusões, que eventualmente remeteriam para uma recomendação à tutela, avançou desde logo com uma carta à tutela a propor uma análises e decisão sobre o assunto.

4. Não podendo o CA unilateralmente alterar as remunerações, sobrepondo-se à tutela e desrespeitando a independência e autonomia do CF, o CA procedeu à análise jurídica e remeteu de forma o mais rápida possível, esta informação para a tutela e para a própria CF, com o pedido de esclarecimento e decisão por parte da tutela, que poderia decidir pela manutenção dos vencimentos, fundamentando essa decisão, pela alteração das remunerações de acordo com as alterações legais, ou pela designação de uma comissão de vencimentos que analisasse e tivesse autonomia e independência para aplicar uma decisão independente.

   Os pedidos de esclarecimento e de tomada de decisão feitos pelo CA à tutela foram repetidos em várias cartas, em que se solicitou à tutela que esclarecesse e tomasse decisão sobre este assunto, o que poderia ser feito de forma direta, através de despacho ou portaria do MF, ou através da designação de uma comissão de vencimentos, que analisando a questão, se pronunciasse sobre quais os vencimentos que o CF deveria receber, de acordo com a lei e os termos da sua designação.

   O fato de, no enquadramento das remunerações dos órgãos de gestão, tender a prevalecer a ideia de que os vencimentos atribuídos são válidos para todo o mandato, algo que está explicito para os membros do CA, que mantiveram a remuneração após as alterações à Lei, pode por analogia ser evocado para os membros dos órgãos ao mesmo nível como a CF. As descidas de salários em trabalhadores que mantêm as mesmas funções, são em geral contrárias à Lei do trabalho. Uma decisão de descida de salários da CF tomada pelo CA, colocaria em causa a independência e o relacionamento institucional destes dois órgãos.

Perante as dúvidas jurídicas existentes, seria difícil determinar com certeza jurídica qual a decisão adequada. De acordo com o expresso nos pontos anteriores, esta determinação nunca deveria ser feita pelo CA, uma vez que isso colocaria em causa a independência entre os dois órgãos. Estas dúvidas podem ter motivado a demora na resposta da tutela, e a não decisão de rever a situação.

O CA tomou assim as decisões que estavam na sua esfera de poder para esclarecer e resolver esta situação, sendo diligente a alertar a tutela, e pedindo ação sobre este assunto, repetidas vezes, sem qualquer resposta ou ação por parte da tutela no sentido de esclarecer, alterar a situação ou resolver o assunto em causa.

5. A definição dos vencimentos dos orgãos de topo da ASF, está dependente da apresentação do relatório da Comissão de Vencimentos (CV), cuja constituição a lei pressupõe. Levantam-se algumas dúvidas sobre se este procedimento, sendo determinante para a definição da remuneração a atribuir inicialmente, deverá também ser obrigatóriamente seguido em alterações posteriores, num quadro em que, o que predomina neste tipo de orgãos, seguindo a interpretação de manutenção de independência, é a manutenção das remunerações ao longo do mandato, com as alterações decorrentes de alterações legislativas a aplicarem-se apenas às novas nomeações.

   A CV, em junho de 2019, fixou os valores para os vencimentos dos novos membros do CA, tendo escolhido não se pronunciar sobre os vencimentos da CF. Mesmo assumindo que os novos vencimentos do CA serviviram de referência aos vencimentos de novos membros da CF, que viessem a ser nomeados, não é evidente, nem foi intenção da CV clarificar, que se deveria alterar os vencimentos dos membros da CF em exercício, nem se essa alteração deveria refletir totalmente as novas condições da legislação revista, ou a composição do CA, que incluia ainda um membro com vencimento que decorria do regime anterior.

6. Nos pontos anteriores apresentei as questões que se levantam sobre o poder do CA alterar os salários dos membros da CF, as dúvidas existentes sobre o enquadramento legal a aplicar às remunerações da CF, que podem ter justificado a decisão da tutela pela remuneração aplicada e o fato da comissão de vencimentos não se ter pronunciado diretamente sobre os vencimentos a aplicar à CF. Salientei também que as ações que decidiram o enquadramento remuneratório não foram tomadas no meu mandato, mas antes no CA anterior, e que o CA em que participei foi diligente junto da tutela no sentido de esclarecer e resolver esta situação. Para além disso, salientei que a prática geral relativamente a órgãos independentes é a de manutenção dos salários ao longo do mandato, mesmo perante alterações de legislação. Penso que estes pontos enquadram um entendimento de que o CA identificou a possível existência de um problema e foi diligente junto da tutela no sentido de o resolver. Mas, perante as dúvidas sobre se os salários da CF podiam ser alterados, e sobre os limites que se aplicavam ao CA em atuar nesta área, uma vez que este órgão atuando dentro dos seus

limites de poder não poderia, sem instruções da tutela, da própria CF, ou de uma comissão de vencimentos, decidir unilateralmente sobre as remunerações da CF.

7. É importante também realçar que a CF foi informada, logo em 2019, sobre as dúvidas existentes sobre a remuneração que lhe estava a ser aplicada. Estando nas atribuições da CF pronunciar-se sobre situações de desconformidade com a lei, práticas de gestão incorretas e melhorias a efetuar, a CF nunca se pronunciou sobre esta situação que conhecia e para a qual foi alertada pelo próprio CA. Optou antes por omitir este assunto, não dando resposta ao CA, nem colocando nenhuma recomendação ou reserva nos seus relatórios. Trata-se de uma situação em que a posição da CF poderia ter ajudado a tutela, facilitando a sua decisão. Tratou-se de uma omissão em que os membros da CF, a provar-se que estavam a receber uma remuneração superior à devida, tiveram ganhos pessoais indevidos, tendo falhado ao dever de fiscalização desta questão, sobre a qual tinham toda a informação.

## II . – Sobre o ponto 3.3.4 – Acumulação de Funções e Criação de um suplemento para esse fim.

1. **Necessidade e urgência de criação do Departamento de Compras e Património.**

O funcionamento da área de compras e gestão do património dentro do departamento financeiro da ASF apresentava vários problemas. A falta de pessoal qualificado, quer na área jurídica, quer na área de gestão, e a concorrência de outras prioridades das áreas de atuação do departamento financeiro, faziam com que a área de compras e gestão de património apresentasse muito espaço para melhorias, ao nível da gestão e planeamento, de estratégias para conseguir dentro do quadro da contratação pública modelos que garantissem preços mais baixos e maior adequação dos cadernos de encargos às necessidades da ASF, e também que promovessem melhor cumprimento das normas de transparência e concorrência.

A manifesta incapacidade do departamento financeiro nesta área obrigava a que parte das funções estivessem já a ser coordenadas com o departamento jurídico e com o DSI (Departamento de Sistemas de Informação), ocupando trabalhadores destes departamentos, comprometendo assim o trabalho de outras áreas importantes como por exemplo a ação sancionatória.

A falta de capacidade de gestão e planeamento na área de compras e património, gera custos elevados, muitas vezes invisíveis. Adiar obras e não seguir procedimentos de manutenção adequados dos edifícios e equipamentos, obriga a intervenções mais dispendiosas. Manter

mapas de necessidades de compras bem planeados permite estudar diferentes opções, otimizar os modelos de compras e ter mais tempo para negociação e para lançar cadernos de encargos e concursos que consigam soluções mais adequadas e com menos encargos, o que pode gerar poupanças elevadas. Cadernos de encargos bem desenhados e delimitados permitem às empresas oferecer soluções mais baratas.

Estas poupanças acumuladas em centenas de contratos de prestação de serviços, compras de consumíveis e de bens de equipamento podem somar, ao longo dos anos desde a criação do DCP, vários milhões de euros.

A necessidade de criação do DCP, advém assim de conseguir juntar capacidade jurídica, de gestão e de planeamento na área de compras e gestão do património, de forma a conseguir maior segurança jurídica e transparência nas decisões e maior eficiência e eficácia na gestão desta área crucial ao bom funcionamento de toda a ASF.

Os ganhos e poupanças conseguidas pela criação do DCP são difíceis de quantificar, obrigando a um estudo contrato a contrato das poupanças conseguidas face à alternativa anterior. Este estudo é complicado porque obrigaria a estimar quais as ofertas para concursos lançados de forma diferente e pelo fato de a inflação e subida salarial, que se verificou neste período, fazer com que os custos de bens e serviços tenham em geral aumentado, pelo que a comparação com os valores nominais anteriores subestimaria muito as poupanças conseguidas.

No entanto, o fato de, mesmo num contexto de inflação e subida de custos salariais, se ter conseguido renovações de serviços com poupanças consideráveis (em alguns casos superiores a 10 ou 15%), revela que o trabalho e empenho colocado na melhoria desta área foi muito produtivo.

Alguns ganhos não são materializáveis diretamente em redução de custos, mas antes em procedimentos mais transparentes e em cadernos de encargos mais adequados a servir os interesses e necessidades da ASF. Noutros casos a alteração dos procedimentos de aquisição de bens e serviços, a utilização das plataformas governamentais de compras de forma mais generalizada e a melhor formulação das peças a concurso podem ter gerado poupanças de custos diretos para a ASF de centenas de milhar de euros.

O adiar da criação deste novo departamento até ser ter encontrada uma solução de contratação de um novo diretor poderia, ao adiar estas poupanças, ter um custo dezenas de vezes superior ao do suplemento salarial atribuído ao diretor.

2. **Necessidade e dificuldade de encontrar um Diretor com conhecimento da ASF e dos procedimentos.**

A solução mais simples, na criação deste novo departamento, teria sido a de que a coordenação do mesmo resultasse da promoção de alguém já diretamente ligado a esta área, mesmo que a título provisório até ao lançamento de um concurso para um novo diretor. Alguém que conhecendo os procedimentos de contratação e as necessidades da ASF pudesse dar continuidade ao trabalho desta área e que, com a autonomização do novo departamento e reforço da equipa, pudesse introduzir as necessárias melhorias.

No entanto, dentro da equipa do departamento financeiro não existia ninguém que pudesse, mesmo de forma provisória, assumir essa função. Foi neste contexto que surgiu a proposta de que um outro diretor pudesse assumir provisoriamente estas funções, reforçando a equipa do departamento e iniciando um processo que identificasse o perfil necessário para a contratação de um novo diretor.

A experiência do Dr Gil Salema, no apoio aos processos de contratação na área dos serviços e equipamentos informáticos, e a disponibilidade demonstrada, levaram a esta opção, sempre assumida como temporária, pois o esforço exigido era muito elevado, especialmente num contexto também de forte exigência no departamento de sistemas informáticos, do qual já era diretor.

**3. Somar funções a um diretor ou contratar de imediato um novo diretor.**

A Solução provisória tinha o defeito de exigir maior esforço do Diretor e poder a prazo comprometer a sua capacidade de conseguir manter o mesmo dinamismo no departamento de sistemas de informação. No entanto, sendo este um departamento já estabilizado e com vários profissionais com autonomia, o assumir das novas funções não comprometia de imediato o funcionamento do DSI.

Esta solução, não sendo a ideal, no sentido de exigir demasiado esforço e a prazo poder diminuir o dinamismo do DSI, era a melhor solução possível no curto prazo, sendo mais barata, mais eficaz e mais segura, do que a contratação apressada de uma pessoa externa, para um departamento que, não estando consolidado, exigiria qualidades muito ecléticas de um novo diretor, que teria que lidar com os restantes departamentos, ao mesmo tempo que conhecia a casa e formava, quase de raiz uma nova equipa. O custo de contratar uma pessoa com um bom curriculum, seria certamente muito superior ao do suplemento pago.

O risco de contratar uma pessoa externa, para um departamento que estava ainda a ser definido e que não tinha ainda trabalhadores com as qualificações necessárias para garantir o suporte à nova liderança era elevado, podendo resultar numa saída precoce do novo diretor, comprometendo o avanço do projeto, ou na perpetuação de um diretor que se viesse a revelar mal ajustado à organização, com custos permanentes elevados.

Assim, a solução seguida reduziu riscos, permitiu avançar mais rapidamente, avançando com um projeto que a cada mês gera poupanças em compras muito superiores às dos salários e suplementos envolvidos e, no tempo que durou, revelou-se mais económica do que o pagamento integral de um salário a um novo diretor (poupou à ASF 75% do salário de um diretor).

Neste contexto, é difícil defender a reposição de qualquer custo à ASF, uma vez que esta decisão do CA gerou uma poupança salarial, que se adiciona às poupanças mais avultadas de custos decorrentes de uma melhor ação nas áreas de compras e património.

**4. A questão do erro semântico de enquadramento da atribuição de mais competências como acumulação de funções.**

A acumulação de funções, regulada pelas normas estabelecidas para os trabalhadores em funções públicas sobre acumulações e incompatibilidades, prevista na LQER, nos estatutos da ASF e também o código de conduta dos trabalhadores da ASF, refere-se a trabalhadores que possam acumular funções que, por serem prestadas a duas entidades diferentes, ou que tenham um conflito de interesses identificado, por se tratarem de funções de controlo, fiscalização que tenham no seu amago a independência funcional. Este será o caso quando os interesses públicos possam entrar em conflito com interesses privados (na acumulação de funções em entidades públicas e privadas), ou mesmo no caso de entidades públicas, quando estas prossigam objetivos diferentes. No caso em concreto, nenhum destes problemas existe, as funções que foram adicionadas decorrem dentro da mesma entidade e não são de controle, fiscalização que interfiram com as funções iniciais, mas apenas funções semelhantes, que foram acrescentadas, sendo assim mais funções a desempenhar pelo mesmo trabalhador, mas não uma acumulação de dois tipos de função que corresponda a naturezas ou interesses diferentes.

A alteração que ocorreu adicionou novas áreas e funções à atividade do Diretor em causa. Esta é uma prática normal, quando existe uma nova tarefa, esta ser atribuída a uma área e a um diretor. Não se trata, obviamente, de uma verdadeira "acumulação de funções", no sentido jurídico do termo, mas antes da soma de funções, que se juntam, ou em português corrente se acumulam, não no sentido jurídico, mas apenas no sentido matemático do termo.

A utilização, eventualmente errada, pelos membros do Conselho de Administração, da terminologia "acumulação de funções" de duas áreas, não foi nunca entendida pelos membros do CA, no sentido jurídico estrito em que o conceito de acumulação de funções se coloca, mas antes no sentido de soma de funções, sendo que o Diretor em causa aumentou as suas áreas de atuação (funções), mas manteve a mesma função de Diretor da ASF.

Aliás, as funções que juntou às que tinha, eram funções que estavam dispersas por outros diretores que as somavam (acumulavam) com outras funções que mantiveram.

A diferença deste caso, face a muitas outras situações de atribuição de novas tarefas ou de alargamento das tarefas, foi a extensão das novas tarefas atribuídas, com o assumir de uma área nova com a qual este Diretor já colaborava, mas que teve de assumir com um encargo de trabalho adicional considerável.

Enquanto, em muitos casos, as novas funções atribuídas, substituem outras ou apenas alteram marginalmente a carga de trabalho de cada Diretor, neste caso, antecipámos (e verificou-se) que o aumento de trabalho era substancial, uma vez que o DCP não estava, na altura, com um número de trabalhadores e normas de funcionamento consolidadas, o que exigia do diretor que assumisse um importante volume de trabalho. Ao exigir um maior esforço, utilizámos os instrumentos de valorização salarial disponíveis e, dentro dos regulamentos da ASF, procedemos a uma valorização salarial de incentivo e valorização deste esforço adicional de coordenação. Esta valorização surge como um instrumento de gestão, tal como os utilizados em

vários outros trabalhadores, que beneficiam de suplementos, de valorizações salariais por isenção de horário, etc.

**5. A Legalidade da atribuição do Suplemento**

A ASF, no sentido de premiar o esforço adicional dos seus colaboradores em situações de maior exigência e esforço prevê a atribuição de suplementos salariais até 30% da remuneração. Estes são um instrumento de gestão destinado a premiar o esforço e a manter a motivação dos trabalhadores da instituição. O suplemento de coordenação de 5% que o trabalhador em causa recebia, anteriormente à sua nomeação como diretor do DCP, estava dentro do previsto, ficando aquém do máximo (30%), mas enquadrando-se neste objetivo.
Quando foi pedido um esforço adicional, uma coordenação de um novo departamento, houve naturalmente um exercício de revisão dos suplementos salariais, para os adaptar a uma situação em que o esforço exigido a este trabalhador aumentou muito. Neste sentido o ajustamento do subsídio para o seu valor máximo parece ser totalmente justificável, sendo uma poupança face à alternativa de contratação imediata de um novo diretor. Quisemos deixar claro nesta valorização que esta se referia a uma situação provisória em que temporariamente eram adicionadas novas funções a este diretor (coordenação do DCP), daí a expressão "acumulação de funções" que, como defendi no ponto anterior, deve ser entendida como soma de funções e não no sentido jurídico estrito que o termo pode assumir no contexto de trabalhadores da função pública que assumam funções, por exemplo, em diferentes entidades ou que acumulem atividade pública, com atividade privada.

O artigo 19.º do RCER estabelece que o *desempenho de funções de direção ou de coordenação confere, durante o período em que se mantiver, direito a um suplemento remuneratório de 5 a 30% do ordenado base mensal, a fixar pela ASF em função de certos parâmetros, nomeadamente complexidade das funções, competências e experiência necessárias para o desempenho das funções de direção ou de coordenação de equipas, valor do ordenado mensal auferido pelo trabalhador ou outros a fixar pelo Conselho de Administração.*

Enquanto diretor do DSI, o trabalhador auferia um suplemento de coordenação de 5%. Através da proposta do DRH, de 11 de outubro de 2022, foi deliberada a atribuição de um suplemento remuneratório adicional de 25% do seu salário base, pelo que, no cômputo geral, o suplemento remuneratório que o trabalhador passou a auferir foi de 30%, máximo previsto e admissível no artigo 19.º do RCER.

Pretendeu-se que a atribuição do suplemento só se verificaria, durante a "*acumulação de funções, podendo ser retirado a qualquer momento, tendo assim uma natureza temporária e transitória*", uma vez que se tratava de uma situação temporária, com implicações no esforço do trabalhador, mas uma situação que no futuro terminaria.

## III . – Sobre as recomendações 428, 431, 432 e 433, relativas à Casa de Pessoal dos Trabalhadores da ASF

Nestes pontos o vosso documento recomenda *"abster-se de acordos de empresa com benefícios não estabelecidos para os trabalhadores do setor em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho (IRCT)"* (Recomendação 428), *"não utilizar a Casa do Pessoal da ASF como veículo de despesa para atribui benefícios adicionais aos seus associados"* (Recomendação 431), *"regulamentar o sistema de proteção social complementar aos seus trabalhadores em linha com o Sistema de Ação Social Complementar aplicado aos trabalhadores da Administração Pública, quanto à sua abrangência, aos princípios que o regem e ao custo"* (Recomendação 432) e *"Suspender o financiamento dos apoios atribuídos a título de sistema de proteção social complementar, até à sua regulamentação"* (Recomendação 433).

Dou aqui contributos para esclarecer alguns dos aspetos destas recomendações. Uma vez que estas recomendações estão relacionadas estas surgem aqui tratadas em conjunto em 5 diferentes pontos.

### 1. – A Casa de Pessoal e a Política Social das entidades de supervisão financeira

A Casa de Pessoal é uma associação com cerca de 40 anos, constituindo um importante instrumento da cultura institucional da ASF, e antes do ISP, que contribui para o reforço de um espírito de equipa e de pertença e para uma maior identificação com os valores da ASF.

O Decreto-Lei n.º 289/2001, de 13 de novembro, que aprovou o Estatuto do então ISP, antecessor dos Estatutos atualmente vigentes, previa já que o ISP mantinha um Sistema de Apoio Social, com objetivos de natureza social, a favor dos membros do seu quadro de pessoal efetivo e dos respetivos agregados familiares.

O artigo 37.º do Regulamento Interno da ASF dispõe que, no contexto da prossecução das responsabilidades que lhe são cometidas e no quadro da política de gestão de pessoal, com o fim de promover a identificação dos trabalhadores com a ASF e seus valores, bem como o reforço dos respetivos laços interpessoais e associativos, a ASF mantém e cofinancia, conjuntamente com os trabalhadores associados, um sistema de proteção social, com objetivos de natureza social, cultural e desportiva, a favor do seu universo de trabalhadores e respetivos agregados familiares.

Os atuais Estatutos da Casa do Pessoal preveem que esta associação privada sem fins lucrativos tem por objetivo *promover serviços de carácter social, atividades culturais, recreativas e desportivas, bem como outras ações que, pelo seu interesse e natureza, sejam adequadas à prossecução dos seus fins* (artigo 2.º).

O papel da Casa do Pessoal insere-se, pois, numa lógica de promoção de uma cultura organizacional e de solidariedade, que passa pelo desenvolvimento da identificação dos trabalhadores desta Autoridade com a entidade que servem e, a um mesmo tempo, representam.

**2 - Sobre o regime de proteção social complementar**

O regime de proteção social complementar da ASF não diverge substancialmente do previsto nas demais autoridades de supervisão do setor financeiro, nomeadamente do Banco de Portugal e da CMVM.

Os Estatutos da ASF (tal como os do Banco de Portugal e da CMVM) não só permitem que a ASF, por regulamento interno, estabeleça regras sobre o estatuto remuneratório do pessoal, como sobre o regime de proteção social complementar aplicável ao pessoal, sendo autónoma e independente na definição do regime de proteção social complementar aplicável aos seus trabalhadores.

Na verdade, a Casa do Pessoal da ASF, sendo independente, é mesmo assim um instrumento indireto da política de recursos humanos da ASF. A atribuição aos trabalhadores de uma participação efetiva nessa política, consiste num fator indispensável para que a ASF possa executar cabalmente a sua missão, num setor extremamente complexo e num contexto em que os recursos humanos qualificados são disputados pelos regulados e por outras entidades reguladoras.

Num mercado de trabalho cada vez mais competitivo, em particular, no caso das entidades reguladoras, a atração e retenção de recursos humanos é particularmente sensível e carece de uma atuação estratégica, sobretudo quando contrastada com as entidades por si supervisionadas.

A ASF, no quadro da sua independência, pode estabelecer a sua própria política de Recursos Humanos e, em particular, o conjunto de direitos, regalias, e apoios sociais complementares para os seus trabalhadores, e a forma da respetiva atribuição (designadamente com recurso à Casa de Pessoal, num quadro de promoção da participação dos próprios trabalhadores, fundamental à identificação com a missão e valores da ASF), é conforme com o direito comunitário e, em particular, com a alínea b) do n.º 1 do artigo 8.º, alínea a) do n.º 2 do artigo 30.º, subalínea i) da alínea a) do n.º 1 do artigo 81.º, todos do Regulamento da EIOPA (Regulamento (UE) n.º 1094/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24.11.2010), bem como com o artigo 27.º da Diretiva Solvência II (Diretiva 2009/138/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2009) e com os artigos 45.º e n.º 1 do artigo 51.º, ambos da Diretiva (UE) 2016/2341, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2016.

**3. - Independência da Casa de Pessoal**

Na minha experiência como administrador nunca transmiti instruções formais ou informais aos membros da Direção da Casa de Pessoal, nem soube de que qualquer outro membro do CA o tenha feito. Apesar da ASF contribuir para o financiamento da Casa de Pessoal, nas reuniões do CA nunca tomámos deliberações com indicações sobre o que deve fazer, ou que atividades deve desenvolver. Os diferentes encontros, atividades recreativas, escolhas de modalidades desportivas a apoiar, são da total responsabilidade da Direção da Casa de Pessoal, não havendo qualquer discussão prévia das escolhas que vão fazendo ao longo do tempo. A Direção da Casa do Pessoal não recebe instruções (formais ou informais) do CA da ASF.

No que se refere ao respetivo funcionamento, a Casa de Pessoal tem autonomia e independência face à ASF e, em particular, face ao CA da ASF. A Casa do Pessoal dispõe de órgãos próprios (artigo 12.º dos Estatutos da Casa do Pessoal), designadamente: A Mesa da Assembleia Geral, órgão deliberativo; A Direção, órgão executivo da Casa do Pessoal (artigo 21.º dos Estatutos da Casa do Pessoal); e O Conselho Fiscal, órgão responsável pela fiscalização dos atos de gestão da Direção (artigo 28.º dos Estatutos da Casa do Pessoal). A Casa do Pessoal dispõe efetivamente de autonomia, que se manifesta num quadro de promoção da participação dos trabalhadores na definição dos seus direitos e destinos.

No que respeita à autonomia de gestão, desde 2020 que o Plano Anual de Atividades e Orçamento da Casa do Pessoal não é aprovado pelo CA da ASF, procedendo este órgão à sua mera apreciação.

O facto de o Plano de Atividades e Orçamento (PAO) ser dado a conhecer ao CA da ASF para apreciação – recaindo a incumbência da sua aprovação à Assembleia Geral da Casa do Pessoal (artigo , n.º 1, alínea b) dos Estatutos da Casa do Pessoal) – é justificado por motivos de transparência e prestação de contas. Mas, apresentar contas, quando há apoios concedidos, é normal, e não compromete a autonomia e independência das escolhas destas aplicações, dentro do quadro legal em que se inserem. A autonomia de gestão da Casa do Pessoal é um instrumento de reconhecimento e valorização dos trabalhadores.

**4. - A Casa de Pessoal não é um veículo**

A comparticipação que é feita do orçamento da ASF trata-se efetivamente de uma *subvenção,* como referido no ponto 352 do Relato de Auditoria, publicável nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto (n.º 1 do artigo 2.º). Anualmente, a ASF publica no seu *site* institucional e comunica à Inspeção-Geral de Finanças a transferência de valor realizada para a Casa do Pessoal.

Assim, não é correta a afirmação de que a Casa do Pessoal é um veículo de realização de despesa da ASF. A aplicação da despesa na casa de pessoal é decidida com autonomia pelos seus órgãos próprios, sendo as escolhas feitas pelos trabalhadores aí representados, e a despesa realizada insere-se no que prevê a lei, pelo que, para ser realizada não necessita de nenhum veículo.

A despesa realizada pela Casa do Pessoal e o seu financiamento encontra apoio na lei (artigo 30.º, n.º 3 dos Estatutos da ASF) e no regulamento interno da ASF (artigo 37.º). A existência de um regime de proteção social complementar aplicável ao pessoal está também estatuariamente prevista no regulamento interno da ASF.

As transferências de valores financeiros do orçamento da ASF para a Casa do Pessoal foram deliberadas atendendo a um Plano de Atividades e Orçamento específico, constituindo, portanto, uma alocação de verbas para finalidades concretas, de carácter social, cultural e desportivo, em consonância com o previsto nos Estatutos da ASF e no regulamento interno da ASF. A Casa do Pessoal é uma associação com um passado de várias décadas e de enorme relevância para a ASF, estando totalmente legitimada para este efeito.

Os Estatutos da ASF preveem que aos trabalhadores da ASF é aplicável o regime do contrato individual de trabalho (n.º 1 do artigo 30.º), que a ASF pode ser parte em instrumentos de regulamentação coletiva do trabalho (n.º 2 do artigo 30.º) e que a ASF prevê regras, no seu regulamento interno, sobre o estatuto remuneratório do pessoal, o qual deve garantir a equivalência com o estatuto remuneratório do pessoal das restantes autoridades de supervisão do setor financeiro – e não apenas quanto ao setor em que atua –, não podendo ser inferior ao estipulado no contrato coletivo de trabalho para a atividade seguradora, bem como regras sobre o regime de proteção social complementar (alíneas d) e g) do n.º 3 do artigo 30.º). Estas são, portanto, as prestações sociais previstas na lei e nos Estatutos da ASF. Sendo legitimas e não necessitando de nenhum veículo para serem atribuídas, uma vez que estão previstas na lei.

**5. - Conclusão**

A Casa de Pessoal tem uma história longa de unir os trabalhadores a ASF e contribuir para o reforço do seu espírito de equipa e missão. Tem uma forte tradição de autonomia e independência na definição dos objetivos e na decisão sobre a despesa que realiza. Os apoios que atribui inserem-se dentro do quadro legal que regula a ASF e são muito semelhantes aos atribuídos pela CMVM e Banco de Portugal, fazendo parte do quadro de funcionamento das entidades de supervisão financeira. A ASF concorre na captação e manutenção de recursos humanos com os restantes supervisores e com as empresas do mercado. Ter uma política remuneratória e de benefícios bem definida é essencial ao cumprimento da sua missão e manutenção da sua independência. Adicionalmente o papel da casa de pessoal em reforçar o espírito de equipa promover os valores e a coesão dos trabalhadores da ASF é um fator importante na retenção de recursos humanos. Demostrámos aqui que: a Casa de Pessoal tem efetiva autonomia e independência; que os benefícios atribuídos aos trabalhadores se inserem dentro do quadro normativo normal das entidades de supervisão financeira e estão de acordo com a Lei e os estatutos da ASF, não estando assim a Casa de Pessoal a atribuir nenhum benefício indevido, nem sendo um veículo para a atribuição de benefícios fora do enquadramento da atividade da ASF.

## 2.6. VOGAL DO CA DA ASF DE 02/12/2022 A 28/08/2024

**TRIBUNAL DE CONTAS**
**DIREÇÃO-GERAL**
**PROCESSO 20/2018 – AUDIT – 2ª SECÇÃO DA VII**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ CONSELHEIRO:**

**MARIA ADELAIDE RODRIGUES MARQUES CAVALEIRO**, notificada na qualidade de *"(...) responsável individual no período de exercício de funções enquanto Vogal do Conselho de Administração da ASF*" para, querendo, exercer o seu direito de audição pessoal previsto no art. 13º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, vem fazê-lo, nos termos e com os seguintes fundamentos:

1. **Nota Prévia**

**1.** Como é do conhecimento deste Ilustre Tribunal, a aqui Visada apresentou a sua renúncia ao cargo de Vogal do Conselho de Administração da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (adiante "ASF"), após 1 ano e 7 meses após ter assumido tais funções.

**2.** Em concreto, a aqui Visada assumiu funções no dia 01.12.2022, tendo apresentado carta de renúncia no dia 24 de junho de 2024, com efeitos, a 28 de agosto de 2024.

**3.** Como foi assumido, inclusivamente de forma pública, pelo Conselho de Administração (adiante "CA") em funções à data da renúncia, o trabalho da Visada foi desempenhado "*em contexto pessoal nem sempre favorável*", tendo a Visada saído da ASF em rutura com a Senhora Presidente do Conselho de Administração.

(https://eco.sapo.pt/2024/09/02/regulador-dos-seguros-pede-ao-governo-rapidez-na-substituicao-de-adelaide-cavaleiro/).

**4.** Não é segredo que a Visada tinha já pedido a sua substituição, em e-mail remetido à Senhora Presidente do CA da ASF, entre outras razões, pelo facto de *"(...) pois, como ambas sabemos, no final do dia, tudo se resume a estar ou não de acordo consigo"*, deixando expresso que não estaria habituada

A CMS Legal Services EEIG é um Agrupamento Europeu de Interesse Económico que coordena uma organização de sociedades membro independentes, da qual a CMS Portugal é membro. A CMS Legal Services EEIG não presta serviços a clientes. Tais serviços são exclusivamente prestados pelas sociedades membro nas suas respetivas jurisdições. Em determinadas circunstâncias, CMS é utilizada como marca ou firma de algumas ou de todas as sociedades membro. A CMS Legal Services EEIG e as suas sociedades membro são entidades juridicamente distintas e separadas. As referidas sociedades membro não têm qualquer relação de sociedades-mãe, subsidiárias, agentes, sócios ou joint ventures e nada aqui contido deve ser interpretado nesse sentido. Nenhuma sociedade membro tem qualquer legitimidade (real, aparente, implícita ou outra) para obrigar a CMS Legal Services EEIG ou qualquer outra sociedade membro, seja de que forma for. Para obter a nossa política de privacidade completa, por favor consulte cms.law

**Escritórios da CMS:** Aberdeen, Abu Dhabi, Argel, Amsterdão, Antuérpia, Barcelona, Pequim, Beirute, Belgrado, Berlim, Bogotá, Bratislava, Bristol, Bruxelas, Bucareste, Budapeste, Casablanca, Colónia, Dubai, Düsseldorf, Edimburgo, Frankfurt, Funchal, Genebra, Glasgow, Hamburgo, Hong Kong, Istambul, Joanesburgo, Kiev, Leipzig, Lima, Lisboa, Liubliana, Londres, Luanda, Luxemburgo, Lyon, Madrid, Manchester, Cidade do México, Milão, Mombaça, Mónaco, Moscovo, Munique, Mascate, Nairobi, Paris, Podgorica, Poznan, Praga, Reading, Rio de Janeiro, Roma, Santiago do Chile, Sarajevo, Sevilha, Xangai, Sheffield, Singapura, Escópia, Sofia, Estrasburgo, Estugarda, Tirana, Utrecht, Viena, Varsóvia, Zagrebe e Zurique.

a lidar com a forma de *gestão imposta* e que passava – sempre e em qualquer assunto – por "*pedir autorização*" antes de qualquer coisa que quisesse "*fazer, decidir ou escrever*".
(https://observador.pt/especiais/asf-administradora-bateu-com-porta-e-presidente-disse-no-parlamento-que-leu-razoes-nos-jornais-mas-motivos-foram-lhe-explicados-num-e-mail/)

**5.** A Visada, como se sabe publicamente, não concordava – e não podia compactuar – com (i) o modelo de *governance* do CA da ASF, (ii) o modelo de gestão de equipas e, bem assim, com (iii) a "*forma como as decisões, tanto estruturas como as do dia a dia são tomadas*".
(idem).

**6.** A ASF era gerida, na prática, por um sistema centralizado de decisão que a Visada não aceitou e que, também justificou a decisão de renúncia ao cargo.

**7.** A Visada, por isso, não teve domínio de facto sobre as decisões que foram tomadas durante a sua permanência na ASF, na certeza que grande parte das mesmas (mormente aquelas cuja prática lhe é imputada) tinham sido decididas e implementadas antes da sua condução ao cargo de Vogal do CA da ASF.

**8.** Por outro lado, a contextualização que se faz, é igualmente determinante para se compreender a errada avaliação de facto constante do Mapa 4, do Mapa 6 e do Mapa 7 quanto ao período temporal em que a Visada exerceu as funções de Vogal do CA da ASF.

**9.** A aqui Visada foi Vogal do CA da ASF entre 01.12.2022 e 28.08.2024.

**10.** A Visada, por isso, apenas pode esclarecer e responder a factos referentes a este mesmo período sob pena de violação direta de Lei, o que fará sem reservas e sempre em verdade, sem prejuízo de se mostrar disponível para a prestação de todos os esclarecimentos adicionais que contribuam para a verdade material quanto aos ilícitos que, por via das funções que desempenhou, lhe são imputados a título pessoal e solidário.

## 2. Dos factos suscetíveis de configurar infração financeira e correspetiva responsabilidade[1]

*(i)* *"Pagamentos a mais aos membros da CF designados em 2018".*

[1] Por referência ao "*Anexo VII – Mapas sobre infrações financeiras*" (mapa único no qual constam concretas imputações à Visada suscetíveis de responsabilidade pessoal solidária.

CMS law·tax·future

**11.** A Visada surge, quanto a esta imputação, como uma das corresponsáveis entre os dois seguintes períodos: 01.12.2022 a 04.07.2023 e 05.07.2023 a 20.04.2025.

**12.** Como se adiantou acima, o relatório enferma de erro objetivo quanto ao segundo período assinalado, uma vez que a Visada renunciou ao cargo em 24.06.2024, com efeitos a 28.08.2024, sendo *contra legem* qualquer imputação subsequente a este período.

**13.** Por outro lado, a Visada atentou na prova subjacente a esta imputação, inexistindo qualquer demonstração de que a Visada tenha – por qualquer forma – participado na formação de vontade da ASF quanto a "*pagamentos a mais aos membros da CF designados em 2018*".

**14.** À data em que a Visada assumiu funções, os pagamentos estavam já em vigor, e não por sua determinação, ou, sequer, participação de vontade.

**15.** Desta forma, sob pena de violação de Lei, não pode ser formulada qualquer imputação à Visada sobre esta matéria.

**16.** Sem conceder, e por se tratar de matéria formalmente do seu *pelouro* – o financeiro – a Visada tentou que a avaliação desta matéria (no período do seu mandato) passasse diretamente por si, com uso dos seus critérios de análise e forma de atuação, o que nunca lhe foi autorizado.

**17.** Esta sempre foi uma matéria tratada diretamente pela Senhora Presidente do CA da ASF, com o apoio dos serviços jurídicos, limitando-se a Visada a manter, quanto a esta matéria, uma *ligação institucional*. Como acima referido, em jeito de contextualização, a Visada nunca teve o domínio do facto sobre esta (e outras matérias), estando sempre dependente de *autorização*.

**18.** A Visada, pelo que se expôs, nunca administrou materialmente esta (ou outras) questões.

**19.** Repare-se que, com esta realidade factual, não quer dizer que a Visada entendesse que poderiam estar a ser cometidas ilegalidades pela ASF. A Visada confiava da bondade da atuação anterior ao seu mandato e sua continuidade, o que, com o tempo, acabou por se revelar, de certa forma, frustrado, conduzindo à sua renúncia.

**20.** Por todo o acima exposto, e em conclusão, não tendo tido a Visada a possibilidade de atuar, por si, nesta questão, (i) para além de a mesma não ter atuado de forma ilícita, (ii) não se verificou a violação de um qualquer seu dever de cuidado.

CMS law·tax·future

**21.** Portanto, de forma legítima e objetiva, a Visada não pode, em consciência, aceitar a suspeição da prática, por si, de infração legal quanto a esta matéria, sob pena de violação do Princípio da Legalidade e da Culpa e, em consequência, rejeita responsabilidade pessoal sobre a mesma.

*(ii)* *"Acumulação de funções e criação de suplemento para esse fim"*

**22.** A Visada, também nesta matéria, teve atenção à prova subjacente a esta imputação, inexistindo qualquer demonstração de que a Visada tenha – por qualquer forma – participado na formação de vontade da ASF, porque a não houve.

**23.** Esta era uma realidade existente à data em que a Visada assumiu funções e que, à semelhança da anterior, não foi por si estudada, decidida ou sustentada.

**24.** No caso em concreto, durante o período em que a Visada exerceu funções, esta matéria era tratada diretamente entre a Senhora Presidente da ASF e o Senhor Administrador José Diogo Duarte Santos de Alarcão e Silva, sendo internamente alocado à área de Recursos Humanos, e não à área financeira.

**25.** A realidade existia e, por determinação da Senhora Presidente da ASF, não foi alterada, até determinada altura que, não consegue precisar, foi efetivamente revertida.

**26.** A Visada, como declarou *ab initio,* não faltará à verdade: a Visada não era, sequer, conhecedora da ilegalidade apontada, na certeza que, quando tomou conhecimento do suplemento visado pelo Relatório – sabendo que se tratava de acumulação de funções que gerava ao interessado uma enorme carga adicional de trabalho e responsabilidade –, viu a atribuição de um suplemento como um elementar *ato de justiça,*

**27.** Não o colocando em causa, por confiar na diligência e cuidado dos responsáveis diretos por estes assuntos, o que é legítimo à Visada.

**28.** Tudo isto porque, naquela altura, não era possível recrutar um Diretor de Compras em tempo útil.

CMS law·tax·future

**29.** Será curial esclarecer que o dever de cuidado que os administradores devem observar pressupõe, naturalmente, o conhecimento da organização da entidade coletiva e a efetiva repartição interna de competências entre os respetivos órgãos e membros.

**30.** Inerente a este conhecimento e respeito estão os Princípios da Boa-Fé e da Confiança, bem como o Dever de Lealdade, pois, sabendo-se que os administradores têm de ser leais à própria entidade coletiva, toda a sua atuação *deve/tem de* ser canalizada para os interesses desta última.

**31.** No fundo, é a efetiva repartição interna de competências que permite o efetivo e competente exercício da prossecução dos interesses últimos da entidade coletiva.

**32.** Por isso mesmo, e sem que tenha havido qualquer violação de um especial dever de cuidado, a Visada não acompanhou esta questão (que estava já instituída aquando do começo de exercício de funções), confiando de boa-fé, que a Lei estava a ser respeitada e as finalidades da ASF da qual era administradora absolutamente cumpridas, o que a ASF certamente esclarecerá.

**33.** Tendo em conta o acima exposto, e salvo o devido respeito por melhor opinião, a possível imputação dos factos *sub iudice* à Visada será violadora do Princípio da Culpa, pois, como se sabe, a medida de culpa exigível é balizada pelo chamado Princípio da Confiança.

**34.** Sem conceder, importa, ainda assim, referir que no momento em que a Visada abandonou a ASF, este assunto já estava sanado, existindo já um responsável por compras e o suplemento tinha sido eliminado.

**35.** Desta forma, a Visada não pode, em consciência, aceitar a suspeição da prática, por si, de infração legal quanto a esta matéria, sob pena de violação do Princípio da Legalidade e da Culpa e, em consequência, rejeita responsabilidade pessoal sobre a mesma.

*(iii)* *"Despesa ilegítima realizada através da Casa de Pessoal da ASF – violação de normas sobre a realização de despesa" e "Despesa ilegítima através da Casa de Pessoal da ASF – violação dos princípios da boa administração, da proporcionalidade e da razoabilidade".*

**36.** A Visada surge, quanto a esta possível imputação pessoal, como uma das corresponsáveis entre o seguinte período: 01.12.2022 e 31.12.2024.

CMS law·tax·future

**37.** Também aqui o relatório enferma de erro objetivo quanto ao segundo período assinalado, uma vez que a Visada renunciou ao cargo em 24.06.2024, com efeitos a 28.08.2024, sendo *contra legem* qualquer imputação subsequente a este período.

**38.** A realidade destas duas imputações era anterior ao início do exercício de funções pela Visada, não tendo sido colocada em causa pela Visada, uma vez que se tratava de matéria discutida e decidida pela Senhora Presidente da ASF e pelo Senhor Administrador José Diogo Duarte Santos de Alarcão e Silva, sendo internamente alocado à área de Recursos Humanos, e não à área financeira.

**39.** A Visada tem memória de as questões agora trazidas terem sido identificadas, admite, embora com margem de erro, pelo Gabinete de Auditoria Interna.

**40.** Ainda assim, as decisões anteriormente tomadas foram pela Senhora Presidente da ASF abordadas e reconduzidas com o acordo do CA nesse sentido, mormente festa de natal e outras despesas, deixando de ser suportadas pela Casa de Pessoal.

**41.** Sem conceder, a Visada encontra-se ainda a agrupar possível documentação que seja relevante sobre esta matéria, a fim de a juntar ao presente processo, possa ela contribuir para a descoberta da verdade material.

**42.** Por último, embora não seja um *por menor*, a Visada esforçou-se por melhorar os procedimentos de controlo internos da ASF e chegou mesmo a instituir procedimentos para o departamento financeiro que chegaram mesmo a ser questionados internamente e que, na ausência de colaboração, redundaram a renúncia ao cargo de administradora.

**43.** A Visada está certa que, com a demonstração dos factos *supra* expostos, este Digníssimo Tribunal compreenderá não ter havido uma atuação ilícita por parte da Visada, ou uma omissão de um dever de cuidado que sobre si pudesse recair, pelo que crê a única decisão que se afigura legal é a prolação de decisão de arquivamento do contra si, como é de Lei e de Justiça.

**44.** A Visada, ainda no exercício do seu direito de audição entende ser determinante a audição das testemunhas que *infra* se indicam, bem como a sua própria tomada de declarações.

**Testemunhas:**

CMS
law·tax·future

1. **Carla Ferreira**, Diretora Financeira da ASF,

e

2. **Fátima Gonçalves**, Auditora Interna na ASF,

Ambas a notificar no domicílio profissional a que corresponde a morada da ASF.

**Nestes termos e nos mais do Direito aplicável, uma vez produzida a prova acima requerida, deverá ser proferida decisão de arquivamento do processo quanto à aqui Visada, por corresponder esta decisão àquela que cumpre os ditames legais.**

**P.D.**

**O(S) ADVOGADO(S),**

Goncalo Madeira
Digitally signed by Goncalo Madeira
Date: 2025.09.05 09:07:00 +01'00'

GONÇALO MADEIRA
ADVOGADO - C.P. 21416L
NIF 200 096 745 (Serviço de Finanças Cascais 2)
Rua Castilho, n.º 50
1250-071 LISBOA
Tel. +351 210 958 100 – Fax: +351 210 958 155
Email: goncalo.madeira@cmsportugal.com

Andrea Maria de Jesus Silva Ribeiro Baptista
Digitally signed by Andrea Maria de Jesus Silva Ribeiro Baptista
Date: 2025.09.05 09:07:26 +01'00'

ANDREA BAPTISTA
ADVOGADA - C.P. 20476L
NIF 222 167 807 (Cascais)
Rua Castilho, n.º 50
1250-071 LISBOA
Tel. +351 210 958 100 – Fax: +351 210 958 155

## 2.7. PRESIDENTE DO CA DA ASF DE 01/09/2012 A 16/06/2019

Excelentíssimo Senhor
Juiz Conselheiro responsável pela Área VII
Tribunal de Contas
Avenida da República, 65
1050-189 LISBOA

Lisboa, 4 de setembro de 2025
**V/ Ref.:** Proc. 20/2018 - Audit – 2.ª Secção DA VII
**Assunto:** Relato de Auditoria 1/2025 DA VII - "*Financiamento da Atividade Reguladora de Seguros e Fundos de Pensões*"
Exercício do direito de audição de **José António Figueiredo Almaça** e de **Maria de Nazaré Rala Esparteiro Barroso**

Excelentíssimo Senhor Conselheiro,

Tendo sido notificados do Relato acima identificado, "*para efeitos do exercício do direito de audição pessoal, estabelecido no artigo 13.º, n.º 2, da Lei 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes*", os aqui Signatários **José Almaça** e **Maria Esparteiro Barroso**, membros do Conselho de Administração da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões ("**ASF**"), no período de 01.10.2018 a 16.06.2029[1], vêm exercer o referido direito, através da presente resposta.

A presente resposta incide sobre o Mapa 4, 6 e 7 do Anexo VII do Relato, na parte em que naqueles se faz referência aos aqui Signatários, e sobre os pontos do Relato para que se remete naqueles Mapas.

### I. Nota Prévia

A título de nota prévia, apesar dos aqui Signatários já não exercerem funções em entidades públicas, não podem deixar de referir que sempre reconheceram e reconhecem a importante função do Tribunal de Contas, constituindo os respetivos relatos, um contributo muito positivo e construtivo dos Exmos. Auditores, nomeadamente, no sentido do contínuo melhoramento do funcionamento das entidades públicas.

[1] Com referência às datas indicadas nos Mapa 4, 6 e 7 do Anexo VII do Relato.

Os Signatários também não podem deixar de sublinhar que sempre exerceram as suas funções na Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões ("ASF") no estrito interesse da prossecução do interesse público, conscientes da missão de serviço público a que se encontravam vinculados.

Importa também referir que, não obstante a presente resposta ter pontos em comum com a resposta apresentada pelos Dr. Rui Fidalgo e Dra. Maria Jacinta Dias (por coincidirem parcialmente no mesmo período na ASF), existem vários pontos distintos nas duas respostas.

Feita esta nota prévia, cumpre aqui responder aos pontos do Relato em que é imputada responsabilidade aos aqui Signatários, apelando-se a V. Exas. que, face aos esclarecimentos aqui apresentados, seja alterada essa conclusão.

**II. Dos alegados pagamentos a mais aos membros da CF designados em 2018**

No Mapa 4 do Anexo VII do Relato é imputada responsabilidade financeira aos aqui Signatários, com referência a alegados pagamentos a mais aos membros da Comissão de Fiscalização ("**CF**"), designados em 2018, nos períodos de 01.10.2018 a 16.06.2019.

A resposta a este ponto encontra-se subdividida nos seguintes pontos:

- Do período de 01.10.2018 a 16.06.2019;
- Da inexistência de pagamentos indevidos à CF imputáveis aos Signatários;
- Da relevação da responsabilidade.

Vejamos cada um dos referidos pontos.

**II.1. Período de 01.10.2018 a 16.06.2019**

Sem prejuízo da análise mais detalhada, no ponto II.2 *infra*, da inexistência de pagamentos indevidos aos membros da CF da ASF, face ao quadro legal aplicável, vejamos o ocorrido no período de 01.10.2018 a 16.06.2019, no que respeita à referida CF.

Por Despacho n.º 9199/2018 do então Secretário de Estado Adjunto e das Finanças ("**SEAF**"), de 26.09.2018, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 189, de 01.10.2018 ("**Despacho**"), foram designados novos membros da CF da ASF, com início de funções em 01.10.2018.

No referido Despacho determinou-se o seguinte:

"*Ao abrigo do disposto no artigo 26.º dos estatutos da ASF, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 1/2015, de 6 de janeiro, e do disposto na alínea e) do n.º 1 do Despacho n.º 3493/2017, do Ministro das Finanças, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 81, de 26 de abril de 2017:*

*1 - Designo para desempenharem funções na comissão de fiscalização da ASF:*

*a) Luís Domingos Silva Morais, na qualidade de presidente;*

*b) Júlio César Nunes Tormenta, revisor oficial de contas;*

*c) Maria Teresa Medeiros Garcia, na qualidade de vogal.*

*2 - Os mandatos das pessoas designadas no número anterior têm a duração de quatro anos, com início em 1 de outubro de 2018.*

*3 - Pelo exercício das funções na comissão de fiscalização da ASF* ***é devido às pessoas designadas no n.º 1, a partir da data de produção de efeitos do presente despacho, o vencimento mensal previsto no n.º 1 do artigo 27.º dos estatutos da ASF, podendo este ser alterado por diploma legal****.*

*4 - As funções na comissão de fiscalização da ASF podem ser exercidas em acumulação com outra atividade, designadamente de docência ou de investigação, que não se revele incompatível com aquelas.*

*5 - As notas curriculares das pessoas designadas são publicadas em anexo.*

*6 - O presente despacho produz efeitos a partir de 1 de outubro de 2018."*

(destaque nosso).

Verifica-se, assim, que o Despacho de nomeação da CF da ASF, aqui em causa, estabelecia expressamente que o **vencimento mensal** dos seus membros era o previsto no n.º 1 do art. 27.º dos Estatutos da ASF[2], que o mesmo era devido desde 01.10.2018, e que apenas podia ser alterado por diploma legal.

Face ao teor deste Despacho, não se pode deixar de concluir que o mesmo **contém a definição de situações jurídicas** concretas, nomeadamente, o vencimento mensal dos membros da CF da ASF que iniciaram funções em 01.10.2018.

Com efeito, naquele Despacho do SEAF, que à ASF cabia cumprir, foi expressamente estabelecido, como vencimento mensal dos membros da CF, o "*previsto no n.º 1 do artigo 27.º dos estatutos da ASF*", e não qualquer outro.

Assim sendo, sem prejuízo do que veremos *infra*, não pode ser imputada aos aqui Signatários qualquer responsabilidade quanto àquele vencimento dos membros da CF, dado que são

[2] Aprovados pelo DL 1/2015, de 6 de janeiro, com as alterações posteriores.

alheios ao ato de determinação do mesmo - o Despacho do então SEAF, ao qual cabia nomear os membros da CF da ASF (e, naturalmente, nesse processo de nomeação e aceitação da mesma, a que os órgão e serviços da ASF são alheios, releva a respetiva remuneração, razão pela qual a mesma foi estabelecida no Despacho).

Face àquele Despacho, cabia apenas efetuar os **atos de execução material** do que já havia sido previamente definido naquele Despacho do SEAF[3], em concreto, efetuar o processamento dos respetivos vencimentos, o que foi efetuado pelo Departamento de Recursos Humanos ("DRH"), no caso, aplicando o que já havia sido determinado naquele Despacho "*vencimento mensal previsto no n.º 1 do artigo 27.º dos estatutos da ASF*", ou seja, como veremos *infra*, 1/4 do vencimento mensal que então auferiam os membros do Conselho de Administração ("CA") da ASF.

Não tendo sido comunicado aos aqui Signatários o surgimento de qualquer dúvida nesse processamento.

Ainda antes de se analisar se existiu algum erro no valor calculado, o que veremos no ponto II.2 *infra,* importa atender ao **parecer de sociedade de advogados**, de maio de 2018, pois no Relato atribui-se relevância decisiva ao facto de os aqui Signatários, então membros do CA da ASF, terem recebido esse parecer (v., nomeadamente, n.ºs 196, 236 e 245 do Relato).

A este respeito importa esclarecer que o referido parecer foi produzido noutro **diferente contexto** e em momento distinto da designação da CF que entrou em funções em outubro de 2018, aqui em causa.

Com efeito, o referido parecer foi solicitado na sequência de um membro da CF da ASF em funções no início de 2018, que havia sido nomeado em 2012, ter suscitado a questão da aplicação do estatuto remuneratório previsto nos "*novos*" Estatutos da ASF, publicados depois da respetiva nomeação.

Ou seja, estava em causa a alteração da remuneração, que havia sido fixada em 2002, aplicada aos membros da CF nomeados em 2012, quando não estavam em vigor os atuais Estatutos da ASF, e a conclusão do parecer foi no sentido de os mesmos não serem

[3] Conforme Acórdão do Pleno do **Supremo Tribunal Administrativo** de 10.04.2008, proferido no Proc. 0544/06 "*são atos de mera execução os praticados em consequência necessária da definição de situações jurídicas constantes de atos administrativos anteriores e que não contenham outros efeitos jurídicos que não sejam a concretização ou desenvolvimento das estatuições jurídicas contidas neles*"; No mesmo sentido, Acórdão no **Tribunal Central Administrativo Norte**, de 18.12.2020, proferido no Proc. 01484/16.0BEPRT, "*Os atos de processamento de vencimento nunca passaram disso mesmo. Atos de execução, sem qualquer relevo na definição da situação individual e concreta do visado*".

imediatamente aplicáveis àqueles membros da CF e, consequentemente, não poder ser revista a remuneração dos mesmos.

No caso em apreço estava em causa uma **situação totalmente distinta** da apreciada naquele parecer: uma CF que foi nomeada em setembro de 2018, quando estavam em vigor os atuais Estatutos da ASF, e em cujo despacho de nomeação se determinou expressamente que é devido o vencimento mensal previsto no n.º 1 do art. 27.º dos Estatutos da ASF.

Assim sendo, conforme já acima referido, o referido parecer, produzido noutro diferente contexto e em momento distinto, em que nem sequer se equacionava futura nomeação de outra CF, não tem a relevância que é atribuída no Relato, para o caso em apreço, em que, repita-se, diferentemente do analisado naquele parecer, existia um Despacho que estabelecia expressamente que o vencimento mensal era o previsto no n.º 1 do art. 27.º dos Estatutos da ASF, e que apenas podia ser alterado por diploma legal (tudo questões fora do âmbito daquele parecer).

No que respeita à posterior nomeação da **Comissão de Vencimentos** ("**CV**") da ASF, por Despacho n.º 5268/2019 do então SEAF, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 103, de 29.05.2019, e da fixação em Relatório desta de 12.06.2019, do vencimento mensal dos membros do CA, cumpre referir que o mandato dos aqui Signatários terminou em 16.06.2019 (ou seja, dois dias úteis depois da elaboração do referido Relatório), pelo que são alheios ao eventual impacto daquela fixação da remuneração dos membros do CA na questão da remuneração dos membros da CF[4].

Assim, face ao acima exposto, não se pode concluir pela imputação de responsabilidade financeira aos aqui Signatários.

**II.2. Dos alegados pagamentos a mais aos membros da CF designados em 2018**

Sem prejuízo do acima exposto, não é possível concluir que tenham sido efetuados pagamentos a mais aos membros da CF designados em 2018, nomeadamente que tenha existido algum erro no cálculo da remuneração dos mesmos, paga a partir de 01.10.2018.

Conforme acima referido, os membros da CF da ASF que iniciaram funções em 01.10.2018, foram nomeados pelo Despacho do SEAF, de 26.09.2018, acima referido, em que se estabelecia, nomeadamente,

[4] V. n.ºs 186, 187 e 237 do Relato.

> "*2 - Os mandatos das pessoas designadas no número anterior têm a duração de quatro anos, com início em 1 de outubro de 2018.*
> *3 - Pelo exercício das funções na comissão de fiscalização da ASF é devido às pessoas designadas no n.º 1, a partir da data de produção de efeitos do presente despacho,* ***o vencimento mensal previsto no n.º 1 do artigo 27.º dos estatutos da ASF, podendo este ser alterado por diploma legal***."
> (destaque nosso).

Conforme também já acima referido, face ao teor deste Despacho, não se pode deixar de concluir que o mesmo **contém a definição de situações jurídicas**, em concreto, no que releva para o caso em apreço, o vencimento mensal dos membros da CF da ASF que iniciaram funções em 01.10.2018[5].

A este respeito, estabeleceu-se neste Despacho que o referido vencimento mensal era o "*previsto no n.º 1 do artigo 27.º dos estatutos da ASF*", **não se estabelecendo qualquer limitação** ao mesmo, nomeadamente a prevista no n.º 3 do art. 25.º da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras ("**LQRE**")[6], contrariamente ao exercício efetuado no Relato.

No referido n.º 1 do art. 27.º dos Estatutos da ASF, estabelece-se:

> "*1 - O presidente e os vogais da comissão de fiscalização têm direito a um vencimento mensal, pago 12 vezes ao ano, no valor de 1/4 do vencimento mensal fixado para o presidente e vogais do conselho de administração, respetivamente.*"

Cotejando o previsto neste n.º 1 do art. 27.º dos Estatutos da ASF, com o **estabelecido no Despacho** de nomeação dos membros da CF, é inquestionável que o valor da remuneração a pagar aos mesmos pela ASF era o correspondente a 1/4 do valor efetivo da remuneração auferida pelos membros do CA que então estavam em funções.

Essa era a única interpretação possível do Despacho do SEAF que contém a definição da situação jurídica do vencimento mensal daqueles membros da CF e que cabia à ASF cumprir, nomeadamente porque não se insere nas suas atribuições e competências a nomeação dos membros daquele órgão.

---

[5] Conforme acima referido, esta questão não foi objeto de apreciação no **parecer da sociedade de advogados**, a que se alude nos n.ºs 196, 236 e 245 do Relato, elaborado noutro contexto e em momento distinto, relativamente a membros da CF designados em 2012, quando não estavam em vigor os Estatutos da ASF, e não existia o Despacho de setembro de 2018 a designar os membros da CF que entraram em funções em 01.10.2018.
[6] Aprovada pela Lei 67/2013, de 28 de agosto, com alterações.

Sem prejuízo do acima exposto, que determina que não possam ser imputados aos Signatários pagamentos a mais aos membros da CF, cumpre ainda referir que a LQER e os Estatutos da ASF estabelecem regras e critérios a observar na determinação ou na quantificação das remunerações dos membros do CA e da CF, nomeadamente, nos arts. 25.º 26.º e 28.º da LQER e nos arts. 14.º e 27.º dos Estatutos da ASF.

No entanto, como se estabelece no n.º 5 do art. 6.º da Lei 67/2013, de 28 de agosto (que aprovou a LQER),

> "*5 - As* ***alterações*** ***introduzidas pela lei-quadro*** *das entidades reguladoras, em anexo à presente lei,* ***ao estatuto remuneratório dos titulares dos respetivos órgãos, já designados ou a designar, produzem efeitos no mês seguinte ao da determinação das remunerações nos termos do artigo 25.º*** *da referida lei-quadro.*"
> (destaques nossos)

Sendo que, no que respeita à "*determinação das remunerações nos termos do artigo 25.º*", no caso em apreço, por facto não imputável aos Signatários, **ainda não se encontrava então nomeada a CV**[7], à qual competia fixar a remuneração dos membros do CA, nos termos daquele art. 25.º da LQER, não sendo também assim aplicável a limitação prevista no respetivo n.º 3, como decorre expressamente deste n.º 5 do art. 6.º da Lei 67/2013.

Mas, em qualquer caso, repita-se, no Despacho do SEAF, que à ASF cabia cumprir, foi expressamente estabelecido, como vencimento mensal dos membros da CF, o "*previsto no n.º 1 do artigo 27.º dos estatutos da ASF*", **e não qualquer outro**[8].

Aliás, não sendo aplicáveis as alterações da LQER, por ainda não existir CV - como previsto naquele n.º 5 do art. 6.º da Lei 67/2013, que aprovou a LQER -, cabia ao SEAF fixar a remuneração, o que este fez, estabelecendo que o valor do "*vencimento mensal* (era o) *previsto no n.º 1 do artigo 27.º dos estatutos da ASF, podendo este ser alterado por diploma legal.*"

Assim sendo, não podem ser imputados aos aqui Signatários pagamentos a mais aos membros da CF designados em 2018.

---

[7] A qual apenas foi nomeada Despacho n.º 5268/2019, do então SEAF, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 103, de 29.05.2019.
[8] Conforme acima referido, trata-se de questão distinta da apreciação no **parecer da sociedade de advogados**, a que se alude nos n.ºs 196, 236 e 245 do Relato.

**II.3. Da relevação da responsabilidade**

O n.º 2 do art. 64.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ("**LOPTC**")[9], em sede de responsabilidade financeira reintegratória, refere:

> "*2 - Quando se verifique negligência, o Tribunal pode reduzir ou relevar a responsabilidade em que houver incorrido o infrator, devendo fazer constar da decisão as razões justificativas da redução ou da relevação.*"

No mesmo sentido e até por maioria de razão, também em sede de responsabilidade financeira sancionatória, o Tribunal de Contas pode relevar a responsabilidade, nos termos do n.º 9 do art. 65.º da LOPTC, quando:

> "*a) Se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência;*
> *b) Não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção da irregularidade do procedimento adotado;*
> *c) Tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática.*"

No caso em apreço, sem se conceder que exista fundamento para imputação de responsabilidade aos aqui Signatários, sempre se verificariam os pressupostos para se relevar a responsabilidade, conforme decorre de tudo o acima exposto.

O caso em apreço decorre do estrito cumprimento do Despacho do SEAF, de 26.09.2018, que designou a CF da ASF e fixou os respetivos vencimentos, com início de funções em 01.10.2018, não existindo qualquer benefício pessoal dos aqui Signatários.

Conforme acima demonstrado, o parecer de sociedade de advogados, a que se alude no Relato, foi emitido relativamente a situação totalmente distinta, em que não existia aquele Despacho do SEAF, de 26.09.2018, que à ASF cabia cumprir, e que estabelecia que o vencimento mensal era o "*previsto no n.º 1 do artigo 27.º dos estatutos da ASF*", e não qualquer outro.

Sem prejuízo da responsabilidade financeira reintegratória também poder ser relevada, nos termos do n.º 2 do art. 64.º da LOPTC, não se verificaram no caso em apreço pagamentos

[9] Aprovada pela Lei 98/97, de 26 de agosto, com posteriores alterações.

indevidos, como acima demonstrado, pelo que o relatado incidiria sobre responsabilidade sancionatória.

Quanto a esta última, sempre se verificariam os pressupostos do n.º 9 do art. 65.º da LOPTC para se relevar a responsabilidade, pois (i) a alegada falta só pode ser imputada a título de negligência; (ii) não existiu antes, relativamente aos aqui Signatários, recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno para correção de irregularidade do procedimento adotado; (iii) sempre seria a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno teriam censurado os Signatários pelo procedimento em causa.

**II.4. Conclusões**

Face ao exposto, sem prejuízo do demais acima referido, podem-se formular as seguintes conclusões:

- o Despacho do então SEAF, de 26.09.2018, de nomeação da Comissão de Fiscalização ("CF"), da ASF, aqui em causa, estabelecia expressamente que o vencimento mensal dos membros da CF nomeados através do mesmo era o previsto no n.º 1 do art. 27.º dos seus Estatutos da ASF e não qualquer outro, que o mesmo era devido desde 01.10.2018, e que apenas podia ser alterado por diploma legal;
- o referido Despacho continha a definição de situações jurídicas concretas, que à ASF cabia cumprir, nomeadamente, o vencimento mensal dos membros da CF, que iniciaram funções em 01.10.2018;
- trata-se, assim, de uma situação sem distinção de qualquer outra de preenchimento de lugar já legalmente existente, com a remuneração previamente fixada, apenas cabendo efetuar os atos de execução material de processamento dos respetivos vencimentos, os quais eram objeto de aprovação em bloco, antes do respetivo pagamento;
- o parecer de sociedade de advogados, de maio de 2018, referido no Relato, foi produzido noutro diferente contexto e em momento distinto da designação dos membros da CF que entraram em funções em outubro de 2018, incidindo sobre um caso em que estava em causa a alteração da remuneração dos membros da CF nomeados em 2012, que havia sido fixada em 2002, quando não estavam em vigor os atuais Estatutos da ASF;
- no caso em apreço, estava em causa uma situação totalmente distinta da apreciada naquele parecer: uma CF cujos membros foram nomeado em setembro de 2018, quando estavam em vigor os atuais Estatutos da ASF, e em cujo Despacho de nomeação, do SEAF, se determinou expressamente que era devido o vencimento mensal previsto no n.º 1 do art. 27.º dos Estatutos da ASF;

- no que respeita à posterior nomeação da Comissão de Vencimentos ("CV") da ASF, por Despacho n.º 5268/2019, do então SEAF, publicado em Diário da República de 29.05.2019, e da fixação em Relatório desta, de 12.06.2019, do vencimento mensal dos membros do CA, cumpre referir que o mandato dos aqui Signatários terminou em 16.06.2019 (ou seja, dois dias úteis depois da elaboração do referido Relatório), pelo que são alheios ao eventual impacto daquela fixação da remuneração dos membros do CA na questão da remuneração dos membros da CF;
- sem prejuízo do acima exposto, não se pode concluir que foram efetuados pagamentos a mais aos membros da CF, nomeadamente no período anterior à fixação, em 12.06.2019, pela CV, da remuneração dos membros do CA, conforme acima demonstrado;
- face ao exposto, não se pode concluir que os aqui Signatários teriam violado as normas indicadas no Mapa 4 do Anexo VII do Relato;
- sem se conceder que exista fundamento para imputação de responsabilidade aos aqui Signatários (o que se apela a V. Exas. seja decidido), sempre se verificariam os pressupostos para se relevar a responsabilidade, o que subsidiariamente se requer a V. Exas..

**III. Da Casa do Pessoal da ASF**

Nos Mapas 6 e 7 do Anexo VII do Relato, por se entender que inexiste autonomia da Casa de Pessoal da ASF ("**CPASF**"), considera-se que a despesa realizada pela mesma é imputável à ASF e que, assim, teriam sido violadas normas de elaboração e execução dos orçamentos e de assunção, autorização ou pagamento de despesas e violadas "*normas de contratação pública, pois o regime desta não foi aplicado nas aquisições realizadas através da CPASF*".

Por outro lado, relativamente aos apoios concedidos pela ASF, considera-se que não foi prosseguido o interesse público, nem os "*princípios da boa administração, da proporcionalidade e da razoabilidade*".

Face a estas conclusões, que determinam que nos referidos Mapas 6 e 7 do Anexo VII do Relato seja imputada responsabilidade sancionatória aos aqui Signatários e a outros posteriores membros do CA da ASF, importa efetuar os necessários esclarecimentos.

**III.1. Da autonomia da Casa de Pessoal da ASF**

Como referido no Relato, a CPASF existe desde 1980[10].

Contrariamente ao referido no Relato, a CPASF tem gestão própria, conforme previsto nos respetivos Estatutos, sendo gerida por uma Direção, com mandatos de 3 anos, eleita em Assembleia-Geral de associados, cabendo àquela Direção, nos termos dos Estatutos da ASF, nomeadamente, "*administrar os bens e gerir os fundos*" da CPASF.

Cabe também àquela Direção elaborar o plano de atividades da CPASF e respetivo Relatório e Contas, como sempre vinha a fazer, sendo a execução do plano de atividades da responsabilidade exclusiva da Direção da CPASF.

Assim sendo, face a essa plena autonomia da CPASF, contrariamente ao concluído no Mapa 6 do Anexo VII do Relato, um eventual incumprimento de normas de elaboração e execução dos orçamentos e de assunção, autorização ou pagamento de despesas ou de regras de contratação pública, nas aquisições realizadas pela CPASF, não é imputável à ASF, nomeadamente ao respetivo CA, não se podendo, assim, concluir pela violação pelos aqui Signatários das normas legais referidas naquele Mapa do Anexo VII do Relato.

### III.2. Do alegado não prosseguimento do interesse público e dos princípios da boa administração, da proporcionalidade e da razoabilidade

Também não se pode acompanhar a conclusão do Mapa 7 do Anexo VII do Relato, de que, relativamente aos apoios concedidos pela ASF, não foi prosseguido o interesse público, nem os princípios da boa administração, da proporcionalidade e da razoabilidade.

No art. 30.º dos Estatutos da ASF prevê-se que aos trabalhadores da ASF é aplicável o regime do contrato individual de trabalho, podendo a mesma ser parte em instrumentos de regulamentação coletiva do trabalho ("**IRCT**"), sendo ainda estabelecidas em Regulamento Interno, nomeadamente, regras relativas a regime de proteção social complementar aplicável ao pessoal, o que, no caso em apreço, consta no art. 37.º daquele Regulamento.

Como decorre dos objetivos visados pelo referido sistema de apoio social, elencados naquele art. 37.º do Regulamento Interno, não se pode concluir que não era cumprido o interesse público ou os princípios da boa administração, da proporcionalidade e da razoabilidade.

[10] V. n.º 343

Além disso, os apoios concedidos pela CPASF aos colaboradores da ASF e seus agregados familiares remontavam há muito tempo atrás, integrando-se nos designados usos laborais[11], mantendo-se os respetivos valores constantes ao longo dos anos, sendo a sua manutenção um reflexo dos referidos princípios da boa administração, da proporcionalidade e da razoabilidade.

Assim sendo, também não se pode concluir pela violação pelos aqui Signatários das normas legais referidas no Mapa 7 do Anexo VII do Relato.

### III.3. Da relevação da responsabilidade

Conforme acima referido, nos termos do n.º 9 do art. 65.º da LOPTC o Tribunal de Contas pode relevar a responsabilidade e, nos termos do n.º 8 do mesmo preceito, pode dispensar a aplicação de multa.

No caso em apreço, sem conceder que tenha sido praticada alguma infração pelos Signatários, no que respeita à CPASF, sempre se verificariam os pressupostos para a referida dispensa da aplicação de multa ou, pelo menos, relevada a responsabilidade, pois (i) a alegada falta só pode ser imputada a título de negligência; (ii) não existiu antes, relativamente aos aqui Signatários, recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno para correção de irregularidade do procedimento adotado; (iii) sempre seria a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno teriam censurado os Signatários pelo procedimento em causa (v. n.º 9 do art. 65.º da LOPTC).

Face a tudo o acima exposto e confiantes no espírito de justiça de V. Exas., espera-se que sejam revistas as conclusões dos Mapas 4, 6 e 7 do Anexo VII do Relato, concluindo-se pela inexistência de responsabilidade dos aqui Signatários ou, sem se conceder, relevando-se a mesma.

Reiterando a disponibilidade para prestarmos qualquer esclarecimento adicional que seja considerado necessário, apresentamos os nossos melhores cumprimentos,

Assinado por: MARIA DE NAZARÉ RALA ESPARTEIRO BARROSO
Num. de Identificação: 05065012
Data: 2025.09.04 10:03:59+01'00'

CARTÃO DE CIDADÃO

José Almaça

Maria [illegible]

[11] Que, à semelhança dos IRCT, são fonte de direito (v. art. 1.º do Código do Trabalho).

## 2.8. VICE-PRESIDENTE DO CA DA ASF DE 01/09/2012 A 30/11/2022

*Miguel Prata Roque*
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**PROC. N.º 20/2018 – AUDIT**
**2.ª SECÇÃO**
**DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VII**

**EX.MO SENHOR**
**AUDITOR COORDENADOR**
**DO TRIBUNAL DE CONTAS**

**FILIPE ALEXANDRE ALEMAN FERREIRA SERRANO**, notificado do Relato de Auditoria n.º 1/2025, em 30 de julho de 2025, e do despacho proferido em 01 de agosto de 2025, nos termos do qual lhe foi reconhecida a dilação de prazo, por efeitos de residência no estrangeiro, para exercer o seu direito de audiência prévia, vem pronunciar-se nos seguintes termos:

**I – DO ENQUADRAMENTO GERAL**

1. O Interessado foi Vice-Presidente do Conselho de Administração da ASF - Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (de ora em diante apenas designada por ASF) num primeiro mandato, entre setembro de 2012 e junho de 2019 (sob a presidência do Prof. Doutor José António Figueiredo Almaça) e, num segundo mandato, de junho de 2019 até novembro de 2022 (sob a presidência da Dr.ª Maria Margarida Corrêa de Aguiar).

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**2.** O primeiro mandato exercido pelo Interessado, com a duração de 5 (cinco) anos, deveria ter cessado em setembro de 2017.

**3.** Porém, em função da demora do Governo em nomear novos membros do Conselho de Administração, esse mandato foi sendo sucessivamente prorrogado, até junho de 2019.

**4.** Nessa data, FILIPE ALEMAN SERRANO informou o Governo que apenas aceitaria manter as funções de Vice-Presidente da ASF a título transitório, durante um período curto, com vista a garantir e auxiliar a integração dos dois novos membros do Conselho de Administração e a respetiva transmissão de pastas, conforme se comprova pela carta enviada ao Ministro das Finanças, mais tarde, em 14 de julho de 2021 (cfr. **Doc. n.º 1**, que ora se junta e cujo conteúdo se dá por reproduzido).

**5.** Em janeiro de 2020, o Interessado reuniu com o Secretário Adjunto e das Finanças, solicitando a sua exoneração e consequente substituição (cfr. **Doc. n.º 1**, já junto).

**6.** Foi-lhe transmitido que já estavam em curso os contactos para nomeação de um novo Vice-Presidente, pelo que o Interessado iniciou a preparação do regresso à sua vida académica e profissional, mas sem nunca descurar, com total diligência e empenho, as suas funções públicas de que foi investido.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**7.** Face à ausência de contacto do Governo sobre a sua substituição, em março de 2020, o Interessado voltou a comunicar – desta feita, ao novo Secretário de Estado das Finanças recém empossado – que já havia solicitado a sua substituição ao seu antecessor e reiterou esse pedido (cfr. **Doc. n.º 1**, já junto).

**8.** Perante a demora inesperada na sua substituição, o Interessado escreveu a carta de 14 de julho de 2021 (cfr. **Doc. n.º 1**, já junto) ao Ministro das Finanças, reiterando a sua pressa em regressar à sua vida académica e profissional.

**9.** Todas as diligências relativas ao pedido de substituição foram comunicadas e articuladas – com plena lisura, transparência e solidariedade institucional – com a Senhora Presidente do Conselho de Administração da ASF, Dr.ª Margarida Corrêa de Aguiar que, desde outubro de 2020, esteve em contacto com o Governo, com vista a garantir a substituição do Interessado e a nomeação de novo Vice-Presidente, conforme se comprova de carta enviada por esta ao Ministro das Finanças (cfr. **Doc. n.º 2**, que ora se junta e cujo conteúdo se dá por reproduzido).

**10.** Com efeito, em setembro de 2021, o Interessado completava 4 (anos) de exercício de funções para além do seu mandato originário – que deveria ter terminado em setembro de 2017 –, pelo que comunicou à (então) Presidente do Conselho de Administração da ASF que pretendia apresentar a sua

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

demissão e cessar funções em 01 de outubro de 2021 (cfr. **Doc. n.º 2**, já junto).

**11.** Com vista a garantir uma boa governação corporativa, a Presidente do Conselho de Administração da ASF voltou a sinalizar essa urgência na substituição do Interessado, por carta enviada ao Ministro das Finanças, em 25 de agosto de 2021.

**12.** Ainda assim, o Interessado manteve-se em funções, justamente porque sempre prezou a dedicação ao serviço público e a total solidariedade institucional com os seus colegas de administração.

**13.** Apesar de só ter aceite o exercício de um novo mandato, em junho de 2019, a título transitório, para garantir a passagem entre administrações, e de ter aguardado – talvez demasiado pacientemente – a sua substituição, o Interessado exerceu sempre as suas funções com total dedicação, empenho e profissionalismo, razão pela qual pretende contribuir para um bom e necessário escrutínio público das gestões em que participou.

**14.** O período abrangido pelo Relato de Auditoria n.º 1/2025 diz respeito ao período temporal de 2018 a 2023, abrangendo, portanto, 5 (cinco) anos dos 10 (dez) anos de exercício de funções por parte do Interessado.

**15.** Ao longo da presente pronúncia, o Interessado apenas incidirá sobre questões suscitadas pelo Tribunal de Contas que, na perspetiva da equipa

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

que elaborou o projeto de Relato de Auditoria n.º 1/2025, poderiam implicar a sua responsabilidade pessoal, a título de reintegração compensatória, e/ou mesmo a título sancionatório.

**16.** Com efeito, no § 410 do referido Relato de Auditoria n.º 1/2025, identifica-se expressamente algumas matérias que poderiam conduzir a essa mesma responsabilidade reintegratória/compensatória e/ou sancionatória:

(a) Atrasos na implementação do regime estatutário dos órgãos da ASF (cfr. Capítulo 3.3.1. e §§ 400 e 401 do Relato de Auditoria n.º 1/2025);

(b) Acumulação de funções e criação de suplemento para esse fim (cfr. Capítulo 3.3.4. e § 405 do Relato de Auditoria n.º 1/2025);

(c) Despesa ilegítima realizada através da Casa de Pessoal da ASF (cfr. Capítulo 3.3.5. e §§ 407 e 408 do Relato de Auditoria n.º 1/2025).

**17.** Quanto às demais questões identificadas pelo Relatório de Auditoria n.º 1/2025, o Interessado limita-se a reafimar a sua solidariedade institucional com as decisões colegiais expressamente proferidas, bem como com as explicações que já foram canalizadas para os autos de vistoria pelo Conselho de Administração da ASF.

**18.** O Interessado também não se pronunciará sobre ações e omissões de terceiros que não integram os órgãos sociais da ASF.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

*Miguel Prata Roque*
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

## II – DA PRONÚNCIA EM SEDE DE AUDIÊNCIA PRÉVIA

### A) NATUREZA JURÍDICA DAS ENTIDADES ADMINISTRATIVAS INDEPENDENTES E SUAS CONSEQUÊNCIAS EM MATÉRIA DE GESTÃO FINANCEIRA E DE RECURSOS HUMANOS

**19.** Ao longo do Relato de Auditoria n.º 1/2025, tecem-se considerações sobre (pretensas) competências – e até deveres – do Conselho de Administração da ASF e dos seus sucessivos titulares, bem como sobre a (alegada) aplicação de regimes jurídico-financeiros relativos a fundos autónomos que se revelam incongruentes com a natureza jurídico-constitucional das entidades administrativas independentes (como é o caso da ASF).

**20.** Por exemplo, o Relato de Auditoria n.º 1/2025 pressupõe que o Conselho de Administração da ASF – que não dispõe de qualquer competência legal para definir o estatuto remuneratório (e, muito menos, para designar) os membros da Comissão de Fiscalização da ASF – poderia ser responsabilizado pelo (alegado) recebimento indevido de remunerações por parte dos seus membros. Tal descura as garantias de independência recíproca dos órgãos da ASF, que são essenciais à governação corporativa de qualquer entidade pertencentes à administração independente.

**21.** Ou então, pretende aplicar um regime jurídico exclusivamente aplicável a entidades que integram a administração indireta do Estado à ASF, por via

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

de analogia, sem que exista qualquer simetria teleológica e governativa entre uma e outra, descurando, assim, a necessidade de as entidades administrativas independentes gozarem de plena autonomia na dotação de recursos humanos e na sua organização interna, com vista a garantir a eficácia e a efetividade da sua acção reguladora e supervisora.

**22.** Ninguém é independente se não dispuser dos recursos necessários a exercer as suas competências, com total autonomia face ao Governo e aos demais poderes públicos.

**23.** Tanto assim é que a própria Lei Fundamental exclui quaisquer poderes do Governo (ou de outras entidades políticas ou administrativas) sobre a administração pública independente, já que só se refere aos poderes de supremacia hierárquica sobre a administração direta do Estado e de superintendência e de tutela sobre a administração indireta e sobre a administração autónoma do Estado [cfr. artigo 199.°, alínea *d)*, da Constituição da República Portuguesa (de ora em diante, designada apenas por CRP)].

**24.** A habilitação constitucional para que o legislador possa criar entidades administrativas independentes (cfr. artigo 267.°, n.° 3, da CRP) resultou de um longo processo de transferência de competências de supervisão e de regulação de específicos setores económicos dos governos nacionais para

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.° andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

estruturas dotadas de particulares capacidades técnicas que asseguram essas funções sem um risco de interferência política[1].

**25.** Isto porque o movimento de privatização e de transferência para entidades privadas de funções antes exercidas pelo Estado exigiu a capacidade de este se dotar dos instrumentos necessários à fiscalização do cumprimento das normas jurídicas que garantem a sã concorrência entre os agentes económicos e que protegem o interesse público. Assim nasce o conceito de "Estado-Estratega"[2].

**26.** É por isso que se debate intensamente sobre quais são os limites da atuação administrativa (e não só) destas entidades administrativas independentes. Pois o risco de uma preponderância da tecnocracia sobre o interesse público é evidente, em função da sua especial preparação técnica:

---

[1] Sobre a origem histórica das entidades administratrivas independentes no modelo de *"agencies"* acolhido pelo sistema norte-americano, ver JOSÉ LUCAS CARDOSO, *Autoridades Administrativas Independentes e Constituição*, cit., 39-67; VITAL MOREIRA/FERNANDA MAÇÃS, *Autoridades Reguladoras Independentes, – Estudo e Projecto de Lei Quadro*, Coimbra Editora, 2003, 17-20; MIGUEL PRATA ROQUE, *Os poderes sancionatórios da ERC– Entidade Reguladora para a Comunicação Social*, *in* «Direito Sancionatório das Entidades Reguladoras», Coimbra Editora, 2009, 376-377.

[2] Conforme explica a doutrina: *«Sucede, porém, que a evolução de um Estado-Previdência para um mero Estado-Estratega conduziu a um reforço impressivo das funções de regulação e de supervisão administrativas[2]. A administração pública deixa de assegurar, de modo direto, determinadas prestações públicas consideradas dispensáveis à satisfação das necessidades coletivas[2], para passar a vigiar o cumprimento de vinculações jurídico-públicas por parte dos particulares que vão sendo encarregues de as assegurar. O movimento de privatização (substantiva e orgânica) conduz, assim, a um reforço das necessidades de regulação e de supervisão por parte de uma administração pública reduzida à sua forma nuclear. No fundo, à emergência do Estado-Estratega».* Assim, ver MIGUEL PRATA ROQUE, *Regulação Administrativa e Sanção - O Poder Sancionatório da ERC na Encruzilhada entre o Direito Administrativo e o Direito Penal*, *in* «Media, Direito e Democracia» (org. Carlos Blanco de Morais / Maria Luísa Duarte / Raquel Alexandra), Almedina, Coimbra, 2014, 126.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

> «Ora, essa administração pública tradicional – isto é, governamental e burocratizada – não logra sequer compreender as novas dinâmicas de setores económicos e sociais fortemente marcados pela inovação tecnológica, científica e cultural, quanto mais enfrentá-las, de igual para igual. Ainda assim, o Estado não se quedou, imóvel, sem reação, face a este advento tecnológico e global. Pelo contrário, optou por transferir essas atribuições para novas pessoas coletivas públicas particularmente dotadas de conhecimentos e aptidões técnicas. A legitimação destas entidades administrativas independentes advém-lhes, não de uma fonte democrática mais ou menos intensa, mas antes de uma (suposta) autoridade técnica, que tudo suplantaria e justificaria – primado da *"tecnocracia"*. Não só os critérios de escolha dos titulares dos órgãos daquelas entidades administrativas independentes assentam nessa idílica aptidão técnico-científica[3], como a própria atuação quotidiana destas entidades é encarada como desprovida de qualquer cariz de decisão política. Substitui-se o administrador-político, legitimado pelo voto popular cíclico e periódico, por um administrador-neutral, blindado pelo seu (pretenso) domínio técnico-científico sobre as questões objeto de regulação e supervisão administrativas.»[4]

**27.** Presentemente, a doutrina integra as entidades reguladoras numa quarta categoria de administração pública: a administração independente[5].

**28.** Nesta categoria mais ampla, inserem-se igualmente o Provedor de Justiça, a Comissão Nacional de Eleições, o Conselho Económico-Social, as

[3] Nesse sentido, ver VITAL MOREIRA/FERNANDA MAÇÃS, *Autoridades Reguladoras Independentes*, cit., 17-20; PEDRO GONÇALVES, *Direito Administrativo da Regulação*, cit., 550; FERNANDO DOS REIS CONDESSO, *Direito da Comunicação Social (Lições)*, Almedina, 2007, 39-67; MIGUEL PRATA ROQUE, *Os poderes sancionatórios da ERC*, cit., 375.
[4] MIGUEL PRATA ROQUE, *Regulação Administrativa e Sanção*, cit., pp. 127-128.
[5] Por todos, ver PAULO OTERO, *Manual de Direito Administrativo*, Volume I, Almedina, 2023, p. 245.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.° andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

agências de gestão de fundos europeus e outras entidades administrativas externas ou transnacionais como as agências da União Europeia.

**29.** Ora, esta especial autoridade técnico-científica que lhes é reconhecida implica, justamente, que as entidades administrativas independentes sejam dotadas dos meios necessários – incluindo, financeiros – que lhes permitiam subtrair-se à dependência orçamental e financeira dos circunstanciais governos e, assim, dotar-se dos recursos humanos, técnicos e infraestruturais que lhes permitam assegurar, de modo eficaz, eficiente e efetivo, as funções que a Constituição e a Lei lhes investiram.

**30.** Nesse sentido, a própria finalidade que as mesmas prosseguem impõe-lhes uma ampla liberdade de recrutamento, de retenção e de valorização dos seus quadros técnicos; em especial, quando comparado com os regimes de recrutamento e de remuneração dos trabalhadores da administração direta, indireta e autónoma do Estado.

**31.** Conforme melhor demonstraremos, *infra*, tal implica a inviabilidade de qualquer aplicação analógica de regimes financeiros restritivos que foram pensados para tipologias da administração pública que não prosseguem as específicas finalidades constitucionais e legais das entidades administrativas independentes; como é o caso da ASF.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.° andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

## B) NATUREZA JURÍDICA DA LEI-QUADRO DAS ENTIDADES ADMINISTRATIVAS INDEPENDENTES E SUCESSÃO DE REGRAS NO TEMPO

**32.** Atenta a correlação entre a entrada em vigor das alterações introduzidas pela Lei-Quadro das Entidades Administrativas Independentes (aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, de ora em diante designada apenas por LQEAI) e algumas das consequências jurídico-financeiras sobre a remuneração dos membros da Comissão de Fiscalização e sobre as competências em matéria de recrutamento, de gestão e de valorização dos recursos humanos da ASF, importa também avaliar qual a força jurídica daquela lei e de que como é que esta afeta situações jurídico-administrativas que ainda se encontravam em curso, à data da sua entrada em vigor.

**33.** Com efeito, apesar da denominação adotada pelo legislador – *"Lei-quadro"* –, o referido ato legislativo não pode ser verdadeiramente qualificado como uma *"lei de valor reforçado"*, nos termos e para os efeitos previstos no n.º 3 do artigo 112º da CRP.

**34.** Assim é porque a lei parlamentar em causa nem pode ser qualificada como lei orgânica (cfr. artigo 166º, n.º 2, *a contrario*, da CRP), nem carece de maioria de 2/3 dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos que se encontrem em efetividade de funções (cfr. artigo 168º, n.º 6, *a contrario*, da CRP), nem tão pouco constitui, *"por força da*

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

*Constituição, (...) pressuposto normativo necessário de outras leis ou que por outras devam ser respeitadas"* (cfr. artigo 112°, n.° 3, *in fine*, da CRP).

**35.** Isto porque, ainda que a mesma se reconduza a uma *"lei de enquadramento"*, que fixa, por conseguinte, os traços gerais de determinado regime jurídico comum a várias pessoas coletivas públicas de similar natureza, certo é que a mesma não exerce essa força paramétrica absoluta[6].

**36.** Em primeiro lugar, porque a própria Constituição nunca determina que tal lei-quadro deva constituir pressuposto necessário de outra lei ou sequer por ela ser respeitada; ao contrário do que fez, por exemplo, através dos artigos 255° e 256° da CRP, quanto à lei-quadro das regiões administrativas (que deve ser seguida de uma lei de instituição em concreto dessas mesmas regiões)[7] ou do artigo 293°, n.° 1, da CRP, relativamente ao processo de reprivatizações[8].

---

[6] Em sentido idêntico, ver NUNO DA CUNHA RODRIGUES, *A nova Lei-Quadro das entidades reguladoras*, *in* «Direito&Política», 6 (2014), p. 89; MARIA FERNANDA MAÇÃS, *Aplicação no tempo da LQ - O novo regime de incompatibilidades -- Adaptação dos Estatutos: liberdade de conformação e exceções de direito da UE e direito internacional -- Regimes transitórios criados pelos diplomas de adaptação dos estatutos - - Regimes laborais, pessoal, carreiras e estatuto remuneratório*, *in* «A Nova Lei-Quadro das Autoridades Reguladoras» (conferência), IDEFF, Lisboa, disponível *in* https://www.youtube.com/watch?v=Cup9TXR-11c#t=2574, 39m41 a 40m38.

[7] Qualificando a lei-quadro das regiões administrativas como uma *"lei de valor reforçado"*, ver TIAGO DUARTE, *Os Actos Normativos*, *in* «Constituição Revista» (ebook), Fundação Francisco Manuel dos Santos, disponível *in* http://www.ffms.pt/upload/docs/c567a86e-7cb4-442a-b119-2a970e3ae46b.pdf.

[8] No mesmo sentido, ver NUNO DA CUNHA RODRIGUES, *A nova Lei-Quadro das entidades reguladoras*, cit., p. 89.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.° andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**37.** Para além disso, o próprio artigo 267º, n.º 3, da Constituição, limita-se a exigir que a criação dessas entidades administrativas independentes seja feita por meio de *"lei"*; que, aliás, deve ser interpretada em sentido material, abrangendo qualquer ato legislativo (seja ele *"lei"* em sentido formal ou *"decreto-lei"*)[9], salvo quando expressamente se exija lei parlamentar, como é o caso da entidade administrativa independente de regulação para a comunicação social [cfr. artigos 39º, n.º 2, e 268º, n.º 6, alínea *a)*, da CRP][10].

**38.** Note-se que o artigo 267º, n.º 3, da Constituição, apenas se refere à criação concreta de pessoas coletivas públicas, não se referindo sequer ao regime de organização e de funcionamento das mesmas, o que até suscita dúvidas sobre a amplitude da exigência de ato legislativo, dele diretamente decorrente.

**39.** Assim sendo, não pode extrair-se daquele preceito constitucional qualquer força paramétrica da LQEAI sobre os futuros Estatutos de cada uma das entidades administrativas independentes a ela sujeitas. Razão pela qual o diploma legal em causa não assume as caraterísticas próprias de uma *"lei de valor reforçado"*.

[9] FILIPA MIRANDA MARTINS, *A A3ES como entidade reguladora independente: natureza e regime jurídico*, Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Porto, 2013, p. 28; NUNO DA CUNHA RODRIGUES, *A nova Lei-Quadro das entidades reguladoras*, cit., p. 90.
[10] MIGUEL PRATA ROQUE, *Os poderes sancionatórios da ERC – Entidade Reguladora para a Comunicação Social*, *in* «Direito Sancionatório das Autoridades Reguladoras», Coimbra Editora, Coimbra, 2009, pp. 369-374.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**40.** Em segundo lugar, porque o próprio legislador confessou que a LQEAI não constitui uma verdadeira *"lei de valor reforçado"*, mas antes uma mera *"lei de enquadramento"*, visto que faz depender a aplicação efetiva das suas disposições da futura adoção de *"decretos-lei"* de adaptação daquele regime geral (cfr. artigo 3º, n.º 1, do diploma que aprovou a LQEAI).

**41.** Aliás, o próprio n.º 5 do referido artigo 3º do diploma que aprovou a LQEAI determina que *"até à entrada em vigor dos diplomas a que se refere o n.º 1, as entidades reguladoras atualmente existentes continuam a reger -se pelas disposições e atos normativos, regulamentares e administrativos que lhes são aplicáveis"*, de onde se retira que a plena efetivação do regime jurídico previsto na LQEAI depende, forçosamente, da aprovação de novos Estatutos de cada uma das entidades administrativas independentes por ela visadas.

**42.** Assim sendo, o que se afigura relevante, para efeitos de determinação das normas aplicáveis à situação em apreço, são os Estatutos da ASF, que foram aprovados pelo Decreto-Lei n.º 1/2015, de 06 de janeiro de 2015.

**43.** Acresce ainda que os novos Estatutos apenas entraram em vigor no 1º dia do mês seguinte ao da sua publicação (cfr. artigo 3º, n.º 1, da lei que aprovou a LQAEI); ou seja, a 1 de fevereiro de 2015.

**44.** Contudo, as normas jurídicas constantes da LQEAI – portanto, de natureza geral, por se encontrarem inseridas numa *"lei de enquadramento"* – não

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

prevalecem sobre as normas jurídicas que constam dos Estatutos da ASF, que se tratam de normas especiais face àquelas, visto que não se tratando de matéria incluída em qualquer uma das reservas (absoluta e relativa) de competência legislativa da Assembleia da República (cfr. artigos 164º e 165º, *a contrario*, da CRP), qualquer ato legislativo posterior – incluindo, um decreto-lei – pode alterar as opções legislativas constantes daquela LQEAI, na medida em que os decretos-lei dispõem de idêntico valor às leis[11].

**45.** De qualquer modo, sempre que os Estatutos da ASF não dispuserem de norma específica (lei especial) deverá sempre aplicar-se a regra geral constante da LQEAI.

**46.** Acresce que qualquer restrição a direitos fundamentais encontra-se sujeita a reserva de lei (cfr. artigo 18.º, n.º 3, da CRP) que, neste caso, se trata de lei parlamentar [cfr. artigo 165º, n.º 1, alínea *b)*, da CRP], pelo que, tendo os Estatutos da ASF sido aprovados por mero decreto-lei governamental, não podem impor-se tais restrições se as mesmas não tiverem consagração na própria LQEAI.

**47.** Ora, o artigo 5º, n.º 3, da lei que aprovou a LQEAI – que, por conseguinte, corresponde a um ato legislativo parlamentar, aprovado pela Assembleia da

[11] No mesmo sentido, ver NUNO DA CUNHA RODRIGUES, *A nova Lei-Quadro das entidades reguladoras*, cit., p. 89.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

República –, salvaguarda a posição jurídica dos titulares de órgãos cujos mandatos se encontrassem em curso.

**48.** Daqui decorre que os decretos-lei de adaptação da referida LQEAI (incluindo os novos Estatutos da ASF) não puderam determinar, de modo nenhum, a aplicação de novos regimes jurídicos aos titulares de órgãos cujos mandatos ainda estivessem em curso (como sucedeu com os membros do Conselho de Administração e da Comissão de Fiscalização da ASF).

**49.** Tal decorre, aliás, do próprio princípio da segurança jurídica.

**50.** Para que o indivíduo possa desenvolver-se, de modo livre e sadio, torna-se imprescindível que o mesmo possa precaver-se contra consequências jurídicas desfavoráveis, assim podendo antecipá-las e, desse modo, adequar a sua conduta futura às exigências que determinada ordem jurídica lhe impõe[12].

[12] ANDREAS VON ARNAULD, *Rechtssicherheit*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2006, pp. 391-492 e, em especial, 391-395; EMANUEL TOWFIGH, *Komplexität und normenklarheit – oder: Gesetze sind für Juristen gemacht*, *in* «Preprints of the Max Planck Institute for Research ond Collective Goods», Berlin, 2008/22, disponível *in* http://www.coll.mpg.de/pdf_dat/2008_22online.pdf, p. 14; FREITAS ROCHA, *Direito pós-moderno, patologias normativas e protecção da confiança*, *in* «RFDUP», VII – Especial (2010), p. 383; JUDITH MARTINS-COSTA, *A re-significação do princípio da segurança jurídica na relação entre o Estado e os cidadãos*, *in* «RCEJ-B», 27 (2004), p. 114.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.° andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**51.** O *"princípio da segurança jurídica"* pressupõe assim um grau, mais ou menos intenso, de previsibilidade objetiva das atuações públicas[13]. Constitui um traço essencial do espírito gregário do indivíduo[14].

**52.** Surge assim o *"princípio da segurança jurídica"* como uma emanação, por excelência, da ideia de Estado de Direito (cfr. artigo 2º da CRP)[15], que

---

[13] SYLVIA CALMES, *Du principe de protection de la confiance légitime en droits allemand, communautaire et français,* Dalloz, Paris, 2001, p. 3; JUDITH MARTINS-COSTA, *A re-significação do princípio da segurança jurídica na relação entre o Estado e os cidadãos*, cit., p. 113; ALMIRO DO COUTO E SILVA, *O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) : o prazo decadencial do art. 54º da Lei do Processo Administrativo da União (Lei n.º 9.874/99)*, *in* «REDE», 2 (2005), p. 3; RAQUEL URBANO DE CARVALHO, *A segurança jurídica, a prescrição e a decadência*, *in* «RJAGEMG», 1-2 (2006), pp. 79-80; MARIA LÚCIA AMARAL, *A protecção da confiança*, *in* «V Encontro dos Professores de Direito Público», ICJP, Lisboa, 2012, disponível *in* http://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook_encontrodp_final2.pdf, p. 21.

[14] BAPTISTA MACHADO, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Almedina, Coimbra, 1983, pp. 55-56; IDEM, *Âmbito de Eficácia e Âmbito de Competência das Leis*, Almedina, Coimbra, 1998, pp. 128-129; PÉREZ LUÑO, *La Seguridad Jurídica*, 2ª edição, Ariel Derecho, Barcelona, 1994, p. 11.

[15] A tradicional aliança entre o *"princípio do Estado de Direito"* e o *"princípio da segurança jurídica"* remonta à doutrina juspublicista alemã que, perante a sua falta de consagração expressa, sempre extraiu o segundo princípio do primeiro (artigo 20º da *"Grundgesetz"* alemã). Assim, ver HARTMUT MAURER, *Manuel de Droit Administratif Allemand*, (traduzido por Michel Fromont), LGFJ, Paris, 1994, pp. 28 e 291; HANS JARASS/BODO PIEROTH, *Grundgesetz für die Bundesrepublick Deutschland: Kommentar*, 3ª edição, C. H. Beck, München, 1995, pp. 416-417; HERMANN-JOSEF BLANKE, *Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2000, pp. 76-101. Na mesma linha, apesar de a Constituição portuguesa não se referir, textualmente, ao *"princípio da segurança jurídica"*, quer a doutrina, quer a jurisprudência nacionais assumem que tal princípio decorre do *"princípio do Estado de Direito"* (artigo 2º da CRP). Nesse sentido, ver BACELAR GOUVEIA, *A irretroatividade da norma fiscal na Constituição Portuguesa*, *in* «CCTF» 387 (1997), p. 57; CASALTA NABAIS, *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*, Almedina, Coimbra, 1998, p. 395; GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 5ª edição, Almedina, Coimbra, 2002, p. 257; ALMIRO DO COUTO E SILVA, *O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança)*, cit., pp. 6-7; MARIA DA GLÓRIA GARCIA/ANTÓNIO CORTÊS, *Anotação ao Artigo 266º*, *in* «Constituição Portuguesa Anotada» (organizada por Jorge Miranda/Rui Medeiros), Tomo III, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 574; GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, 4ª edição, Coimbra Editora/Wolters Kluwer, Coimbra, 2010, p. 803; PEDRO MACHETE, *O princípio da boa fé*, conferência proferida no III Encontro de Professores de Direito Público, 2010, *in* http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/PMachete10.pdf, p. 4. Esse tem sido o entendimento reiterado e consolidado pelo Tribunal Constitucional, conforme resulta, entre muitos outros, dos Acórdãos n.º 11/83 (Martins da Fonseca), n.º 287/90 (Sousa Brito), n.º 473/93 (Alves Correia), n.º 615/2007 (Ana Guerra Martins), n.º 28/2009 (Pamplona de Oliveira), n.º 164/2011 (Lúcia Amaral) e n.º 285/2011 (Pamplona de Oliveira).

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

pressupõe que os poderes públicos só podem agir desde que previamente legitimados por uma decisão legislativa dotada de legitimação democrática.

**53.** Este dever de garantia da *"segurança jurídica"* não se circunscreve ou reduz à proibição de afetação retroativa de posições jurídicas dos indivíduos; isto é, à afetação de situações que já tenham ocorrido em momento anterior à entrada em vigor de determinada norma e que já se tenham plenamente consolidado no tempo.

**54.** Com efeito, a nossa Lei Fundamental expressamente impede essa afetação retroativa, quando estejam em causa normas penais (cfr. artigo 29º, n.º 1, da CRP)[16], normas tributárias (cfr. artigo 103º, n.º 3, da CRP)[17] e de normas restritivas de direitos, liberdades e garantias (cfr. artigo 18º, n.º 3, da CRP) ou de direitos a eles análogos (cfr. artigo 17º, da CRP).

**55.** Porém, essa exigência de *"segurança jurídica"* não se esgota na proibição de afetação de situações jurídicas integralmente esgotadas e consolidadas no tempo. Ela abrange, igualmente, situações jurídicas em curso, nas quais já se tenha consolidado a definição do estatuto jurídico do beneficiário, mas em que a plena produção dos efeitos esteja dependente do decurso do

[16] FERNANDA PALMA, *Direito Penal, Parte Geral,* I Volume, AAFDL, Lisboa, 1994, pp. 106-122.
[17] ALBERTO XAVIER, *Manual de Direito Fiscal*, FDUL, Lisboa, 1974, pp. 196-202; IDEM, *O problema da retroactividade das leis sobre imposto de renda*, *in* «Textos Seleccionados de Direito Tributário» (org. Sampaio Dória), Editora Resenha Tributária/Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1983, pp. 71-83; SALDANHA SANCHES, *A segurança jurídica no Estado Social de Direito, – Conceitos indeterminados, analogia e retroactividade no Direito Tributário*, *in* «Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal», 140 (1985), pp. 275-368.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

tempo, durante o qual o mesmo será plenamente implementado – *"atos de execução continuada"*.

**56.** Na verdade, as normas tanto podem ser *"retroativas"*, como meramente *"retrospetivas"* – quando afetam situações já consolidadas antes da entrada em vigor do novo regime jurídico, mas cuja execução perdura no tempo – ou mesmo *"prospetivas"* – quando afetam situações posteriores à entrada em vigor do novo regime jurídico. Ainda assim, o *"princípio da segurança jurídica"* tanto abrange umas como outras[18]. Ele opera não só quanto à aplicação *"retroativa"* de Direito Administrativo, como igualmente quanto à aplicação *"retrospetiva"* e até quanto à *"prospetiva"*. O grau de intensidade conformativa do princípio é que varia em função do momento de aplicação do novo regime ou da nova atuação administrativa.

**57.** Impõe-se, então, começar por distinguir a afetação de situações já perfeitamente consolidadas na ordem jurídica, seja quando os efeitos jurídicos decorrentes de decisão já se tenham produzido integralmente (*"retroatividade em sentido autêntico"* ou *"de 1º grau"*), seja quando aqueles efeitos ainda não se tenham esgotado (*"retroatividade em sentido mitigado"* ou *"de 2º grau"*)[19], da interferência em situações resultantes da

[18] SANTAMARÍA PASTOR, ***Fundamentos de Derecho Administrativo***, 1ª edição (reimpressão), Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1991, p. 373; HARTMUT MAURER, ***Kontinuitätsgewähr und vertrauensschutz***, *in* «Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland» (organizado por Joseph Isensee e Paul Kirchhof), Band IV, F. C. Müller, Heidelberg, 2006, pp. 422-423; GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, cit., pp. 262-263.

[19] Com efeito, a propósito da retroatividade da lei fiscal, a doutrina tem vindo a distinguir três níveis distintos de *"retroatividade"*, considerando que apenas ficam subtraídas àquele regime as medidas que afetem situações da vida cuja definição pelo poder público ainda se encontre em curso, por se enquadrarem

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

aplicação de novas regras de conduta a situações da vida cuja regulação pelo poder público ainda se encontra em curso e que, portanto, ainda não se encontram completamente consolidadas (*"retroatividade putativa"* ou *"retrospetividade"*)[20].

---

na noção de mera *"retrospetividade"*. Por conseguinte, tem sido entendido – posição que sufrago, sem hesitações – que mesmo algumas situações jurídicas cujos efeitos ainda não se tenham produzido integralmente devem permanecer a coberto da *"proibição de retroatividade"* (ainda que mitigada ou de 2º grau), desde que a conformação dos termos situacionais já tenha sido definitivamente levada a cabo pela administração pública ou pelos tribunais. Em favor deste entendimento, ver ALBERTO XAVIER, *O problema da retroactividade das leis sobre imposto de renda*, cit., pp. 76-81; SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, cit., pp. 370-372; NUNO SÁ GOMES, *Manual de Direito Fiscal*, Volume II, Editora Rei dos Livros, Lisboa, 1996, pp. 419-420; BACELAR GOUVEIA, *A irretroatividade da norma fiscal na Constituição Portuguesa*, cit., pp. 74-75; PAZ FERREIRA, *Anotação ao Artigo 103º*, *in* «Constituição Portuguesa Anotada» (organizada por Jorge Miranda/Rui Medeiros), Tomo II, Coimbra Editora/Wolters Kluwer, Coimbra, 2006, p. 223; AMÉRICO BRÁS CARLOS, *Impostos – Teoria Geral*, 3ª edição, Almedina, Coimbra 2010, pp. 145-146. Em sentido oposto, alguma doutrina não distingue entre mera *"retrospetividade"* e *"retroatividade enfraquecida"* ou *"de 2º grau"*, optando por agrupá-las na categoria mais ampla de *"retroatividade inautêntica"*. Nesta perspetiva, só haveria efetiva *"retroatividade"* quando os efeitos jurídico-administrativos de determinada situação da vida se tivessem produzido integralmente, mesmo que já tivesse sido adotada uma atuação administrativa definidora da posição jurídica do administrado. Tal conceção radica na jurisprudência do Tribunal Constitucional alemão [cfr. Acórdão de 30 de maio de 1960, *in* BVerfG 11, 139 (146), e de 14 de maio de 1986, *in* BVerfG 72, 200 (241)], ainda que deva notar-se que a distinção entre *"retroatividade autêntica"* e *"retroatividade inautêntica"* não dispensa esta última da sua compatibilidade com o princípio da segurança jurídica que aquele Tribunal extrai do § 20 da GG. Mais se realça que a Constituição alemã – ao contrário do que sucede com a portuguesa (artigos 18º, n.º 3, e 103º, n.º 3, da CRP) – apenas proíbe expressamente a retroatividade das leis penais, tornando assim decisiva a ponderação acerca da violação do princípio da segurança jurídica. Aderindo a esta conceção germânica, ver ERNST FORSTHOFF, *Traité de Droit Administratif Allemand* (traduzido por Michel Fromont), Bruylant, Bruxelles, 1969, pp. 248-29; VOLKMAR GÖTZ, *Bundesverfassungsgericht und Vertrauensschutz*, *in* «Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz: Festgabe aus Anlass des 25 jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts», Band II, J. C. B. Mohr, 1976, pp. 435-436; KLAUS STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Band I, CH Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1977, pp. 652-653; CASALTA NABAIS, *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*, cit., pp. 403-404; HARTMUT MAURER, *Kontinuitätsgewähr und vertrauensschutz*, cit., pp. 418-423; GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, cit., pp. 262-263.

[20] A propósito dos conceitos de *"retroatividade autêntica"* e de *"retrospetividade"*, o Tribunal Constitucional tem tido oportunidade de tecer uma jurisprudência consolidada, sempre no sentido de que apenas serão retroativas, em sentido próprio, aquelas normas que visem aplicar-se a situações jurídicas que já se consolidaram no tempo, seja por força de decisão administrativa reguladora da posição do administrado, seja por força da verificação do preenchimento de uma condição legal de aplicação automática. Tal entendimento já foi proferido quer em sede de fiscalização da constitucionalidade de normas fiscais regressivas (cfr. Acórdão n.º 399/2010), quer de normas modificativas de regimes de aposentação (cfr. Acórdãos n.º 99/99, n.º 580/99, n.º 173/01, n.º 675/2005, n.º 302/2006 e n.º 460/2007).

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**58.** A *"retrospetividade"* pressupõe sempre que o pleno gozo decorrente de uma posição jurídica favorável ao indivíduo ainda não tenha ocorrido, de modo definitivo. Mesmo que subsistam expetativas quanto à futura produção de efeitos jurídicos ou até mesmo que tenham ocorrido atuações administrativas não definitivas que reforcem tal confiança. Por sua vez, torna-se ainda possível destrinçar uma categoria intermédia entre a *"retroatividade autêntica"* e a *"retrospetividade"*, que corresponde às situações jurídicas em que, apesar de a posição do indivíduo já se encontrar definitivamente regulada, falta ainda esgotar-se integralmente a respetiva produção de efeitos, designadamente por a sua execução ser faseada e se encontrar em curso (*"retroatividade mitigada"*).

**59.** Reportando-nos ao estatuto jurídico dos titulares de órgãos de entidades administrativas independentes, afigura-se incontroverso que a afetação, por via de ato legislativo posterior ao início do respetivo mandato, configura – pelo menos – uma afetação retrospetiva das suas posições jurídicas. Aliás, para quem entenda distingui-la da *"retrospetividade"*, em sentido estrito, poderia até equacionar-se se a afetação superveniente dessas situações jurídicas não consubstanciaria mesmo uma situação de *"retroatividade mitigada"* (ou *"de 2º grau"*).

---

Para uma distinção entre *"normas retroativas"* e *"normas retrospetivas"*, ver ALBERTO XAVIER, *Manual de Direito Fiscal*, cit., pp. 196-202; IDEM, *O problema da retroactividade das leis sobre imposto de renda*, cit., pp. 76-81; GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, cit., pp. 262-263; AMÉRICO BRÁS CARLOS, *Impostos – Teoria Geral*, cit., pp. 142-145; LUÍS CABRAL DE MONCADA, *Boa fé e tutela da confiança no Direito Administrativo*, *in* «Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia», Volume II, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, pp. 599-600.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**60.** Ora, o *"princípio da segurança jurídica"* não se limita a impedir a afetação retroativa de situações já passadas, à data da entrada em vigor de novo regime jurídico[21]. Bem pelo contrário, ele é também garante da não afetação, excessiva e desproporcionada, das posições jurídicas de titulares de órgãos de entidades administrativas independentes que se encontrem no pleno exercício das suas funções, à data da entrada em vigor da LQEAI.

**61.** E, tanto assim é que a própria LQEAI garantiu, expressamente, que o novo regime jurídico por ela instituído – mas cuja aplicação efetiva ficou dependente de ulterior adaptação, por decreto-lei de aprovação de novos Estatutos – jamais afetaria a posição jurídica daqueles titulares de órgãos que já se encontrassem em funções, à data da entrada em vigor daquele diploma legal[22]. Senão, veja-se o que determina o artigo 5º do diploma que aprovou a LQEAI:

> «**Artigo 5.º**
> **Produção de efeitos**
> 1 – A entrada em vigor da presente lei ou dos diplomas a que se refere o n.º 1 do artigo 3.º não implica a cessação dos mandatos em curso.

[21] Para maior desenvolvimento, ver MIGUEL PRATA ROQUE, *A Dimensão Transnacional do Direito Administrativo – Uma visão cosmopolita das situações jurídico-administrativas*, AAFDL Editora, Lisboa, p. 404.
[22] Frisando que a fixação de normas que estabeleçam um regime transitório, que acautela uma transição progressiva, constituem um indício de respeito pelo princípio da segurança jurídica, ver CASALTA NABAIS, *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*, cit., p. 404; GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, cit., pp. 262-263; AMÉRICO BRÁS CARLOS, *Impostos – Teoria Geral*, cit., p. 263; LUÍS CABRAL DE MONCADA, *Boa fé e tutela da confiança no Direito Administrativo*, cit., pp. 602-605.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

> 2 – Relativamente aos titulares dos órgãos das entidades reguladoras que tenham sido designados ou providos definitivamente, os mandatos mantêm a duração inicialmente definida, sem possibilidade de renovação.
>
> (....)
>
> 5 – **As alterações introduzidas pela lei-quadro das entidades reguladoras, em anexo à presente lei, ao estatuto remuneratório dos titulares dos respetivos órgãos, já designados ou a designar produzem efeitos no mês seguinte ao da determinação das remunerações nos termos do artigo 25.º da referida lei-quadro**.
>
> 6 – Em relação aos atuais titulares dos órgãos das entidades reguladoras e que se encontrem em exercício de funções, da aplicação da regra prevista no número anterior não pode resultar, durante a vigência do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro ou até à conclusão do respetivo mandato se for posterior, um aumento de qualquer das componentes da remuneração auferida à data da entrada em vigor da presente lei.»

(com sublinhado e relevo nossos)

**62.** Da leitura deste preceito legal resulta que o legislador manifestou uma salutar preocupação em salvaguardar a confiança gerada vigência do regime jurídico anteriormente aplicável a cada uma das entidades administrativas independentes – e, também, à ASF –, tendo assim reconhecido a impossibilidade de afetação das posições jurídicas dos titulares de órgãos que foram designados anteriormente à entrada em vigor desse novo regime jurídico.

**63.** Mais do que isso, quanto ao estatuto remuneratório dos membros dos órgãos dessas entidades, expressamente determinou que esse só se aplicaria no mês

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.° andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

seguinte ao da decisão da Comissão de Vencimento que fixasse a sua nova remuneração.

**64.** Com efeito, podemos encontrar um evidente paralelismo entre a situação jurídica dos titulares de órgãos de entidades administrativas independentes cujos mandatos se encontram em curso e outras situações jurídico-administrativas de execução continuada, em que o estatuto jurídico do interessado já se encontra consolidado, em momento histórico anterior, restando apenas um esgotamento prolongado no tempo, de todos os efeitos jurídicos associados a esse estatuto[23].

**65.** O caso paradigmático destas situações de execução continua corresponde, a mero título de exemplo, à situação dos aposentados e reformados por sistemas públicos de segurança social[24]. Ali como no caso em apreço, verificou-se uma prévia consolidação da situação jurídico-administrativa dos interessados, apenas restando por executar, ao longo do tempo, todos os efeitos jurídicos inerentes àquele estatuto.

**66.** A partir do momento em que determinado trabalhador preenche os requisitos legais para obter o estatuto de reformado/aposentado, nenhum novo regime jurídico pode colocar em causa esse estatuto, apenas sendo admissível uma restrição proporcionada de direitos subjetivos que dele

[23] Sobre o conceito de *"atuação administrativa de execução continuada"* e a ideia de consolidação prévia de determinada posição jurídica, ver MIGUEL PRATA ROQUE, *A Dimensão Transnacional do Direito Administrativo*, cit., pp. 397-403.
[24] MIGUEL PRATA ROQUE, *A Dimensão Transnacional do Direito Administrativo*, cit., p. 401.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

decorram. Ora, o paralelismo de situação com os titulares de órgãos de entidades administrativas independentes é evidente, razão pela qual se convoca a jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre esta matéria[25].

**67.** Conforme se comprovará, mais adiante, a especificidade do presente caso diz respeito à circunstância de os membros da Comissão de Fiscalização da ASF terem tomado posse em 01 de outubro de 2018 – ou seja, após a entrada em vigor da LQEAI e dos Estatutos da ASF –, mas terem visto o seu estatuto remuneratório definido e executado em momento anterior ao da fixação do *quantum* remuneratório pela Comissão de Vencimentos, que só foi constituída em 21 de maio de 2019 e que só proferiu decisão fixadora de remunerações em 12 de junho de 2019.

**68.** Evidentemente, a posição jurídica daqueles membros da Comissão de Fiscalização teve que ficar definida à data da sua entrada em funções e, sendo retrospetivamente afetada por uma decisão ocorrida no decurso do respetivo exercício de funções, não pode deixar de convocar as exigências constitucionais de segurança jurídica e de proporcionalidade.

**69.** É desta questão que se curará, de ora em diante.

[25] Com efeito, a jurisprudência constitucional tem frisado que, uma vez constituída a posição jurídico-administrativa de reformado/aposentado, ela não pode ser posteriormente afetada, sem que se verifique uma restrição inadmissível do direito à pensão. A mero título de exemplo, ver os Acórdãos n.º 99/1999, n.º 302/2006 e n.º 615/2007, todos do Tribunal Constitucional, disponíveis *in* www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

*Miguel Prata Roque*
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**C) ATRASOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO REGIME ESTATUTÁRIO DOS ÓRGÃOS DA ASF**

- **DA RESPONSABILIDADE DE TERCEIROS PELO ATRASO NA DESIGNAÇÃO DE NOVOS TITULARES DE ÓRGÃOS**

**70.** Quanto às várias considerações tecidas pelo Relato de Auditoria n.º 1/2025 sobre a prorrogação sucessiva do seu mandato como Vice-Presidente (primeiro do ISP, I.P. e, depois) da ASF [cfr. §§ 161 a 202], reitera-se apenas que o Interessado solicitou, por diversas vezes, aos membros do Governo e comunicou à atual Presidente do Conselho de Administração da ASF que pretendia ser substituído e exonerado de funções, conforme resulta das cartas enviadas em 14 de julho de 2021 e em 25 de agosto de 2021 (cfr. **Doc. n.º 1** e **Doc. n.º 2**, já juntas, que também foram mencionadas no Relato de Audioria, através das notas de rodapé n.º 212 e n.º 213).

**71.** O único esclarecimento que se pretende prestar é que não foi por vontade ou por iniciativa que o ora Interessado permaneceu no exercício das suas funções, muito para lá da duração legal do seu mandato.

**72.** Bem pelo contrário, o mesmo foi prejudicado na sua vida profissional, académica e até pessoal, não podendo assumir quaisquer compromissos e desafios profissionais.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

*Miguel Prata Roque*
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**73.** Razão pela qual o mesmo solicitou, insistentemente, junto do Governo, para que fosse substituído nas suas funções.

- **DA RESPONSABILIDADE DE TERCEIROS PELO ATRASO NA FIXAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOS MEMBROS DA COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO**

**74.** Os atuais membros da Comissão de Fiscalização da ASF (incluindo o seu falecido Presidente) foram nomeados pelo Despacho n.º 9199/2018, proferido pelo Secretário de Estado Adjunto e das Finanças, em 26 de setembro de 2018, que foi publicado no Diário da República, n.º 189/2018, IIª Série, de 01 de outubro de 2018, conforme determina o artigo 28.º, n.º 3, da LQEAI.

**75.** Nos termos do artigo 28.º, n.º 6, da QEAI, os membros da Comissão de Fiscalização da ASF devem manter-se em funções até à sua efetiva substituição por outros titulares ou até emissão de despacho de exoneração, por parte do membro do governo responsável por essa área:

«Artigo 28.º

**Composição, designação, mandato e estatuto**

1 - Quando exista, a comissão de fiscalização é composta por um presidente e dois vogais, sendo um dos vogais revisor oficial de contas.

2 - O fiscal único é revisor oficial de contas ou sociedade de revisores oficiais de contas. 3 - Os membros da comissão de fiscalização e o fiscal único são designados por

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

despacho dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e pela principal área de atividade económica sobre a qual incide a atuação da entidade reguladora.

4 - O mandato dos membros da comissão de fiscalização e do fiscal único tem a duração de quatro anos, não sendo renovável, sem prejuízo do disposto no número seguinte.

5 - Os membros da comissão de fiscalização e o fiscal único podem ser providos nos órgãos da respetiva entidade reguladora decorridos quatro anos após a cessação de mandato anterior.

6 - No caso de cessação do mandato, os membros da comissão de fiscalização e o fiscal único mantêm-se no exercício de funções até à efetiva substituição ou emissão de despacho de cessação de funções por parte do membro do Governo responsável pela área das finanças e pela principal área de atividade económica sobre a qual incide a atuação da entidade reguladora.

7 - O presidente e o fiscal único, e os vogais da comissão de fiscalização, têm direito a um vencimento mensal, pago 12 vezes ao ano, no valor de 1/4 do vencimento mensal fixado para o presidente e vogais do conselho de administração, respetivamente.

(...)»

**76.** A lei é igualmente inequívoca quanto à sua remuneração, que é fixada em 12 vencimentos mensais por ano, equivalente a ¼ do vencimento mensal fixado para o presidente e outros membros do Conselho de Administração (cfr. artigo 28.°, n.° 7, da LQEAI).

**77.** Daqui decorre que a fixação do montante remuneratório é feito *ope legis* e não por qualquer decisão do Conselho de Administração de qualquer entidade administrativa independente.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.° andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**78.** Por sua vez, o *quantum* remuneratório dos membros do Conselho de Administração da ASF também decorre, automaticamente, de expressa previsão legal; *in casu*, do artigo 25.°, n.°s 2 a 7, da LQEAI, e do artigo 14.°, n.°s 2 a 7, dos Estatutos da ASF (aprovados pelo Decreto-Lei n.° 1/2015, de 06 de janeiro).

**79.** Os pagamentos dessas remunerações devem ser automaticamente processados pelos serviços, sem necessidade de qualquer intervenção casuística dos membros do Conselho de Administração da ASF.

**80.** Com efeito, o artigo 25.°, n.° 4, da LQEAI e o artigo 14.°, n.° 3, dos Estatutos da ASF, são ambos claríssimos, ao determinar que o vencimento mensal e as despesas de representação devidas aos membros do Conselho de Administração da ASF são fixados pela Comissão de Vencimentos.

**81.** Mais do que isso, o artigo 25.°, n.° 5, da LQEAI, expressamente ressalva o seguinte:

> «Artigo 25.°
> **Estatuto e remunerações dos membros**
> (...)
> 5 - A fixação nos termos do número anterior do vencimento mensal e do abono mensal para despesas de representação dos membros do conselho de administração não tem efeitos retroativos nem deve ser alterada no curso do mandato, sem prejuízo das alterações de remuneração que se apliquem, de modo transversal, à globalidade das entidades públicas.»

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.° andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**82.** O artigo 14.º, n.º 4, dos Estatutos da ASF, contém, *"ipsis verbis"* a mesma determinação legal.

**83.** Daqui decorre que a nova fixação de vencimentos e despesas de representação não pode aplicar-se retroativamente, seja quando for mais favorável, seja – por maioria de razão e principalmente – quando for desfavorável aos membros dos seus órgãos sociais.

**84.** Mais do que isso, ao aprovar a nova Lei-Quadro, o legislador estava bem ciente das modificações que tal implicaria para as remunerações dos membros dos órgãos de entidades reguladoras por aquela abrangidas, razão pela qual adotou um conjunto exaustivo de normas transitórias que preveniam o risco de inconstitucionalidade e de lesão retrospetiva de posições jurídicas previamente consolidadas na esfera jurídica dos indivíduos que exerciam tais funções.

**85.** Assim, o artigo 3.º da Lei n.º 67/2013 (que aprovou a LQEAI) expressamente determinou a aplicação das normas anteriores previstas nos Estatutos do Instituto de Seguros de Portugal, I.P. (incluindo as que diziam respeito à remuneração dos membros dos órgãos) até que fossem aprovados os diplomas setoriais que aprovariam os novos Estatutos de cada entidade reguladora e que os adaptariam às novas exigências da LQEAI:

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

«Artigo 3.º

**Normas de adaptação e transitórias**

(...)

5 - Até à entrada em vigor dos diplomas a que se refere o n.º 1, as entidades reguladoras atualmente existentes continuam a reger-se pelas disposições e atos normativos, regulamentares e administrativos que lhes são aplicáveis.

6 - A remuneração dos membros do conselho de administração, dos trabalhadores e os pagamentos efetuados a prestadores de serviços de entidades reguladoras acompanham a alteração geral anual que vier a ser aplicada, de modo transversal, à globalidade das entidades públicas.»

**86.** Acresce ainda que o artigo 5.º, n.º 5, da referida Lei n.º 67/2013 (que aprovou a LQEAI) expressamente garantiu que as alterações ao estatuto remuneratório dos membros de órgãos apenas produziriam efeitos no mês seguinte ao da determinação da nova remuneração, pela Comissão de Vencimentos (cfr. artigo 25.º, n.º 4, da LQEAI).

«Artigo 5.º

**Produção de efeitos**

1 - A entrada em vigor da presente lei ou dos diplomas a que se refere o n.º 1 do artigo 3.º não implica a cessação dos mandatos em curso.

2 - Relativamente aos titulares dos órgãos das entidades reguladoras que tenham sido designados ou providos definitivamente, os mandatos mantêm a duração inicialmente definida, sem possibilidade de renovação.

(...)

5 - As alterações introduzidas pela lei-quadro das entidades reguladoras, em anexo à presente lei, ao estatuto remuneratório dos titulares dos respetivos órgãos, já

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

designados ou a designar, produzem efeitos no mês seguinte ao da determinação das remunerações nos termos do artigo 25.º da referida lei-quadro.

6 - Em relação aos atuais titulares dos órgãos das entidades reguladoras e que se encontrem em exercício de funções, da aplicação da regra prevista no número anterior não pode resultar, durante a vigência do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro ou até à conclusão do respetivo mandato se for posterior, um aumento de qualquer das componentes da remuneração auferida à data da entrada em vigor da presente lei.»

**87.** Conforme já se demonstrou *supra* (cfr. §§ 47 a 68 da presente pronúncia), o legislador revelou uma preocupação evidente em garantir que a aplicação retrospetiva da lei não feria o princípio da segurança jurídica dos titulares de órgãos que aceitaram o exercício das suas funções (incluindo normas específicas restritivas dos seus direitos), num quadro normativo muito distinto do aprovado pela LQEAI, não seriam surpreendidos com a aplicação de um regime com o qual nunca contaram.

**88.** Note-se que o exercício de funções de titular de orgão de uma entidade administrativa independente gera, por exemplo, deveres específicos de transparência, de obrigações declarativas e até de responsabilidade pessoal, que decorrem da circunstância de estes serem qualificados como "titulares de altos cargos públicos" e de ficarem sujeitos ao Regime Jurídico dos Titulares de Cargos Políticos e de Altos Cargos Públicos (aprovado pela Lei n.º 52/2019, de 31 de julho).

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**89.** Entre esses deveres legais destacam-se: *i)* dever de exclusividade; *ii)* proibição de participação em procedimentos de contratação pública de empresas nas quais tenham mais que 10% de participações sociais ou que sejam detidas pelo seu cônjuge, unido de facto, ascendente, descendente ou qualquer familiar até ao 3.º grau colateral; *iii)* obrigações declarativas durante e após o exercício de funções.

**90.** Acresce que o exercício de funções nos órgãos de entidades reguladoras implica ainda um afastamento, por um período relativamente longo, do setor empresarial e da carreira académica em que os respetivos titulares agiam, com um notório prejuízo financeiro e profissional.

**91.** Não admira, portanto, que a lei tenha entendido salvaguardar a posição dos titulares de órgãos de entidades reguladoras que tinham os seus mandatos em curso, à data de entrada em vigor da nova LQEAI, e que, por força da lei, viram os seus mandatos mantidos, até nova designação política dos seus substitutos.

**92.** Reconhecendo que este regime se aplica aos titulares de conselhos de administração de entidades reguladoras (cfr. artigo 25.º, n.º 5, da LQEAI, e 14.º, n.º 4, dos Estatutos da ASF), o Relato de Auditoria n.º 1/2025 entende, porém, que não haveria norma idêntica que se pudesse aplicar aos membros da Comissão de Fiscalização e que, portanto, cabia ao Conselho de Administração da ASF determinar e executar os pagamentos do novo (e reduzido) *"quantum"* remuneratório daqueles membros.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

*Miguel Prata Roque*
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**93.** Logo no § 195, o Relato de Auditoria n.º 1/2025 parte do princípio que caberia ao Conselho de Administração da ASF interpretar, aplicar e executar normas legais relativas à remuneração dos membros da Comissão de Fiscalização:

> «195. Para efeitos de aplicação do artigo 27.º, n.º 1, dos Estatutos, **a ASF utilizou** como referencial o vencimento dos membros do CA em exercício de funções. Ou seja, **aplicou o regime estabelecido nos Estatutos da ASF**, decorrente da LQER, a vencimentos fixados ao abrigo de um regime jurídico distinto e substituído, porque revogado, pelo estabelecido na LQER e nos Estatutos da ASF.»

(com sublinhado e realce nossos)

**94.** Sucede que não basta afirmar que a ASF, enquanto pessoa coletiva pública, agiu de determinada forma – ou, até melhor, omitiu uma mudança da sua prática administrativa anterior –, pois importa fixar que órgão disporia de competência para determinar essa aplicação de norma relativa à fixação da remuneração dos membros da Comissão de Fiscalização.

**95.** Mais à frente, nos §§ 235 a 243, o Relato de Auditoria n.º 1/2025 responsabiliza pessoalmente quer os membros das formações do Conselho de Administração de 2012-2019 e de 2019/2025 (entre os quais se inclui o ora Interessado), quer os dirigentes dos serviços, que são, todos, identificados no Mapa IV do Anexo VII àquele Relato.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**96.** Porém, salvo o devido respeito por entendimento contrário, essa imputação pessoal descura, por completo, a competência legal e estatuária para a decisão e fiscalização da legalidade financeira acerca do *quantum* remuneratório dos membros da Comissão de Fiscalização, que coube sempre ao Governo, numa fase inicial, à Comissão de Vencimentos, após a sua constituição, em 21 de maio de 2021, e à própria Comissão de Fiscalização (em especial, ao seu membro que assume funções de ROC – Revisor Oficial de Contas).

**97.** Conforme já se demonstrou *supra*, a exigência constitucional de efetiva independência e de total transparência das entidades reguladoras exige a implementação de boas práticas de *governance* interna, que passam pela garantia de que os órgãos de administração não possam condicionar os órgãos de fiscalização financeira, através do exercício de poderes de fixação da respetiva remuneração.

**98.** Existe, portanto, uma completa separação orgânica entre o Conselho de Administração da ASF e a sua Comissão de Fiscalização, inexistindo quaisquer poderes que permitissem à primeira determinar o montante da remuneração dos membros do órgão que a fiscalize.

**99.** Recorde-se que a composição da Comissão de Fiscalização que cumpriu o mandato de 2018 a 2022 foi nomeada pelo Despacho n.º 9199/2018, proferido pelo Secretário de Estado Adjunto e das Finanças, em 26 de

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

setembro de 2018, que foi publicado no Diário da República, n.º 189/2018, IIª Série, de 01 de outubro de 2018.

**100.** Foi esse despacho que fixou expressamente a remuneração dos seus membros, por remissão para o artigo 27.º, n.º 1, dos Estatutos da ASF:

> «3 - Pelo exercício das funções na comissão de fiscalização da ASF é devido às pessoas designadas no n.º 1, a partir da data de produção de efeitos do presente despacho, o vencimento mensal previsto no n.º 1 do artigo 27.º dos estatutos da ASF, podendo este ser alterado por diploma legal.»

**101.** O artigo 27.º, n.º 1, dos Estatutos da ASF, determinava que o Presidente da Comissão teria direito a 12 (doze) remunerações por ano, equivalentes a ¼ do vencimento do Presidente do Conselho de Administração e que os vogais tinham direito a 12 (doze) remunerações por ano, equivalentes a ¼ do vencimento dos vogais.

**102.** Essa composição da Comissão de Fiscalização entrou em funções em 01 de outubro de 2018, quando ainda não tinha sido constituída a Comissão de Vencimentos da ASF.

**103.** A essa data, a remuneração do Presidente do Conselho de Administração da ASF correspondia à remuneração do Vice-Governador do Banco de Portugal (isto é, 16.692,40 €), a remuneração do Vice-Presidente correspondia a 92,5% da auferida pelo Presidente (isto é,

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

15.440,35 €) e a do Vogal correspondia a 85% (isto é, 14.188,30 €), pois era isso que determinava o Despacho 26395/2001, de 11 de dezembro, proferido pelo Ministro das Finanças.

**104.** A Comissão de Vencimentos da ASF só foi nomeada pelo Despacho n.º 5268/2019, proferido pelo Secretário de Estado Adjunto e das Finanças, que produziu efeitos em 21 de maio de 2019, tendo o terceiro membro da mesma sido apenas nomeado pelo Despacho n.º 5856/2019, que produziu efeitos em 06 de junho de 2019.

**105.** Só com o relatório da Comissão de Vencimentos aprovado, por esta, em 12 de junho de 2019, é que foi fixada a remuneração da/o Presidente da ASF em 14 (catorze) remunerações mensais por ano de 8.255,88 €, acrescida de 40%, a título de despesas de representação, pagas em 12 (doze) prestações mensais por ano, e a dos vogais em 92,5% daqueles valores.

**106.** Até essa data, o Conselho de Administração da ASF (do qual fazia parte o ora Interessado) tinha agido de modo diligente, procurando sempre sensibilizar o Governo e a própria Comissão de Fiscalização para a necessidade de esclarecer qual seria o regime jurídico aplicável à remuneração dos membros da Comissão de Fiscalização, após a entrada em vigor dos novos Estatutos da ASF.

**107.** Aliás, conforme demonstra a Ata n.º 12/2018, relativa à reunião de 29 de março de 2018, o próprio (então) Presidente do Conselho de

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

Administração, Prof. Doutor José Almaça, comunicou ao plenário que os membros da Comissão de Fiscalização teriam dúvidas sobre se o novo estatuto remuneratório previsto pelos Estatutos da ASF se aplicaria aos (então) membros daquela Comissão, que tinham sido nomeados, pelo Despacho n.º 14290/2012, proferido pela Secretária de Estado do Tesouro e das Finanças, em 2012, e que, portanto, se encontravam sujeitos ao regime jurídico anterior.

**108.** A representação externa do Conselho de Administração do ISP – Instituto de Seguros de Portugal, I.P. (e, mais tarde, da ASF, que lhe sucedeu) , bem como a representação interinstitucional que envolvia as relações entre órgãos do ISP (e, mais tarde, da ASF) foram sempre assegurados pelo Presidente do Conselho de Administração, Prof. Doutor José Almaça, pelo que o ora Interessado não teve qualquer envolvimento direto nesses contactos relativos às dúvidas sobre o regime remuneratório a aplicar.

**109.** O primeiro contacto do ora Interessado, Prof. Doutor Filipe Aleman Serrano, com esse tema verificou-se nessa específica reunião do Conselho de Administração, ocorrida em 29 de março de 2018.

**110.** O Interessado votou favoravelmente à proposta de contratação externa de um Parecer jurídico sobre a matéria, tendo entendido que essa seria a forma mais adequada de contribuir para o rigoroso cumprimento da lei.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**111.** O Parecer jurídico entregue pela Sociedade Civil de Advogados SRS, datado de 08 de maio de 2018 (que consta da Proposta n.º 67/SG/2018, de 14 de maio) foi dado a conhecer ao Conselho de Administração, que o analisou na sua reunião ocorrida em 17 de maio de 2018 (cfr. Ata n.º 18/2018).

**112.** Nos termos desse Parecer jurídico, não deveria aplicar-se, de imediato, o novo regime remuneratório resultante da LQEAI e dos novos Estatutos da ASF, devendo antes aguardar-se pela constituição da Comissão de Vencimentos e da fixação, por esta, das novas remunerações dos membros dos órgãos sociais.

**113.** Não sendo jurista, nem tendo qualificações académicas e profissionais em matéria jurídica, o ora Interessado entendeu que caberia, então, à Comissão de Vencimentos determinar a remuneração dos membros da Comissão de Fiscalização, mantendo-se a pagamento os valores que, até então, estavam a ser pagos.

**114.** Nessa data, os valores a pagamento correspondiam aos fixados pelo Despacho n.º 14290/2012, da Secretária de Estado do Tesouro e Finanças, que determinou o pagamento de 1.365 € ao Presidente e de 1.092 € ao ROC – Revisor Oficial de Contas e vogal; portanto, valores inferiores aos que corresponderiam à nova versão do artigo 27.º, n.º 1, dos Estatutos da ASF.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**115.** Os Estatutos da ASF entraram em vigor em 01 de fevereiro de 2015, nos termos do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 1/2015, de 06 de janeiro, que os aprovou.

**116.** Por conseguinte, a Comissão de Vencimentos da ASF só entrou em funções cerca de 4 (quatro) anos e 3 (três) meses após a entrada em vigor dos novos Estatutos da ASF.

**117.** Até à data da prolação de decisão sobre remunerações dos membros da Comissão de Fiscalização da ASF, em 12 de junho de 2019, aqueles receberam os seguintes valores mensais:

— Presidente da CF – 4.173,10 € (equivalente a ¼ do valor da remuneração do Presidente do Conselho de Administração, Prof. Doutor José Almaça, equivalente a 16.692,40 €);

— ROC e Vogal da CF – 3.547,08 € (equivalente ¼ do valor da remuneração do vogal do Conselho de Administração, equivalente a 14.188,30 €).

**118.** Conforme regista o Relatório n.º 2/2021, de junho de 2021 (cfr. **Doc. n.º 3**, que ora se junta e cujo conteúdo se dá por reproduzido), pelo Gabinete de Auditoria Interna da Interna, o Conselho de Administração da ASF nunca proferiu qualquer deliberação que determinasse a aplicação daquela interpretação jurídica.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**119.** Nem o ora Interessado alguma vez determinou que fossem feitos pagamentos no valor de 4.173,10 €, em 12 (doze) prestações mensais por ano, a título de remuneração, ao Presidente da Comissão de Fiscalização, nem no valor de 3.547,08 €, em 12 (doze) prestações mensais por ano, a título de remuneração, ao ROC e ao Vogal daquela Comissão.

**120.** Esse Relatório n.º 1/2021 corresponde a auditoria interna que foi expressamente solicitada pela Presidente do Conselho de Administração, então em exercício de funções, que proferiu o Despacho n.º 1/2021, de 19 de maio, com o total acordo e apoio do ora Interessado.

**121.** Conforme resulta do § 14 do Relatório n.º 1/2021, foi o Secretário-Geral da ASF, Dr. Rui Fidalgo, que, em 11 de julho de 2019, solicitou orientações à nova Presidente do Conselho de Administração, que tinha iniciado funções em 17 de junho de 2019, sobre se deveria ser solicitada orientação jurídica quanto ao pagamento das remunerações de membros de órgãos sociais da ASF e que as remunerações dos membros da Comissão de Fiscalização tinham vindo a ser pagas com base na remuneração do anterior Presidente e Vogal do Conselho de Administração, tal como existentes em outubro de 2018.

**122.** Tendo sido pedida análise da situação ao Diretor do Departamento Jurídico, Dr. João Santa Rita (cfr. § 15 do Relatório n.º 1/2021), este solicitou informação à Secretaria-Geral da ASF sobre qual tinha sido a base

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

legal do cálculo das remunerações dos membros da Comissão de Fiscalização e pediu o envio das propostas da Secretaria-Geral enviadas ao Conselho de Administração, bem como a deliberação que sobre esta incidiu.

**123.** Em resposta e em representação da Secretaria-Geral, a Dr.ª Catarina Inácio confirmou que:

> «As remunerações dos membros da Comissão de Fiscalização foram calculadas com base nos pressupostos definidos pelo artigo 27.º dos Estatutos da Autoridade de Supervisão dos Seguros e Fundos de Pensões, **não existindo proposta apresentada ao CA.**»

(com sublinhado e realce nossos)

**124.** Daqui decorre que o cálculo da remuneração devida aos membros da Comissão de Fiscalização foi sendo feita de forma automática pelos próprios serviços da ASF, não tendo decorrido de qualquer decisão expressa por parte do Conselho de Administração da ASF (e, muito menos, por parte do ora Interessado).

**125.** Logo que a atual Presidente do Conselho de Administração da ASF o informou disso, o ora Interessado corroborou na necessidade de se fazer uma auditoria interna e solidarizou-se com aquela, quanto à imperiosa urgência em obter um enquadramento jurídico sobre que valores deveriam ser pagos.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**126.** Contudo, conforme se tem vindo a demonstrar, não cabe ao Conselho de Administração fixar o montante das remunerações a pagar aos membros da Comissão de Fiscalização, sob pena de o fiscalizado estar a determinar o próprio estatuto do fiscalizador e, assim, poder inibir o livre exercício das suas competências.

**127.** Até 12 de junho de 2019, a competência para fixar o pagamento cabia ao membro do Governo responsável por essa área governativa; depois disso, passou a caber à Comissão de Vencimentos.

**128.** Acresce que, nos termos dos artigos 27.º e 29.º da LQEAI e dos artigos 25.º a 28.º dos Estatutos da ASF, cabia à própria Comissão de Fiscalização assegurar a legalidade financeira das despesas suportadas pela ASF.

**129.** Com efeito, o artigo 25.º

«Artigo 28.º

**Competências da comissão de fiscalização**

1 - Compete à comissão de fiscalização:

a) Acompanhar e controlar com regularidade o cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis, a execução orçamental e a situação económica, financeira, patrimonial e contabilística

(...)

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

c) Dar parecer sobre o relatório e contas do exercício, incluindo documentos de certificação legal de contas;

(...)

g) Manter o conselho de administração informado sobre os resultados das verificações e exames a que proceda;

h) Elaborar relatórios da sua ação fiscalizadora, incluindo um relatório anual global;

i) Propor a realização de auditorias externas, quando isso se revelar necessário ou conveniente;

(...)

3 - Para exercício da sua competência, a comissão de fiscalização tem direito a:

a) Obter do conselho de administração todas as informações e esclarecimentos que considere necessários;

b) Ter livre acesso a todos os serviços e à documentação da ASF, podendo requisitar a presença de responsáveis e solicitar os esclarecimentos que considere necessários;

c) Promover a realização de reuniões com o conselho de administração para análise de questões compreendidas no âmbito das suas competências, sempre que a sua natureza ou importância o justifique;

d) Tomar ou propor as demais providências que considere indispensáveis.»

**130.** Daqui decorre que cabia à Comissão de Fiscalização acompanhar e controlar permanentemente o cumprimento das leis vigentes, em matéria de despesas públicas, elaborando relatórios (incluindo um de natureza global, com periodicidade anual) que atestassem de eventuais desconformidades financeiras.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.° andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**131.** Ora, os membros da Comissão de Fiscalização não podiam deixar de saber que, desde 01 de outubro de 2018, lhes estavam a ser pagas remunerações que correspondiam a ¼ da remuneração vencida pelos membros do Conselho de Administração que estavam sujeitos a um regime jurídico anterior à entrada em vigor da nova LQEAI e dos Estatutos da ASF.

**132.** Aliás, o próprio ROC e membro da Comissão de Fiscalização, Dr. Júlio Tormenta, em 30 de julho de 2019 – ou seja, após a fixação da remuneração pela Comissão de Vencimentos, em 12 de junho de 2019 – teve uma conversa (supõe-se que telefónica) com o Diretor do Departamento de Desenvolvimento de Recursos Humanos e enviou-lhe um correio eletrónico em que questionava o mesmo sobre o montante remuneratório que ira receber no mês de julho de 2019.

**133.** Tal demonstra que o ROC e a Comissão de Fiscalização tinham, pelo menos dúvidas, quanto ao enquadramento jurídico decorrente da prolação de decisão de fixação de remunerações, por parte da Comissão de Vencimentos.

**134.** Ora, nos termos do artigo 26.°, n.° 2, dos Estatutos da ASF:

> «2 - O revisor oficial de contas é designado, por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, obrigatoriamente de entre os auditores registados na CMVM ou, quando tal não se mostrar adequado, de entre os revisores oficiais de contas inscritos na respetiva lista da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas.»

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.° andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**135.** Daqui decorre que o mesmo incorre em especiais deveres deontológicos e profissionais, cabendo-lhe as competências técnicas necessárias à auditoria de contas públicas e à determinação da legalidade financeira das despesas realizadas por uma entidade pública.

**136.** Com efeito, nos termos do artigo 61.º dos Estatutos dos Revisores Oficiais de Contas (aprovado pela Lei n.º 140/2015, de 07 de setembro), estes devem exercer as suas funções com particular zelo, responsabilidade e competência:

> «Artigo 61.º
> **Deveres em geral**
> 1 – Os membros da Ordem devem contribuir para o prestígio da profissão, desempenhando com zelo e competência as suas funções, evitando qualquer atuação contrária à dignidade das mesmas.
> 2 – Os revisores oficiais de contas e as sociedades de revisores oficiais de contas devem exercer a sua atividade profissional com independência, responsabilidade, competência e urbanidade, em conformidade com a lei e os regulamentos aplicáveis, as normas de auditoria em vigor e as regras sobre informação, publicidade e segredo profissional, respeitando, entre outros, os seus clientes, os colegas e a Ordem, adotando uma conduta que não ponha em causa a qualidade do trabalho desenvolvido nem o prestígio e o bom nome da profissão.»

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**137.** Por sua vez, o artigo 16.º dos Estatutos da ASF, que elenca as competências legais do Conselho de Administração, não o incumbe da fixação do *quantum* remuneratório dos membros Comissão de Fiscalização, nem tão pouco exige que o mesmo proceda a qualquer processo de recálculo de verbas pagas, a título de remuneração daqueles.

**138.** Com efeito, o procedimento interno de pagamento de remunerações era um procedimento contabilístico burocrático, que não passava – nem podia passar, em função da absoluta independência entre o Conselho de Administração (órgão fiscalizado) e a Comissão de Fiscalização (órgão fiscalizador) – por qualquer deliberação do Conselho de Administração ou por despacho individual dos seus membros.

**139.** Essas operações eram operações quotidianas, asseguradas pelos serviços da ASF.

**140.** Entende, porém, o projeto de Relato de Auditoria n.º 1/2025, que subsistiria uma competência genérica do Conselho de Administração que consistiria em acautelar a boa gestão financeira e a existência de um devido procedimento de autorização de despesas, tal como previstas na Lei de Enquadramento Orçamental.

**141.** Sucede, porém, que o pagamento das remunerações aos membros da Comissão de Fiscalização obedeceu integralmente ao princípio de

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

autorização de despesa, que consta do artigo 52.º da Lei de Enquadramento Orçamental:

> Artigo 52.º
> **Princípios gerais de receita e de despesa**
> (...)
> 3 - Nenhuma despesa pode ser autorizada sem que, cumulativamente:
> a) O facto gerador da obrigação respeite as normas legais aplicáveis;
> b) Disponha de inscrição orçamental no programa e no serviço ou na entidade, tenha cabimento e identifique se os pagamentos se esgotam no ano ou em anos futuros no período previsto para o programa;
> c) Satisfaça os requisitos de economia, eficiência e eficácia.
> 4 - Nenhuma despesa pode ser paga sem que o compromisso e a respetiva programação de pagamentos previstos sejam assegurados pelo orçamento de tesouraria da entidade.
> (...)
> 6 - As operações de execução do orçamento das receitas e das despesas obedecem ao princípio da segregação das funções de liquidação e de cobrança, quanto às primeiras, e de autorização da despesa e do respetivo pagamento, quanto às segundas.
> 7 - A segregação de funções a que se refere o número anterior pode estabelecer-se entre diferentes serviços ou entre diferentes agentes do mesmo serviço.
> (...)»

**142.** De acordo com o entendimento interpretativo que foi sendo adotado pelos serviços jurídicos da ASF, o pagamento era devido, por via do Despacho n.º 9199/2018, do Secretário de Estado Adjunto e das Finanças, e das normas da LQEIA e dos Estatutos da ASF que determinavam que os

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

titulares de órgãos sociais cujo mandato estivesse em curso não poderiam ser afetados retrospetivamente por novos regimes jurídicos.

**143.** Por outro lado, as remunerações em causa estavam cabimentadas no orçamento da ASF, sendo esse compromisso devidamente assegurado na tesouraria da ASF.

**144.** Acresce que esse pagamento obedeceu sempre aos critérios de economia, eficácia e eficiência.

**145.** Por fim, foi acautelado o dever jurídico-financeiro imposto pelo artigo 52.º, n.ºs 6 e 7, da Lei de Enquadramento Orçamental, na medida em que houve sempre uma segregação entre quem autorizava o pagamento (isto é, o Departamento de Recursos Humanos) e quem o executava (*in casu*, o Departamento Financeiro).

**146.** Ora, na medida em que a ASF é uma entidade administrativa independente, a sua execução orçamental nunca foi regulada pelo artigo 53.º da Lei de Enquadramento Orçamental (que fixa a competência financeira dos membros de Governo), nem pelos sucessivos decretos-leis de execução orçamental.

**147.** Por conseguinte, não existia qualquer norma legal específica que impusesse que a autorização de despesa com remunerações fosse da

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

competência do Conselho de Administração da ASF ou de qualquer um dos seus membros, por delegação de competências.

**148.** Conforme resulta do artigo 52.º, n.º 7, da Lei de Enquadramento Orçamental, a autorização de despesa pode ser dada por qualquer agente de um serviço de entidade pública, não sendo necessária a intervenção de qualquer membro do Conselho de Administração de uma entidade administrativa independente.

**149.** *In casu*, a autorização de despesa foi dada, mensalmente, através da verificação, pelo Departamento de Recursos Humanos, dos montantes devidos aos membros da Comissão de Fiscalização (incluindo, faltas, baixas médicas, impostos e contribuições devidas, etc.).

**150.** Salvo o devido respeito, não tem razão o projeto de Relato de Auditoria n.º 1/2025, quando alega, indevidamente, que a autorização de despesa caberia, forçosamente, ao Conselho de Administração (cfr. § 203 do referido Relato).

**151.** Também não é verdade que não existisse formalização do procedimento de autorização de despesa (como se afirma no § 204 do Relato de Auditoria n.º 1/2025) pois, todos os meses, o Departamento de Recursos Humanos procedia à verificação dos vários condicionantes relativos à remuneração devida, a partir da qual o Departamento Financeiro procedia ao pagamento.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**152.** O Relato de Auditoria n.º 1/2025 peca, assim, por dar a entender que caberia ao próprio Conselho de Administração proceder à interpretação jurídica e à execução fáctica da autorização e pagamento de despesa de todas as remunerações processadas na ASF.

**153.** Se assim fosse, a atividade das entidades administrativas independentes (e dos demais setores da administração públicas) ficaria paralisada pela necessidade de os seus dirigentes máximos procederem à validação constante e mensal das normas aplicáveis e das operações fácticas necessárias ao pagamento de remunerações.

**154.** No caso específico em apreço, os Estatutos da ASF só conferem ao Conselho de Administração as seguintes competências (que se afigurariam relevantes para boa decisão sobre esta situação):

«Artigo 16.º

**Competências do conselho de administração**

1 - Compete ao conselho de administração, no âmbito da orientação e gestão da ASF:

(...)

b) Garantir a eficiência económica da gestão da ASF;

(...)

d) Dirigir a respetiva atividade;

(...)

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

> g) Acompanhar e avaliar sistematicamente a atividade desenvolvida, designadamente responsabilizando os diferentes serviços pela utilização eficiente dos meios postos à sua disposição e pelos resultados atingidos;
>
> (...)
>
> i) Exercer os poderes de direção, gestão e disciplina do pessoal;
>
> (...)
>
> p) Praticar os demais atos de gestão decorrentes da aplicação da lei e dos presentes estatutos e necessários ao bom funcionamento dos serviços.
>
> 2 - Compete ao conselho de administração, no domínio da gestão financeira e patrimonial:
>
> a) Elaborar o orçamento anual e assegurar a respetiva execução;
>
> b) Arrecadar e gerir as receitas e autorizar as despesas necessárias ao seu funcionamento;
>
> c) Elaborar o relatório e as contas do exercício;
>
> (...)
>
> f) Assegurar as condições necessárias ao exercício do controlo financeiro e orçamental pelas entidades legalmente competentes.»

**155.** Das competências ali elencadas resulta que todas elas são competências genéricas de boa gestão e que nenhuma delas implicaria um dever específico de dirimir uma controvérsia jurídica sobre a sucessão de leis no tempo sobre o estatuto remuneratório dos membros de um órgão independente e fiscalizador do Conselho de Administração.

**156.** Essa determinação da lei aplicável foi feita pelos serviços da ASF, em função do Despacho n.º 9199/2018, do Secretário de Estado Adjunto e das Finanças, e do artigo 27.º, n.º 1, dos Estatutos da ASF, que, até à fixação

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

do montante das remunerações dos novos membros do Conselho de Administração não suscitou dúvidas aplicativas.

**157.** Acresce que, conforme já *supra* demonstrado, o artigo 52.°, n.°s 6 e 7, da Lei de Enquadramento Orçamental, permite que a segregação entre a autorização e o pagamento da despesa seja feita exclusivamente entre funcionários dos serviços de uma entidade pública.

**158.** A única norma que poderia constituir o Conselho de Administração num dever legal específico de determinar o pagamento de um montante remuneratório concreto seria a alínea *b)* do n.° 2 do artigo 16.° dos Estatutos da ASF, que lhe atribui competência para autorizar as despesas necessárias ao funcionamento regular da ASF.

**159.** Sucede, porém, que o artigo 18.°, n.° 1 e 2, dos Estatutos da ASF, também permitem a delegação de competência para autorização de despesas em trabalhadores da ASF.

**160.** Ora – como bem exigem os critérios de eficiência e de eficácia decorrentes do princípio da boa administração (cfr. artigo 5.° do Código do Procedimento Administrativo) –, o Conselho de Administração da ASF sempre delegou essas competências de autorização de despesas (em especial, as relativas à autorização de despesa decorrente do pagamento de salários e de outros complementos remuneratórios decorrentes de lei ou de

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.° andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

convenção coletiva de trabalho) aos trabalhadores que exercem funções dirigentes dos seus serviços.

**161.** Porque temporalmente relevante – uma vez que a dúvida quanto ao montante remuneratório devido aos membros da Comissão de Fiscalização se verifica a partir da fixação das remunerações pela Comissão de Vencimentos, em 12 de junho de 2019 –, veja-se a Deliberação n.º 881/2019, do Conselho de Administração da ASF (publicado no Diário da República n.º 157/2019, IIª Série, de 19 de agosto de 2019), que procede à seguinte delegação de poderes de autorização de despesa:

> «(...)
> 2 — O Conselho de Administração delega poderes para a autorização de pagamentos na Dra. Jacinta Dias, responsável pelo Departamento Administrativo e Financeiro (DAF), **após verificação por esta da legalidade da despesa**. Os poderes delegados na Dra. Jacinta Dias para a autorização de pagamentos podem ser subdelegados com o acordo expresso do Conselho de Administração.
> (...)
> 6 — A presente deliberação tem efeitos imediatos, ficando ratificados todos os atos praticados desde 17 de junho de 2019 e, bem assim, os que venham a ser praticados até à respetiva publicação.
>
> Aprovada na reunião do Conselho de Administração de 30 de julho de 2019.»

(com sublinhado e realce nossos)

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**162.** Daqui decorre que, apesar de aprovada em 30 de julho de 2019, a delegação de poderes para autorização de despesa ratifica todos os atos de autorização de despesa praticados pelos serviços do Departamento Administrativo e Financeiro da ASF, desde 17 de junho de 2019.

**163.** Ora, nos termos da referida delegação de competências, expressamente se acautela que essa autorização de pagamentos deve ser feita, *"após verificação por esta da legalidade da despesa"*.

**164.** Conforme se tem vindo a demonstrar, essa aferição da legalidade da despesa foi sempre sendo feita (e bem, no entender do ora Interessado) pelos serviços competentes da ASF, de forma automática, não passando essa determinação concreta pelo Conselho de Administração.

**165.** Aliás, ao longo do tempo, o Conselho de Administração da ASF tem vindo a tornar ainda mais transparente e a melhorar as boas práticas de governação pública, passando a explicitar, nas subsquentes deliberações de delegação de competências, que os serviços – neste caso, do Departamento de Desenvolvimento de Recursos Humanos – dispõem de competência para autorizar pagamentos de remunerações e outros direitos laborais decorrentes de lei ou de convenção coletiva de trabalho.

**166.** Por exemplo, no presente ano, a Deliberação n.º 73/2025, do Conselho de Administração da ASF (publicado no Diário da República n.º

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

8/2025, IIª Série, de 13 de janeiro de 2025), que procede à seguintes delegação de poderes de autorização de despesa:

«1 - Delegar na Presidente do Conselho de Administração, Maria Margarida de Lucena de Castelo Branco Corrêa de Aguiar, no Vogal José Diogo Duarte Santos de Alarcão e Silva e no Vogal Manuel de Herédia Caldeira Cabral, os poderes para autorizar despesas, incluindo plurianuais, com os limites por ato que se seguem:

a) Dois dos membros do Conselho de Administração podem autorizar conjuntamente quaisquer despesas, correntes ou de capital, até € 30.000,00 (trinta mil euros), acrescidos de IVA à taxa legal em vigor;

b) Um membro do Conselho de Administração pode autorizar individualmente quaisquer despesas, correntes ou de capital, até € 12.500,00 (doze mil e quinhentos euros), acrescidos de IVA à taxa legal em vigor.

2 - Delegar nos trabalhadores seguidamente identificados os poderes para a autorização e realização de despesas, incluindo plurianuais, desde que seja assegurado o indispensável e prévio cabimento orçamental e observados os condicionalismos legais e regulamentares aplicáveis, assim como as orientações do Conselho de Administração, e com os limites por ato que se seguem:

(...)

j) **A Diretora do Departamento de Desenvolvimento de Recursos Humanos (DRH), Joana Alves Gaudêncio Coelho, pode autorizar**:

(...)

(iv) **Individualmente, a realização de despesas com pessoal decorrentes da legislação em vigor, de instrumento de regulamentação coletiva de trabalho ou de decisão do Conselho de Administração, designadamente vencimentos e outros abonos a que os trabalhadores e os membros dos órgãos da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de**

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.° andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

> **Pensões (ASF) tenham direito**, assim como os respetivos encargos associados, incluindo prémios de seguros e contribuições para fundos de pensões;
> (....).»

(com sublinhado e realce nossos)

**167.** Daqui decorre expressamente que cabe, hoje em dia – conforme sempre decorreu da prática habitual na ASF –, à Diretora do Departamento de Desenvolvimento de Recursos Humanos autorizar os pagamentos de remunerações, não só dos trabalhadores, mas também dos membros dos órgãos da ASF (incluindo, os membros da Comissão de Fiscalização).

**168.** Claro está que o ora Interessado não ignora que o artigo 18.º, n.º 5, dos Estatutos da ASF, lhe impunha um dever de tomar conhecimento, de modo sistematizado e genérico, acerca da tabela salarial e dos pagamentos de despesas com salários:

> «5 - O previsto nos números anteriores não prejudica o dever que incumbe a todos os membros do conselho de administração de tomarem conhecimento e acompanharem a generalidade dos assuntos da ASF e de sobre os mesmos se pronunciarem, nem o poder do conselho de administração de avocar os poderes delegados ou revogar os atos praticados pelo delegado ou subdelegado ao abrigo da delegação ou subdelegação, sempre que o entenda conveniente.»

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

*Miguel Prata Roque*
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**169.** Sucede que o ora Interessado, sempre o fez, com zelo, mas na medida do que lhe podia ser legítima e objetivamente exigido.

**170.** À semelhança dos demais membros do Conselho de Administração, o ora Interessado recebia, periodicamente, uma lista dos trabalhadores e membros dos órgãos da ASF, com indicação da sua remuneração e da data de vínculo à instituição, que era elaborada pelo Departamento de Desenvolvimento de Recursos Humanos.

**171.** A título de exemplo, a lista de vencimentos dos trabalhadores e de membros dos órgãos da ASF relativa a setembro de 2019 mantinha a remuneração dos membros da Comissão de Fiscalização nos mesmos valores praticados até julho de 2019 (cfr. **Doc. n.º 4** que ora se junta e cujo conteúdo se dá por integralmente reproduzido).

**172.** Daqui decorre que não é verdade que não houvesse um procedimento administrativo organizado de autorização de pagamento de remunerações, já que esta lista mensal de trabalhadores e membros de órgãos (e respetivos vencimentos) era elaborado pelo Departamento Financeiro, em conjunto e em funções dos elementos biográficos e remuneratórios transmitidos pelo Departamento de Desenvolvimento de Recursos Humanos.

**173.** O ora Interessado deu sempre orientações aos serviços para que fossem respeitadas as exigências decorrentes de lei e de contrato.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.° andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**174.** Mesmo antes da constituição da Comissão de Vencimentos – e justamente para prevenir qualquer ilegalidade no pagamento de remunerações à Comissão de Fiscalização –, o ora Interessado aprovou, na reunião do Conselho de Administração ocorrida em 20 de março de 2018, sob proposta do então Presidente, Prof. Doutor José Almaça (cfr. Ata n.º 12/2018), a solicitação de um Parecer jurídico externo à Sociedade Civil de Advogados SRS, que foi proferido em 08 de maio de 2018 (cfr. **Doc. n.º 5** que ora se junta e cujo conteúdo se dá por integralmente reproduzido).

**175.** Aliás, ainda que proferido em momento anterior à nomeação da nova composição da Comissão de Fiscalização, que tomou posse em 01 de outubro de 2018 – e, portanto, antes da constituição da Comissão de Vencimentos –, o referido Parecer jurídico aponta no sentido de que não seria juridicamente admissível aplicar retroativamente o regime remuneratório resultante da nova LQEAI e da fixação do montante pela Comissão de Vencimentos, quer aos membros do Conselho de Administração, quer também aos membros da Comissão de Fiscalização da ASF:

> «É discutível se essas novas remunerações, fixadas originariamente pela Comissão de Vencimentos, se podem ou não aplicar aos mandatos em curso, mas o que é absolutamente incontrovertido é que não poderão ter efeitos retroactivos.
>
> Sendo as remunerações da Comissão de Fiscalização indexadas às do Conselho de Administração, essa regra da não retroactividade tem forçosamente que se aplicar aos membros daquela Comissão, isto é, só após a entrada em vigor

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

das remunerações do Conselho de Administração fixadas pela Comissão de Vencimentos ao abrigo do regime da LQER é que poderão entrar em vigor as novas remunerações da Comissão de Fiscalização.»

**176.** O referido Parecer Jurídico mais esclarecia que, até à constituição da Comissão de Vencimentos e à subsequente prolação de decisão que fixasse remunerações, os membros da Comissão de Fiscalização deveriam ficar sujeitos ao regime até então vigente.

**177.** Não dispondo de formação jurídica, o ora Interessado (que é Economista de formação científica e de profissão) entendeu que isto significaria que os membros da Comissão de Fiscalização manteriam o estatuto remuneratório à data da sua nomeação.

**178.** Mal tomou conhecimento de que, na sequência da deliberação da Comissão de Vencimentos proferida em 12 de junho de 2019, haveria dúvidas dos serviços (e até de membros da Comissão de Fiscalização) sobre o montante remuneratório devido aos membros da Comissão de Fiscalização, articulou com a Presidente do Conselho de Administração medidas com vista à determinação do Direito aplicável, incluindo a realização da Auditoria n.º 2/2021, do Gabinete de Auditoria Interna da ASF, por despacho da Presidente de 19 de maio de 2021.

**179.** Com efeito, em 11 de julho de 2019 – em véspera de processamento dos pagamento de salários desse mês –, a (então) Presidente do Conselho

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

de Administração foi informada pelo Secretário-Geral da ASF que era fundamental definir quais seriam as remunerações dos membros da Comissão de Fiscalização, uma vez que era a primeira vez que estava em funcionamento uma Comissão de Vencimentos.

**180.** Na sequência dessa informação, a Presidente do Conselho de Administração informou o ora Interessado (e o Vogal desse órgão) que iria contactar com o Governo e com a Comissão de Fiscalização, com vista a apurar que regras se aplicariam à situação em causa.

**181.** Aliás, confirmando justamente estas diligências da Presidente do Conselho de Administração da ASF, foi enviada carta, subscrita por esta, em 15 de julho de 2019, ao Presidente da Comissão de Fiscalização (cfr. **Doc. n.º 6** que ora se junta e cujo conteúdo se dá por integralmente reproduzido), nos termos da qual a mesma dá conta da necessidade de determinação do novo estatuto remuneratório dos membros daquela comissão, em consequência da sua fixação pela Comissão de Vencimentos.

**182.** Justamente por ser entendimento do Conselho de Administração que não lhe competia fixar o montante remuneratório dos membros do órgão que o fiscalizava, a Presidente expressamente interpelou o Presidente da Comissão de Fiscalização para que extraísse as consequências necessárias da decisão da Comissão de Vencimentos:

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

> «Muito agradeço que o Senhor Presidente possa fazer o favor de tomar presente aos demais membros da Comissão de Fiscalização o relatório ora enviado, por forma a que dele e das respetivas decorrências possam tomar conhecimento.»

**183.** Nem a Comissão de Fiscalização, nem o seu Presidente responderam ao pedido da Presidente do Conselho de Administração.

**184.** Em 13 de julho de 2021, o ora Interessado tomou conhecimento, durante uma reunião de trabalho informal do Conselho de Administração da ASF ocorrida nessa data, do teor do Relatório de Auditoria Interna, tendo sido debatido, com preocupação, a questão da (aparente) falta de procedimentos internos para formalização do pagamento das remunerações dos membros da Comissão de Fiscalização (cfr. **Doc. n.º 7** que ora se junta e cujo conteúdo se dá por reproduzido).

**185.** O Conselho de Administração decidiu aquilo que consta do despacho aposto pela sua Presidente, na mesma data:

> «Visto com surpresa e preocupação.
>
> Tendo presentes os fundamentos e conclusões deste relatório, solicito ao Departamento Jurídico uma proposta de atuação que permita salvaguardar a legalidade e a estabilidade institucional da ASF.
>
> O DRH e o DFI devem suportar todas as decisões de pagamento em processos devidamente constituídos e instruídos com com os documentos de

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

fundamentação e as decisões relevantes em cada caso tomadas por quem é competente para cada adoção.

Neste sentido, o GAI deverá preparar os extratos do relatório que se revelem convenientes remeter ao DRH e ao DFI, acompanhados deste despacho.»

**186.** Formalizando por escrito os contactos institucionais que tinha mantido com o Governo, com vista ao esclarecimento sobre o montante remuneratório devido aos membros da Comissão de Fiscalização, a Presidente do Conselho de Administração comunicou ao ora Interessado e ao outro Vogal que iria enviar um ofício ao Secretário de Estado das Finanças, tendo-lhe enviado um projeto de ofício que se encontrava datado de 28 de outubro de 2021 (cfr. **Doc. n.º 8** que ora se junta e cujo conteúdo se dá por integralmente reproduzido).

**187.** Nos termos deste ofício, a Presidente do Conselho de Administração da ASF solicitou, expressamente, que o Governo – enquanto órgão responsável pela nomeação dos membros da ASF e anterior responsável pela fixação da sua remuneração – transmitisse orientações sobre como proceder relativamente a uma situação interinstitucional, em que o Conselho de Administração não dispunha de competências sobre o órgão fiscalizador da sua atuação:

«A Comissão de Fiscalização foi oportunamente informada dessa deliberação da Comissão de Vencimentos, por via da qual se reduziu substancialmente o vencimento da Presidente e demais membros do Conselho de Administração (face ao do Presidente anterior), em conformidade com a

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

imposição legal que, repete-se, já vigorava no momento em que os membros da Comissão de Fiscalização tomaram posse.

Não obstante, por aquele órgão de fiscalização não se ter pronunciado sobre a matéria, continuaram a ser abonados aos membros da Comissão de Fiscalização montantes calculados com base na remuneração do anterior Presidente.

Ora, face aos dados referidos, questiona-se se a remuneração dos membros da Comissão de Fiscalização estará a ser bem calculada.

As dúvidas existentes, que temos por legítimas, não podem, por razões orgânicas e institucionais, ser dirimidas pelo Conselho de Administração da ASF. Por outro lado, não pode o Conselho de Administração deixar de dar relevância aos dados acima mencionados, visto que lhe cabe processar os abonos ora sindicados.

Nestes termos, colocamos à consideração de Vossa Excelência o melhor encaminhamento a dar a esta questão, ficando a ASF a aguardar por indicações quanto à posição a adotar sobre esta matéria, que desde já agradecemos.

Até que sejam superiormente esclarecidas as dúvidas colocadas, por razões orgânicas e institucionais, a ASF continuará a processar os abonos devidos aos membros da Comissão de Fiscalização de acordo com aquilo que foi decidido pela anterior Administração da ASF, e que o atual executivo desta Autoridade já veio encontrar implementado.»

**188.** De acordo com o que foi transmitido ao ora Interessado, pela Presidente do Conselho de Administração da ASF, sempre que houve mudança do titular do cargo de Ministro das Finanças (e respetivos Secretários de Estado), aquela elaborou pastas de transição com indicação das questões relevantes a tratar pelos sucessivos Governos, nelas incluindo

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.° andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

sempre o referido ofício, com pedido de orientações sobre como determinar o montante remuneratório dos membros da Comissão de Fiscalização.

**189.** Até à cessação de funções do ora Interessado, como Vice-Presidente do Conselho de Administração da ASF, nenhum dos membros do Governo que se foram sucedendo nos cargos responderam ao pedido de orientações.

**190.** Nos termos do artigo 17.º, n.º 1, alíneas *b)*, *c)* e *e)*, dos Estatutos da ASF, cabe ao Presidente do Conselho de Administração da ASF assegurar a representação externa e institucional daquela entidade administrativa independente, designadamente perante o Governo e a própria Comissão de Fiscalização:

> «Artigo 17.º
> **Competências do presidente**
> 1 - Compete, em especial, ao presidente do conselho de administração:
> (...)
> b) Assegurar a representação da ASF em atos de qualquer natureza;
> c) Assegurar as relações com a Assembleia da República, o Governo e os demais serviços e organismos públicos;
> (...)
> e) Solicitar pareceres à comissão de fiscalização e ao conselho consultivo;
> (...)»

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

*Miguel Prata Roque*
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**191.** Todos os contactos institucionais com o Governo e com a Comissão de Fiscalização foram mantidos pelos sucessivos Presidentes do Conselho de Administração da ASF, tendo o ora Interessado deles sido apenas informado.

**192.** Prova-se, assim, que o Conselho de Administração, por intermédio dos seus sucessivos Presidentes, informaram, em tempo devido, os órgãos competentes para quantificar o montante remuneratório dos membros da Comissão de Fiscalização.

**193.** Em especial, a Comissão de Fiscalização da ASF, por via do seu Presidente, foi informado, por ofício datado de 15 de julho de 2019, sobre a necessidade de quantificar qual era o montante remuneratório devido aos seus membros.

**194.** Ora, nos termos dos Estatutos da ASF, cabe à Comissão de Fiscalização – e não ao Conselho de Administração – fiscalizar e garantir a legalidade financeira das despesas daquela entidade:

«Artigo 28.º
**Competências da comissão de fiscalização**
1 - Compete à comissão de fiscalização:
a) Acompanhar e controlar com regularidade o cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis, a execução orçamental e a situação económica, financeira, patrimonial e contabilística;
(...)

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

c) Dar parecer sobre o relatório e contas do exercício, incluindo documentos de certificação legal de contas;

(...)

h) Elaborar relatórios da sua ação fiscalizadora, incluindo um relatório anual global;

i) Propor a realização de auditorias externas, quando isso se revelar necessário ou conveniente;

j) Pronunciar-se sobre os assuntos que lhe sejam submetidos pelo conselho de administração ou pelo respetivo presidente, pelo Tribunal de Contas ou por outras entidades públicas encarregues da inspeção e auditoria dos serviços do Estado;

k) Participar às entidades competentes as irregularidades que detete.

(...)

3 - Para exercício da sua competência, a comissão de fiscalização tem direito a:

a) Obter do conselho de administração todas as informações e esclarecimentos que considere necessários;

b) Ter livre acesso a todos os serviços e à documentação da ASF, podendo requisitar a presença de responsáveis e solicitar os esclarecimentos que considere necessários;

c) Promover a realização de reuniões com o conselho de administração para análise de questões compreendidas no âmbito das suas competências, sempre que a sua natureza ou importância o justifique;

d) Tomar ou propor as demais providências que considere indispensáveis.»

**195.** Sucede que, apesar de interpelada pela Presidente do Conselho de Administração para extrair as consequências jurídico-financeiras da deliberação da Comissão de Vencimentos a Comissão de Fiscalização nada

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.° andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

fez, violando, designadamente, o seu dever de pronúncia decorrente da alína *j)* do n.º 1 do artigo 28.º dos Estatutos da ASF.

**196.** Cabia, aliás, à Comissão de Fiscalização velar pela legalidade financeira e usar todos os meios ao seu dispor para extrair consequências da mudança de regime jurídico e da deliberação proferida pela Comissão de Vencimentos em 12 de junho de 2019.

**197.** Atenta a especial natureza jurídica da ASF – enquanto entidade administrativa independente –, que lhe impõe um rigoroso sistema de *"govenance"* interna que acautela a total independência e separação entre o órgão executivo e o órgão fiscalizador, não cabia ao Conselho de Administração extrair consequências de uma deliberação da Comissão de Vencimentos que se aplicava, *ope legis*, à remuneração dos membros da Comissão de Fiscalizalização.

**198.** Ora, estando em condições de o fazer, a Comissão de Fiscalização nunca definiu qual seria o montante remuneratório de qualquer um dos seus membros ou sequer se pronunciou sobre o tema.

**199.** Nesse sentido, a haver responsabilidade financeira pelo pagamento de quantias superiores às legalmente devidas, esta não poderia deixar de ser assacada aos membros da Comissão de Fiscalização e nunca aos sucessivos membros do Conselho de Administração da ASF (entre os quais figura o ora Interessado).

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**200.** De qualquer modo, ainda que se tenha já demonstrado a total lisura de conduta e o estrito cumprimento de deveres de boa governação e de legalidade financeira por parte dos sucessivos membros do Conselho de Administração da ASF (e, em especial, do ora Interessado), sempre se diria que nem sequer é juridicamente correto afirmar que existe fundamento para considerar que a remuneração dos membros da Comissão de Fiscalização deveria ser reduzida, a partir da data de fixação da remuneração dos novos membros do Conselho de Administração, em 12 de junho de 2019, após deliberação da Comissão de Vencimentos.

**201.** Com efeito, o princípio da irretrospetividade – que, conforme melhor se demonstrou, *supra* (cfr. §§ 47 a 68 desta Pronúncia), decorre do princípio constitucional da segurança jurídica (cfr. artigo 2.º da CRP) e pressupõe que as situações jurídico-administrativas de execuação continuada e em curso não podem ser desproporcionadadamente afetadas (cfr. artigo 18.º, n.ºs 2 e 3, da CRP – imporia que membros de um órgão da ASF que foram nomeados, em 01 de outubro de 2018, de acordo com um regime remuneratório anterior ao que apenas foi fixado em 12 de junho de 2019, não pudessem ver restringido o seu direito à propriedade privada (cfr. artigo 62.º da CRP) e ao salário [cfr. artigo 59.º, n.º 1, alínea *a)*, da CRP].

**202.** Com efeito, quer o artigo 25.º, n.º 5, da LQEAI, quer o artigo 14.º, n.º 4, dos Estatutos da ASF, determinam que não pode haver uma redução retroativa da remuneração dos membros do Conselho de Administração e

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

que ela também não pode ser retrospetiva, pois nenhuma deliberação da Comissão de Vencimentos pode alterar aquela remuneração quando um mandato se encontrar em curso:

> «(...) A fixação nos termos do número anterior do vencimento mensal e do abono mensal para despesas de representação dos membros do conselho de administração **não tem efeitos retroativos nem deve ser alterada no curso do mandato**, sem prejuízo das alterações de remuneração que se apliquem, de modo transversal, à globalidade das entidades públicas.»

**203.** Ao contrário do que indicia o Relato de Auditoria n.º 1/2025, não é correto afirmar-se que, por não existir norma idêntica, prevista na Secção relativa à Comissão de Fiscalização, seria juridicamente aceitável reduzir o *quantum* remuneratório dos membros da Comissão de Fiscalização, quando o respetivo mandato se tivesse iniciado antes da deliberação tomada pela Comissão de Vencimentos.

**204.** Com efeito, a determinação daquele *quantum* remuneratório é, nos termos do artigo 27.º, n.º 1, dos Estatutos da ASF, legalmente imposto por remissão para a remuneração dos membros do Conselho de Administração, estabelecendo uma evidente simetria e paralelismo entre o modo de determinação de umas e outras remunerações.

**205.** Daqui decorre que, por maioria de razão, a regra prevista pelo n.º 4 do artigo 14.º dos Estatutos da ASF é analogicamente aplicável, aos

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

membros da Comissão de Fiscalização, sob pena de flagrante inconstitucionalidade.

**206.** Com efeito, os membros em causa da Comissão de Fiscalização tomaram posse em 01 de outubro de 2018, tendo aceite os respetivos encargos públicos e tendo formado as suas legítimas expectavias, com base no estatuto remuneratório vigente à data da sua posse.

**207.** O direito à remuneração pelo exercício das suas funções de fiscalização constitui uma refração do seu direito à propriedade privada (cfr. artigo 62.º da CRP) e ao seu direito ao salário [cfr. artigo 59.º, n.º 1, alínea *a)*, da CRP].

**208.** Por conseguinte, o artigo 17.º da CRP determina que esse conteúdo jusfundamental que garante o direito à não privação do salários e das quantias pecuniárias pagas transforma aqueles direitos fundamentais em direitos análogos a direitos, liberdades e garantias.

**209.** Ora, por força do artigo 18.º, n.º 3, só pode haver uma restrição ao direito ao salário se ela resultar de uma previsão normativa expressa e explícita, não podendo ela ser extraída por intermédio de uma mera interpretação analógica.

**210.** Isto porque não pode haver restrições a direitos fundamentais implícitas ou extraídas por via de analogia, já que elas não podem fundar-

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

se numa interpretação fundada em meros raciocínios analógicos, que procurem extrair do Direito vigente uma restrição que dele não resulte, de forma clara e precisa.

**211.** A tanto impõe o princípio *"odiosa restrigenda est"*[26]. Dito de outro modo, a lei só pode ser interpretada, com recurso à analogia, quando essa analogia é mais favorável ao particular.

**212.** Não existe qualquer norma expressa – seja na LQEAI, seja nos Estatutos da ASF – que determine a redução de remuneração de membros da Comissão de Fiscalização da ASF que já tenham iniciado o seu mandato em data anterior à da fixação do novo *quantum* remuneratório.

**213.** Ora, os referidos membros da Comissão de Fiscalização iniciaram funções em 01 de outubro de 2018 e a fixação do montante remuneratório dos membros do Conselho de Administração só ocorreu em 12 de junho de 2019.

**214.** Por conseguinte, a constituição de uma Comissão de Vencimentos e a fixação das remunerações dos membros da Comissão de Fiscalização deveria ter ocorrido em simultâneo com a entrada em vigor dos Estatutos

[26] Assim, ver BODO PIEROTH/BERNHARD SCHLINK, *Grundrechte – Staatsrecht II,* 26.ª edição, Heidelberg, 2010, p. 67; JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV, 5.ª edição, Coimbra Editora, 2012, p. 417; PAULO OTERO, *Da limitação à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes de órgãos executivos autárquicos*, *in* «Direito & Política», 4 (Julho-Outubro 2013), p. 97.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

da ASF, em 01 de fevereiro de 2015, e, portanto, em data muito anterior à tomada de posse daqueles membros fiscalizadores.

**215.** Não podem, evidentemente, os cidadãos que aceitaram exercer aquelas funções públicas ver os seus direitos fundamentais restringidos porque o Estado português, através do seu legítimo Governo, não designou, atempadamente, os membros da Comissão de Vencimentos.

**216.** Ora, a LQEAI e os Estatutos da ASF pressupõem que as remunerações dos primeiros titulares de órgãos de entidades administrativas independentes, após a entrada em vigor daqueles diplomas legais, fossem originariamente fixadas por comissões de vencimentos.

**217.** Sucede que não foram.

**218.** O que gerou um vazio normativo quanto às remunerações que seriam devidas, enquanto não houvesse deliberações por parte dessas comissões de vencimentos.

**219.** Nunca existiu, portanto, lei prévia, clara e certa que permitisse a redução das remunerações auferidas por membros de órgãos de entidades administrativas independentes que ainda não tivessem Comissões de Vencimentos instaladas ou que estas ainda não tivessem deliberado sobre o montante remuneratório dos membros dos demais órgãos.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.° andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

*Miguel Prata Roque*
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**220.** Não havendo lei prévia, clara e certa, não podiam essas remunerações dos membros da Comissão de Fiscalização ser reduzidas, por estrita obediência aos artigos 17.º e 18.º, n.º 3, ambos da Constituição.

**221.** No caso específico da ASF, o artigo 14.º, n.º 4, dos Estatutos, mais proibia a alteração do montante remuneratório dos membros do Conselho de Administração e, por maioria de razão e raciocínio analógico, em função da simetria entre o procedimento de quantificação das suas remunerações, dos membros da Comissão de Fiscalização.

**222.** Não ocorreu, portanto, nenhuma ilegalidade financeira que possa ser imputada ao ora Interessado.

**223.** Razão pela qual o projeto de Relato de Auditoria n.º 1/2025 deve ser reformado e alterado, em conformidade com estas conclusões.

**D) SUPLEMENTO REMUNERATÓRIO POR ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES**

**224.** O Relato de Auditoria n.º 1/2025 começa por tecer considerações surpreendentes sobre a louvável política de valorização salarial que os dois Conselhos de Administração a que o ora Interessado fez parte implementou:

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

— «297. Em 2021, a proposta de aumentar as taxas de supervisão e regulação apresentada pela ASF ao MF visava, ainda, mitigar os impactos do RCER, **não por contenção de despesa mas sim por aumento de receita**, para fazer face aos compromissos futuros resultantes da sua aplicação – ver 3.1.1.»;

— «298. O impacto da aplicação do RCER no incremento das remunerações foi de **5% no primeiro ano (2018) e de 43% em cinco anos (até 2022)**, mais 2,8 M€ (...)»

— «305. O propósito de, com o RCER, compensar trabalhadores pela perda de rendimentos durante o Programa de Assistência Económico e Financeira de Portugal e promover condições para atrair e reter trabalhadores, **gerando aumento descontrolado da despesa com o pessoal, designadamente atribuindo aos trabalhadores da ASF remunerações desproporcionais face à do Presidente da ASF**»;

— «308. Em suma, os impactos da vigência do RCER revelam falta de estudos prospetivos, insuficiência das medidas de mitigação desses impactos, **descontrolo da despesa com pessoal e insustentabilidade futura**, designadamente sem aumento da receita das taxas de supervisão e regulação e da consequente onerosidade desse custo para o setor».

(com sublinhado e realce nossos)

**225.** Mais do que isso, o Relato de Auditoria n.º 1/2025 prossegue a um ataque inusitado aos trabalhadores que exercem funções públicas numa entidade administrativa independente, desvalorizando o seu trabalho e

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

empenho e insistindo numa apresentação descontextualizada e propositadamente efabuladora do cenário macroeconómico existente entre 2018 e 2022.

**226.** A soma sucessiva de valores remuneratórios brutos de todos os trabalhadores, sem ter em conta que houve um aumento do número de trabalhores, sem sequer ter em consideração as taxas de inflação agregadas, desconsiderando o aumento de funções e competências da ASF (por via de imposição legal ou de obrigações internacionais) ou, tão pouco, a desconsideração da existência de sucessivos excedentes na execução traduzem-na elaboração de suporte gráfico e de considerações desprimorosas para o papel das pessoas (isto é, do principal recurso de uma instituição como a ASF) num suporte organizacional económico: seja ele uma empresa ou uma pessoa coletiva pública.

**227.** Comecemos pela inflação registada entre 2018 e 2022:

- 2018 – 1,2%
- 2019 – 0,3%
- 2020 – (-) 0,1%
- 2021 – 0,9%
- 2022 – 8,1%

**228.** Isto correspondeu a uma inflação total agregada, naquele período, de 10,4%.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.° andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**229.** Começando, assim, por retirar o falar da inflação total agregada, conclui-se que o aumento da massa salarial agregada da ASF, naquele período, foi de apenas 32,6%; o que corresponde a um aumento efetivo de apenas de 6,52% ao ano.

**230.** Sucede, porém, que esse aumento da massa salarial agregada não se deveu a um aumento de 6,52% anual nas remunerações de cada um dos trabalhadores da ASF, mas antes ao aumento do número de trabalhadores que se revelou indispensável ao cumprimento das funções atribuídas por lei a esta entidade administrativa independente.

**231.** Efetivamente, em 2010, o (então) Instituto de Seguros de Portugal, I.P., dispunha de 140 trabalhadores diretamente adstritos a funções de regulação e de supervisão (excluindo trabalhadores com funções genéricas e administrativas).

**232.** Em 2024, a ASF passou a dispor de 164 trabalhadores diretamente adstritos a essas funções; ou seja, apenas mais 24 trabalhadores, num período de 15 anos, em que as suas competências e exigências aumentaram exponencialmente.

**233.** Se tomarmos em conta o número total de trabalhadores – o que pressupõe incluir funcionários administrativo e de apoio, bem como os

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.° andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

funcionários do Fundo de Garantia Automóvel e do Fundo de Acidentes de Trabalho – a evolução quantitativa foi esta:

2010 - 237
2018 - 222
2019 - 213
2020 - 231
2021 - 241
2022 - 240
2023 - 254
2024 - 267

**234.** Por força dos cortes salariais impostos, do congelamento de medidas de valorização remuneratória e das progressões na carreira, durante o Programa de Assistência Económico-Financeira (2011-2015), a ASF foi perdendo trabalhadores altamente especializados, ao ponto de chegar a ter ao seu serviço apenas 213 trabalhadores, no ano de 2019.

**235.** Aliás, em 2018 e 2019, saíram – por iniciativa própria –, 3,56% e 4,95% dos trabalhadores da ASF, respetivamente, quando, entre 2015 e 2017, a média de saídas era de apenas 1,76%.

**236.** Não pode ainda desconsiderar-se os efeitos, entre 2010 e 2015, dos cortes salariais (incluindo subsídios de férias e de Natal), bem como o congelamento da progressão nas carreiras e das valorizações salariais

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

impostos a todos os trabalhadores de entidades públicas – mesmo aqueles que se regiam por contratos individuais de trabalho (como era o caso dos trabalhadores da ASF).

**237.** Se a massa salarial global da ASF aumentou 6,52% ao ano, entre 2018 e 2022, foi, justamente, porque o legislador entendeu, em 2016, eliminar os cortes salariais até então vigentes.

**238.** Por força da Lei do Orçamento de Estado para 2016, foi determinada a reposição salarial dos trabalhadores públicos (incluindo os da ASF), ao ritmo de 25% por cada trimestre, tendo esses cortes cessado em outubro de 2016.

**239.** Evidentemente, essa medida pressionou uma subida automática da massa salarial global da ASF, logo nos anos de 2017 e de 2018.

**240.** Mais do que isso, a massa salarial global da ASF viria a aumentar, progressivamente, a partir de janeiro de 2018, em função do fim do congelamento das progressões e da consequente reposição das suas valorizações remuneratórias.

**241.** Com efeito, o Governo português apresentou à Comissão Europeia, em abril de 2016, o Programa de Estabilidade que se comprometia com um descongelamento progressivo das carreiras, a partir de janeiro de 2018.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**242.** O artigo 18.º da Lei do Orçamento para 2018 previu expressamente esse descongelamento das carreiras e remeteu para o seu decreto de execução orçamental a regulação desse faseamento.

**243.** O referido decreto de execução orçamental para 2018 (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio) previu, aliás, normas específicas sobre o reinício das valorizações remuneratórios dos trabalhadores das entidades reguladoras independentes:

«Artigo 136.º

**Valorizações remuneratórias dos trabalhadores das empresas do setor público empresarial e das entidades reguladoras independentes**

1 - Nos termos do n.º 12 do artigo 18.º da Lei do Orçamento do Estado, para os trabalhadores de pessoas coletivas de direito público dotadas de independência decorrente da sua integração nas áreas de regulação, supervisão ou controlo, e para os trabalhadores das empresas do setor público empresarial, são permitidas, nos termos dos números seguintes, a partir de 1 de janeiro de 2018 e não podendo produzir efeitos em data anterior, as valorizações e os acréscimos remuneratórios resultantes dos atos previstos nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 18.º da Lei do Orçamento do Estado.

2 - Para efeitos da alínea a) do n.º 1 do artigo 18.º da Lei do Orçamento do Estado, consideram-se todas as alterações obrigatórias que decorram dos regulamentos internos vigentes e dos respetivos contratos de trabalho.

3 - Às alterações obrigatórias de posicionamento remuneratório nos termos do número anterior que resultem do regime em vigor em cada entidade, é aplicável o disposto nos n.os 7 e 8 do artigo 18.º da Lei do Orçamento do Estado.

4 - Aos trabalhadores cuja valorização remuneratória depende de aplicação de um sistema de avaliação de desempenho e cujo desempenho não

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

tenha sido avaliado por não aplicação efetiva dos instrumentos vigentes em cada momento, o órgão de direção da entidade adota as medidas necessárias para suprir a falta de avaliação.

5 - As medidas referidas no número anterior são comunicadas pelo órgão de direção da entidade a cada trabalhador, com a respetiva fundamentação.

6 - Com exceção das alterações referidas no n.º 2, as demais alterações remuneratórias, independentemente da modalidade, seguem o regime previsto no n.º 9 do artigo 18.º da Lei do Orçamento do Estado.

7 - As empresas do setor público empresarial e as entidades reguladoras independentes devem dispor de instrumentos que prevejam mecanismos de valorização remuneratória para os seus trabalhadores.

8 - O regime estabelecido no presente artigo não se aplica aos trabalhadores do setor público empresarial abrangidos pelo disposto no artigo 23.º da Lei do Orçamento do Estado.

9 - Os atos praticados em violação do disposto no presente artigo são nulos e fazem incorrer os seus autores em responsabilidade financeira.

10 - Para efeitos de efetivação da responsabilidade financeira a que se refere o número anterior, consideram-se pagamentos indevidos as despesas realizadas em violação do disposto no presente artigo.»

**244.** Daqui decorre que foi o próprio legislador que determinou e escolheu especificamente as entidades administrativas independentes (juntamente com o setor empresarial do Estado) para que fossem o primeiro setor a avançar com a reposição salarial decorrente do descongelamento da progressão das carreiras.

**245.** Fe-lo, obviamente, por entender que a função das entidades reguladoras exigia um especial dever gestionário de retenção, captação e

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

recrutamento de pessoal altamente especializado e que esse proibição de valorização salarial prejudicou, enormemente, a eficácia e a eficiência da sua atuação.

**246.** Por conseguinte, uma parcela signficativa do aumento de 6,52% da massa salarial global da ASF, por ano, entre 2018 e 2022, deveu-se justamente, à necessidade – imposto por lei – de reposição da valorização salarial dos seus trabalhadores.

**247.** Foi, aliás, por isso – seguindo uma política financeira definida pelos órgãos legítimos do Estado português, que logrou gerar a recuperação do poder de compra dos trabalhadores públicos e da procura interna, ao mesmo tempo que garantiu o saneamento das contas públicas e a obtenção (até agora) de 3 superávites sucessivos – que o Conselho de Administração da ASF procedeu à revisão do RCER, em 2018, na sequência da aprovação, pela Assembleia da República, do artigo 18.º da Lei do Orçamento de Estado (aprovado pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro).

**248.** Como é evidente, na medida em que a medida de reposição da valorização remuneratória se aplicava a partir de 1 de janeiro de 2018, o Conselho de Administração – de modo a impedir a sangria de quadros técnicos altamente especializados e a proteger o interesse público (incluindo o interesse financeiro do Estado) – procedeu a uma preparação célere e imediata de um RCER que permitisse essa valorização.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**249.** As alusões à ausência de estudos preparatórios do RCER aparentam desconhecer todo o contexto externo e interno da ASF durante o período entre 2010 e 2018 e são objetivamente aptas a colocar em causa o brio profissional e a competência do ora Interessado e dos demais membos do Conselho de Administração da ASF.

**250.** Obviamente que foram elaborados estudos preparatórios e estimativas sobre o impacto das valorizações remuneratórias em causa.

**251.** Foram-nos feitos pela Secretaria-Geral da ASF, pelo seu Departamento de Recursos Humanos e pelo seu Departamento Financeiro, com base na análise da massa salarial global e das necessidades específicas de trabalhadores especializados.

**252.** E foram coordenados pelos membros do Conselho de Administração de então (2012-2019), cujo currículo profissional e académico responde por si e revela total capacidade técnica especializada para proceder a tal avaliação de impacto.

**253.** Com efeito, a única coisa decisão que não foi tomada foi contratar uma consultora externa, para efeitos de elaboração de tal "estudo".

**254.** Não deixa de ser curioso, porém, que o Relato de Auditoria n.º 1/2025 censure o pagamento de um complemento salarial por acumulação de funções a um trabalhador público – no montante de 47.352,84 €, durante

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

o perído de 3 anos (2022 a 2024) – quando os custos resultantes da eventual contratação externa de uma consultora externa seriam, decerto, idênticos (ou superiores), por um período infinitamente inferior.

**255.** Aliás, se quiseremos falar de boa gestão financeira – de acordo com critérios de eficácia, eficiência e economicidade –, importa deixar bem claro que a opção do Conselho de Administração da ASF pelo justíssimo pagamento de um complemento salarial a um trabalhador de apenas 25% do seu salário, que trabalhou em dobro, gerou poupanças significativas para o erário público e para a execução orçamental da ASF.

**256.** Tomando por bons os cálculos constantes do Relato de Auditoria n.º 1/2025 (cfr. Gráfico 12, a pág. 62), a média de remuneração salarial de um dirigente da ASF corresponde a 72% da remuneração do Presidente do Conselho de Administração; portanto a 8.255,88 €.

**257.** Note-se, que nos reportamos à remuneração base vigente em 12 de junho de 2019, tal como fixada pela Comissão de Vencimentos, e não temos sequer em consideração a valorização normal, por força dos aumentos anuais determinados por lei, entre 2019 e 2024 (data em que o trabalhador com funções de direção cessou a acumulação de funções); o que sempre envolveria um valor superior.

**258.** Tendo por base esse pressuposto, o novo dirigente em causa auferiria 5.944.23 € de salário base mensal.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**259.** Isso corresponderia a 83.219,22 € anuais, correspondentes a 14 salários mensais.

**260.** E corresponderia a um custo salarial de 249.657,66 €, entre 2022 e 2024.

**261.** Admitindo que seria possível designar imediatamente, em 2022, um novo dirigente do novo departamento em causa (o que, como demonstraremos adiante, seria inviável e legalmente impossível, em função do tempo indispensável ao lançamento de um procedimento concorrencial de recrutamento), concluíramos, então, que a ASF teria suportado um custo que representaria 7 (sete) vezes mais do que aquilo que efetivamente suportou com o pagamento do complemento salarial por acumulação de funções (!!!).

**262.** Assim, por deliberação tomada pelo Conselho de Administração da ASF, foram pagos apenas 47.352,84 € a um trabalhador que duplicou o seu volume de trabalho (e, também, a sua responsabilidade funcional, pessoal, disciplinar e financeira) quando teriam sido pagos 249.657,66 €, se aquele trabalhador não tivesse aceitado cumular as funções em causa.

**263.** Impõe-se, aliás, referir que esta acumulação de funções – essencial para garantir o adequado e irrepreensível funcionamento da instituição, em

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.° andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

prol do interesse e do bem público – foi uma constante, também para os próprios membros do Conselho de Administração.

**264.** Com efeito, o (agora extinto) Departamento Administrativo e Financeiro foi dirigido por um quadro requisitado da Inspeção-Geral das Finanças cujo desempenho, após devida avaliação, não foi considerado satisfatório e adequado ao cargo.

**265.** Entre outras ineficiências, o Conselho de Administração foi forçado a reabrir as suas contas, após encerramento do exercício de 2020, por lapsos relativos à elaboração das mesmas, prontamente detetados pelo ora Interessado.

**266.** Essa foi a razão pela qual, o Conselho de Administração fez cessar essa requisição do trabalhador em causa, em 2021, e decidiu dividir o (agora extinto) Departamento Administrativo e Financeiro em dois: Departamento Financeiro e Departamento de Compras e Património.

**267.** Conforme é público e notório e resulta do emaranhado legislativo vigente, um procedimento de contratação pública de um trabalhador especializado para exercer funções dirigentes numa entidade reguladora é moroso e complexo.

**268.** Isso deve-se quer à escassez de recursos humanos com formação académica e com experiência profissional especializada (o que dificulta a

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

identificação e recrutamento dos mesmos), quer aos valores baixos pagos pelo setor público (quando comparados com os do setor privado), quer às exigências procedimentais necessárias a garantir a concorrência, a transparência e a imparcialidade da decisão de contratação.

**269.** Acresce que, não raras vezes, se recorre a empresas especializadas em *"head hunting"* ou recrutamento de quadros especializados e se procede a longos e sérios procedimentos de avaliação psicológica, realização de testes psicotécnicos e entrevistas.

**270.** Isso significa que um procedimento de contratação deste tempo nunca demora menos que 5 (cinco) meses, podendo prolongar-se por mais de 1 (um) ano.

**271.** Ora, perante a impossibilidade de nomeação imediata de dirigentes desses departamentos – isto é, do Departamento Financeiro e do Departamento de Compras (em função da extinção da requisição do anterior trabalhador que dirigia o anterior departamento que os agregava) –, os próprios membros do Conselho de Administração viram-se forçados a assumir a responsabilidade direta e a coordenação desses departamentos.

**272.** O ora Interessado chegou, aliás, a exercer essa coordenação direta do Departamento Financeiro, entre junho de 2021 e outubro de 2021, até que foi, finalmente, nomeada nova diretora.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.° andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**273.** Só nesse período, estimando – mais uma vez, com base nos cálculos efetuados pelo próprio Relato de Auditoria n.º 1/2025 (cfr. Gráfico 12, a pág. 62) – uma remuneração média mensal de 5.944.23 € pagável a um dirigente da ASF, tal significa que a assunção direta dessas funções de coordenação do ora Interessado, enquanto Vice-Presidente do Conselho de Administração da ASF, sem qualquer remuneração adicional pelo acréscimo de trabalho, durante esses 5 (cinco) meses, gerou uma poupança efetiva de 29.721,15 € ao erário público.

**274.** Bem entendido, se fossem aplicadas as regras aplicáveis ao setor privado, teria havido, aliás, um enriquecimento sem causa da ASF nesses mesmos 29.721,15 €, que poderiam ser reivindicados pelo ora Interessado.

**275.** Recorde-se que, num Estado de Direito democrático, a realização de trabalho pressupõe a correspondente remuneração pelo mesmo, não sendo lícito a qualquer entidade, pública ou privada, privar qualquer indivíduo do produto do seu esforço.

**276.** E o mesmo aconteceu com a Senhora Presidente do Conselho de Administração da ASF, Dr.ª Margarida Corrêa de Aguiar, que também acumulou as funções de coordenação direta do Departamento de Compras, durante um período que o ora Interessado não consegue precisar (por já não exercer funções na ASF), mas que o mesmo estima ser idêntico ao que o mesmo exerceu; ou seja, de junho a outubro de 2021, num total de 5 (cinco) meses.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**277.** Mais uma vez, essa acumulação de funções efetivas de coordenação direta do Departamento de Compras terá permitido uma poupança imediata de 5.944.23 € mensais (equivalente à remuneração média de um dirigente da ASF), num total que se estima em 29.721,15 € de poupança ao erário público.

**278.** Somados esses valores decorrentes desse trabalho adicional dos dois membros do Conselho de Administração, conclui-se que a atuação conjunta destes poupou 59.442,30 €.

**279.** Ora, esse locupletamento a favor daquela entidade administrativa independente nunca foi remunerado (e, portanto, devolvido) nem ao ora Interessado, nem à Presidente do Conselho de Administração da ASF.

**280.** Tendo em conta que o Relato de Auditoria n.º 1/2025 identifica um alegado (mas inexistente) prejuízo para a ASF – visto que já se demonstrou que, se tivesse sido nomeado outro dirigente, ao invés de se garantir um complemento salarial por acumulação de funções – que apenas ascende a 47.352,84 €, durante o perído de 3 anos (2022 a 2024), torna-se evidente que esse valor é bem inferior ao valor da poupança que os dois administradores garantiram à ASF, por via do seu trabalho não remunerado de acumulação de funções, que ascende a 59.442,30 €.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**281.** Tudo o que já se disse demonstra que a gestão do ora Interessado e do restante Conselho de Administração foi criteriosa, rigorosa e vantajosa para as sucessivas execuções orçamentais, assim se defendendo o interesse público da entidade administrativa independente que serviram, com todo o brio, zelo e competência profissional.

**282.** Assim, não se compreende, tão pouco, a alusão feita [cfr. § 297 do projeto de Relato de Auditoria n.º 1/2025] ao facto de o Conselho de Administração da ASF ter proposto um aumento das taxas de supervisão e regulação, em 2021, depois de vários anos sem aumento ou revisão.

**283.** Como qualquer outra taxa, a taxa de supervisão e regulação deve assegurar uma sinalagmaticidade entre os custos da atividade administrativa efetivamente realizada e (portanto, da prestação pública entregue à comunidade jurídica, incluindo consumidores, e aos regulados) e o tributo exigido aos agentes económicos sobre quem recai essa atividade.

**284.** Ora, em 2021, o Conselho de Administração encomendou um estudo sobre a revisão do modelo de financiamento, que analisou as necessidades de recursos humanos para cumprimento das funções acrescidas que foram sendo cometidas à ASF – por contraste ao anterior ISP – Instituto de Seguros de Portugal, I.P. –, seja por via de Direito nacional, seja por via do Direito da União Europeia e de obrigações decorrentes de tratados internacionais e de outros instrumentos e mecanismos internacionais aos quais a ASF se encontra vinculada.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**285.** Esse estudo da KPMG demonstrou, justamente, que não só o quadro de pessoal da ASF, como a própria estrutura orgânica da mesma – que correspondia, mais ou menos, ao existente desde 2010 – já não se compadecia com as atribuições e competências que, entretanto, lhe foram sendo cometidas.

**286.** A mero título de exemplo, as necessidades de implementação da nova *"Insurance Recovery and Resolution Directive"* e da revisão da Diretiva Solvência II obrigou a ASF a assegurar novos procedimentos e a dotar-se de novos recursos internos (incluindo, humanos) que aumentaram, em muito, os seus custos operacionais e pressionaram os trabalhadores e serviços já existentes.

**287.** Por sua vez, o aumento de funções da autoridade reguladora europeia dos seguros (a EIOPA) implicou, ainda, um aumento dos custos de financiamento daquela entidade, por via de transferência de contribuições da ASF, em cerca de 46%, entre o ano de 2019 o ano de 2024.

**288.** Ora, os ordenamentos jurídicos nacional e europeu não podem exigir que uma entidade reguladora como a ASF assuma novas funções e deveres e, depois, não permitir que esse aumento do âmbito de competências se reflita no custo operacional da sua atividade.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**289.** Por conseguinte, a acusação contida no projeto de Relato de Auditoria n.º 1/2025 – de que haveria uma proposta de aumento da taxa de regulação por via do aumento de custos da operação de regulação e de supervisão – é profundamente injusta e aparenta ignorar a realidade material que enfrenta a atual atividade reguladora.

**290.** Obviamente que a proteção do interesse público (incluindo financeiro) exige que as instituições públicas sejam dotadas dos meios financeiros e dos demais recursos (incluindo humanos) para cumprir a sua missão.

**291.** Sob pena de os agentes económicos (neste caso, seguradores) incumprirem deveres jurídicos legais que foram pensados, justamente, para proteger o interesse público, os consumidores, a livre concorrência e outros bens jurídicos constitucionais.

**292.** Havendo um aumento intenso das competências atribuídas à ASF, obviamente que o princípio da sinalagmaticidade fiscal impõe um simétrico aumento da taxa a suportar pelos beneficiários dessa atividade reguladora.

**293.** Também se afigura desprovido de qualquer razão a acusação – vertida nos §§ 298 e 305 do projeto de Relato de Auditoria n.º 1/2025 – de que teria havido um *"descontrolo da despesa com pessoal e insustentabilidade futura"*.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**294.** Desde logo, essa afirmação é prontamente desmentida pelos sucessivos excedentes orçamentais obtidos pela gestão financeira criteriosa levada a cabo pelos sucessivos Conselhos de Administração da ASF (no qual exerceu funções o ora Interessado).

**295.** Em segundo lugar, conforme já *supra* demonstrado, esse (pretenso) "descontrolo com despesas de pessoal" traduziu-se, na verdade, num pacato aumento da massa salaria global dos trabalhadores da ASF na ordem de 6,52%, por ano, entre 2018 e 2022.

**296.** Em terceiro lugar, conforme demonstra um Estudo elaborado pela Stanton Chase para a ASF, entre 2021 e 2023, o modelo e estatuto remuneratório dos trabalhadores e dirigentes da ASF é absolutamente similar ao vigente noutras entidades reguladoras da mesma dimensão e relevo; a saber, Banco de Portugal, CMVM e Autoridade da Concorrência:

> "*Os modelos de carreira das quatro instituições são, no essencial e tendo em (consideração) a dimensão de cada uma delas, muito similares.*"

**297.** Esse Estudo visou, precisamente, preparar a revisão do estatuto remuneratório dos trabalhadores da ASF, que correspondia ao vigente desde o RCER de 2017, tendo o Conselho de Administração contratado uma consultora privada para o efeito.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**298.** Sucede que esse Estudo confirmou que existia um desfasamento (em detrimento dos trabalhadores e dirigentes da ASF) entre os montantes salariais praticados nessas outras entidades reguladoras e aqueles que eram pagos na ASF:

> *"(...) o levantamento efetuado revela que, em termos gerais mas com algumas exceções, o Banco de Portugal é a entidade que pratica remunerações mais elevadas e possui melhores benefícios, seguida da AdC e depois, com alguma similitude, a ASF e a CMVM"* e que *"(...) estes resultados confirmam, em termos gerais, a perceção existente internamente na ASF de algum deficit de competitividade salarial externa"*.

**299.** No mercado de captação, recrutamento e retenção de especialistas em regulação e supervisão, existe uma enorma competição por talentos e por técnicos com experiência e conhecimentos profissionais reconhecidos, pelo que esse desfasamento entre os montantes salariais praticados tinha vindo a prejudicar a contratação e manutenção de técnicos e de dirigentes especializados; razão pela qual se foi registando um nível muito elevado de saídas da ASF (conforme já *supra* demonstrado).

**300.** Em quarto e último lugar, não pode esquecer-se que o quadro de pessoal da ASF aumentou de 213, no ano de 2019, para 267, no ano de 2024, o que também implicou esse aumento da massa salarial global em 6,52% ao ano.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**301.** Em suma, não existiu qualquer "descontrolo das despesas com pessoal", mas apenas uma criteriosa, ponderada e justa revisão da massa salarial global e das remunerações individuais de cada trabalhador e dirigente, em função de todo o contexto *supra* descrito.

**302.** Aliás, ao longo das últimas décadas, há duas conclusões que a comunidade juscientífica, a investigação jornalística e os atores políticos têm vindo a reconhecer, como consensuais:

— Perda do poder de compra dos trabalhadores públicos e, em especial, dos dirigentes e técnicos altamente especializados da administração pública, por comparação a simétricos trabalhadores especializados do setor privado;

— Necessidade de aumento dos salários e do estatuto desses dirigentes e técnicos altamente especializados da administração pública, tendo em vista o reforço das condições de exercício das suas missões de serviço público.

**303.** Assim sendo, é com dificuldade que se verifica que, quando há titulares de altos cargos públicos que procuram contrariar essas tendências de destruição da capacidade de ação da administração pública, esse esforço seja censurado por um projeto de Relato de Auditoria do Tribunal de Contas.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.° andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**304.** Não se pode reforçar a capacidade técnicas da administração pública sem se reforçar a capacidade de reter talentos e de os remunerar, de forma condigna e atrativa.

**305.** Acresce que o recente fenómeno de multiplicação dos custos da habitação afeta, principalmente, as instituições públicas com sede nos grandes centros urbanos (em especial, Lisboa, Porto e Algarve).

**306.** Tal tem dificultado, em muito, a contratação de professores, médicos, polícias e, também, técnicos especializados nessas zonas do país particularmente pressionadas pelo aumento dos custos da habitação.

**307.** Estudos recentes têm demonstrado que esses custos aumentaram 78% entre 2010 e 2021 e que, só entre abril e junho de 2025, o preço médio das casas aumentou 17,2% (!).

**308.** Ora, ainda que se verifique um 6,52% de aumento da massa salarial global da ASF (o que não significa um aumento tão elevado de cada um dos salários individuais, visto que houve um aumento do número de trabalhadores de 213, em 2013, para 267, em 2024) este nem sequer compensa o aumento desses custos de habitação, mas também dos custos com a inflação de produtos alimentares e outros bens essenciais.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.° andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**309.** Por conseguinte, não existiu qualquer "descontrolo dos custos salariais" da ASF, mas apenas uma política ponderada de recuperação do poder de compra, perfeitamente compatível com a política financeira da mesma, que conduziu a sucessivos excedentes orçamentais.

**310.** Mais uma vez, esse tipo de decisão financeira radica num livre exercício de discricionaridade administrativa do Conselho de Administração da ASF, pelo que não cabe ao Tribunal de Contas ou a qualquer outra entidade jurisdicional sindicar.

**311.** Mas, mais do que isso, a sua atuação foi absolutamente irrepreensível, também do ponto de vista da legalidade financeira.

**312.** Desde logo, como acabámos de demonstrar, a decisão do Conselho de Administração que preferiu – primeiro, assumir a coordenação direta por dois membros do Conselho de Administração e, depois – atribuir um complemento salarial por acumulação de funções serviu, justamente, para cumprir as exigências de boa administrativa que requerem *"economia, eficiência e eficácia"* e que são expressamente reclamadas pela alínea *c)* do n.º 3 do artigo 52.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

**313.** Com efeito, as opções gestionárias assumidas pelo Conselho de Administração, nas quais participou o ora Interessado, enquanto Vice-Presidente, tornaram a ação da ASF mais económica (pois já se demonstrou a poupança efetiva de despesa pública), mais eficiente (pois o

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

desdobramento de departamento tornou a ação da ASF mais adequado à gestão dos recursos de que dispunha para cumprir as suas atribuições) e mais eficaz (já que a ASF gerou sucessivos excedentes orçamentais).

**314.** Acresce não ser juridicamente correto afirmar – como faz o Relato de Auditoria n.º 1/2025 – que o Conselho de Administração da ASF não dispunha de norma habilitante para determinar a atribuição de um complemento salarial por acumulação de funções ao trabalhador que ficou encarregue dirigir, simultaneamente – e com excelentes resultados –, durante 3 (três) anos, o Departamento de Informática e o Departamento de Compras.

**315.** Com efeito, importa começar por explicar que, na sequência da assunção transitória das funções de coordenação direta do Departamento Financeiro e do Departamento de Compras e Património (respetivamente, pelo ora Interessado e pela Presidente do Conselho de Administração), iniciou-se um procedimento de seleção e nomeação de novos dirigentes.

**316.** Em função das especiais qualificações do trabalhador que exercia a função de dirigente do Departamento de Sistemas de Informação, o Conselho de Administração decidiu atribuir-lhe, em regime de acumulação de funções, a direção do novo Departamento de Compras e Património, com efeitos a 01 de janeiro de 2022.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**317.** O ora Interessado deve aliás notar que, apesar dessa atribuição retroativa de complemento salarial, o trabalhador em causa, ainda acumulou durante alguns meses de 2021 essas mesmas funções de Diretor do Departamento de Compras e Património, sem receber qualquer remuneração suplementar (!).

**318.** Com efeito, o mesmo foi designado para essas funções por deliberação do Conselho de Administração da ASF em reunião ocorrida em 23 de fevereiro de 2021 (cfr. Ata n.º 8/2021), pelo que exerceu essas funções sem qualquer remuneração por esse trabalho adicional, durante 10 (dez) meses, entre março e dezembro de 2021.

**319.** Face ao trabalho adicional realizado pelo trabalhador em causa, em acumulação de funções de dirigente de dois departamentos, que excedia o estatuto funcional para o qual tinha sido contratado, e porque os resultados obtidos pelo mesmo eram reconhecidos, o Conselho de Administração deliberou, na reunião de 11 de novembro de 2022 atribuir um complemento salarial de 25%, com efeitos retroativos a 01 de janeiro de 2022.

**320.** Acresce que esta deliberação do Conselho de Administração foi precedida da devida avaliação jurídica e financeira da medida, já que resultou de proposta elaborada pelos serviços competentes; a saber, pelo Departamento de Desenvolvimento de Recursos Humanos, que elaborou a Proposta n.º 206/DRH/22, de 11 de outubro de 2022.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**321.** Note-se que isto foi feito em 11 de novembro de 2022, depois de o Conselho de Administração já ter dados sobre a execução orçamental do ano em curso e saber que o excedente orçamental estimado permitia acomodar essa despesa.

**322.** Despesa essa que, aliás, já estava devidamente orçamentada para 2022 e cabimentada, já que a criação do Departamento de Compras e Património tinha sido deliberada na reunião do Conselho de Administração ocorrida em 23 de fevereiro de 2021 e, consequentemente, o orçamento para 2022 já comtemplava a remuneração a 100% de um dirigente para esse novo departamento.

**323.** Ora, com a decisão de nomear o trabalhador em causa como Diretor do Departamento de Compras e Património, em cumulação de funções, o Conselho de Administração da ASF poupou 75% da verba orçamentada para aquela rubrica orçamental.

**324.** Quanto à habilitação legal para que o Conselho de Administração da ASF tenha deliberado conferir este complemento salarial por acumulação de funções, ela é inequívoca (ao contrário do que o Relato de Auditoria n.º 1/2025) conclui.

**325.** O artigo 16.º dos Estatutos da ASF garante-lhe plena competência para decidir acerca da gestão financeira e, evidentemente, para tomar

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

deliberação em matéria dos vencimentos e respetivos complementos remuneratórios dos seus trabalhadores:

«Artigo 16.º

**Competências do conselho de administração**

1 - Compete ao conselho de administração, no âmbito da orientação e gestão da ASF:

(...)

b) Garantir a eficiência económica da gestão da ASF;

(...)

c) Implementar uma gestão por objetivos devidamente determinados e quantificados e a respetiva avaliação periódica em função dos resultados; d) Dirigir a respetiva atividade;

(...)

e) Definir e aprovar a organização interna da ASF;

(...)

g) Acompanhar e avaliar sistematicamente a atividade desenvolvida, designadamente responsabilizando os diferentes serviços pela utilização eficiente dos meios postos à sua disposição e pelos resultados atingidos;

(...)

i) Exercer os poderes de direção, gestão e disciplina do pessoal; j) Praticar os atos respeitantes ao pessoal que estejam previstos na lei e nos presentes estatutos:

(...)

i) Exercer os poderes de direção, gestão e disciplina do pessoal;

(...)

p) Praticar os demais atos de gestão decorrentes da aplicação da lei e dos presentes estatutos e necessários ao bom funcionamento dos serviços.

2 - Compete ao conselho de administração, no domínio da gestão financeira e patrimonial:

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

a) Elaborar o orçamento anual e assegurar a respetiva execução;

b) Arrecadar e gerir as receitas e autorizar as despesas necessárias ao seu funcionamento;

(...).»

**326.** Mas, mais do que isso, o artigo 30.º dos Estatutos da ASF é cristalino como água, ao determinar que os trabalhadores estão sujeitos ao regime do contrato individual de trabalho e que cabe ao Conselho de Administração fixar (e alterar) o seu estatuto remuneratório:

«Artigo 30.º

**Regime aplicável**

1 - Aos trabalhadores da ASF é aplicável o regime do contrato individual de trabalho.

2 - A ASF pode ser parte em instrumentos de regulamentação coletiva do trabalho.

3 - Por regulamento interno, a publicitar no sítio na Internet da ASF, são estabelecidas, com observância das disposições legais imperativas do regime do contrato individual de trabalho, regras sobre as seguintes matérias:

a) A organização e a disciplina do trabalho;

b) O regime do pessoal, incluindo a avaliação de desempenho;

c) O regime de carreiras;

d) **O estatuto remuneratório do pessoal, o qual deve garantir a equivalência com o estatuto remuneratório do pessoal das restantes autoridades de supervisão do setor financeiro, nunca sendo inferior ao estipulado no contrato coletivo de trabalho para a atividade seguradora**;

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

e) A identificação das categorias, cargos ou funções que são considerados titulares de cargos de direção ou equiparados; f) Os mecanismos destinados à verificação da existência de conflitos de interesses;

g) O regime de proteção social complementar aplicável ao pessoal.»

(com sublinhado e realce nossos)

**327.** Ao remeter para o regime do contrato individual de trabalho, o artigo 30.°, n.° 1, dos Estatutos da ASF, está, expressamente, a faze-lo para o regime aplicável ao setor privado; isto é, para o Código do Trabalho.

**328.** Tal é, aliás, absolutamente inequívoco, já que o próprio artigo 1.°, n.° 3, alínea *b)*, da Lei do Contrato Individual de Trabalho na Administração Pública (aprovado pela Lei n.° 23/2004, de 22 de junho) veda, sem qualquer margem para dúvidas, a aplicação desse regime específico aos trabalhadores das entidades administrativas independentes:

«Artigo 1.°

**Objecto e âmbito**

1 - A presente lei define o regime jurídico do contrato de trabalho nas pessoas colectivas públicas.

(...)

3 - Sem prejuízo do disposto em legislação especial, o regime previsto na presente lei não se aplica às seguintes entidades:

(...)

e) Entidades administrativas independentes;

(...)»

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.° andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**329.** Ora, o Código do Trabalho confere à entidade empregadora o poder de fixar o *quantum* remuneratório, incluindo qualquer complemento salarial por acumulação de funções.

**330.** Nos termos do artigo 258.º, n.º 2, do Código do Trabalho, qualquer prestação suplementar regular ou periódica é considerada como retribuição pelo trabalho prestado.

**331.** Mais do que isso, o artigo 267.º, n.º 1, do Código do Trabalho, determina que qualquer trabalhador pode ser remunerado pelo trabalho complementar que exerça, em funções afins ou funcionalmente ligados.

**332.** Por sua vez, o artigo 118.º, n.º 2, do Código Trabalho, explicita que qualquer trabalhador pode exercer funções que sejam afins ao seu estatuto funcional:

> «Artigo 118.º
> **Funções desempenhadas pelo trabalhador**
> 1 – O trabalhador deve, em princípio, exercer funções correspondentes à actividade para que se encontra contratado, devendo o empregador atribuir-lhe, no âmbito da referida actividade, as funções mais adequadas às suas aptidões e qualificação profissional.
> **2 – A actividade contratada, ainda que determinada por remissão para categoria profissional de instrumento de regulamentação colectiva de trabalho ou regulamento interno de empresa, compreende as funções que lhe**

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

> **sejam afins ou funcionalmente ligadas, para as quais o trabalhador tenha qualificação adequada e que não impliquem desvalorização profissional**.
>
> 3 – Para efeitos do número anterior e sem prejuízo do disposto em instrumento de regulamentação colectiva de trabalho, consideram-se afins ou funcionalmente ligadas, designadamente, as funções compreendidas no mesmo grupo ou carreira profissional.»

(com sublinhado e realce nossos)

**333.** Frise-se bem que o regime do contrato individual de trabalho previsto no Código do Trabalho é um regime mínimo ou supletivo; isto é, não impede que a entidade empregadora entenda aplicar, unilateralmente ou mediante negociação individual ou coletiva, um regime jurídico mais favorável ao trabalhador.

**334.** Como se compreende a decisão gestionário de qual é a remuneração e respetivos complementos salariais de um trabalhador cabe à entidade empregadora, seja ela uma empresa privada ou uma entidade pública administrativa independente, em que vigore o regime do contrato individual de trabalho.

**335.** A decisão concreta de fixação do *quantum* remuneratório é uma decisão predominantemente discricionária, não cabendo a qualquer tribunal – e, neste caso, ao Tribunal de Contas – sindicar o seu mérito, conveniência ou oportunidade.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.° andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**336.** Não se trata, portanto, de uma questão de legalidade financeira, mas uma questão pura de discricionariedade administrativo-financeira.

**337.** Uma vez verificada a competência legal para definição do estatuto remuneratório e para fixação do montante a receber como vencimento global, não cabe a nenhuma entidade jurisdicional questionar a adequação ou conveniência da sua atribuição.

**338.** E foi isso, justamente, que fez o Relato de Auditoria n.º 1/2025.

**339.** Por conseguinte, não se comprendem as referências feitas pelo Relato de Auditoria n.º 1/2025 à convenção coletiva de trabalho aplicável ao setor segurador, visto que o artigo 30.º, n.º 3, alínea *d)*, dos Estatutos da ASF apenas determina que o estatuto remuneratório dos trabalhadores da ASF nunca pode ser inferior ao previsto naquela convenção coletiva.

**340.** Porém, esse mesmo estatuto remuneratório pode ser superior.

**341.** Por fim, a referência ao regime de acumulação de funções por trabalhadores em funções públicas a que alude o Relato de Auditoria n.º 1/2025 só pode ter sido feita por manifesta confusão de quem o elaborou.

**342.** Desde logo, porque – conforme já *supra* demonstrado –, o regime aplicável aos trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas não se aplica aos trabalhadores de entidades administrativas independentes,

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

conforme resulta inequívoco do artigo 1.º, n.º 3, alínea *e)*, da Lei do Contrato Individual de Trabalho em Funções Públicas.

**343.** São os Estatutos da ASF que, através da alínea *b)* do n.º 1 do artigo 32.º, que expressamente determinam uma proibição de acumulação não autorizadas e estabelecem as incompatibilidades vigentes:

> Artigo 32.º
> **Incompatibilidades e impedimentos**
> 1 - Os trabalhadores da ASF estão sujeitos a um regime de incompatibilidades e impedimentos que inclui:
> a) Os previstos nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 15.º;
> b) As regras respeitantes a acumulações e incompatibilidades legalmente estabelecidas para os trabalhadores em funções públicas;
> (...)»

**344.** Sucede que a *ratio legis* dessa exigência de autorização para acumulação de funções serve para impedir a acumulação com funções (privadas ou públicas) exercidas noutra entidade privada ou pública; e não a "acumulação de funções", em sentido impróprio, na mesma entidade administrativa independente.

**345.** Com efeito, essa "acumulação de funções" só assim pode ser impropriamente designada, visto que ela corresponde, em bom rigor, à prestação de uma função afim ao estatuto funcional do trabalhador (conforme previsto nos artigos 118.º, n.º 2, e 267.º do Código do Trabalho).

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**346.** Por conseguinte, esse exercício adicional de funções afins ao de um trabalhador, na mesma entidade administrativa independentes, não corresponde a uma acumulação de funções (em sentido técnico), mas à prestação de trabalho adicional, a favor da mesma entidade.

**347.** Todas as apreciações feitas no Relato de Auditoria n.º 1/2025 a propósito deste complemento salarial por acréscimo de trabalho caem, assim, por terra, pois radicam numa manifesta confusão de conceitos jurídico-laborais.

**348.** Note-se, aliás, que nem seria constitucionalmente aceitável que um trabalhador que exerce funções acrescidas não visse a sua remuneração aumentada, pois o artigo 59.º, n.º 1, alínea *a)*, da Constituição, exige o rigoroso respeito pelo princípio de que a "trabalho igual, salário igual":

«Artigo 59.º

**(Direitos dos trabalhadores)**

1. Todos os trabalhadores, sem distinção de idade, sexo, raça, cidadania, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, têm direito:

a) À retribuição do trabalho, segundo a quantidade, natureza e qualidade, observando-se o princípio de que para trabalho igual salário igual, de forma a garantir uma existência condigna;

(...)»

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**349.** Daqui resulta que quem presta trabalho diferente – porque acrescido, mais penoso e com mais responsabilidades – goza de um direito fundamental a um salário diferenciado.

**350.** Ora, a administração pública – e, em especial, a ASF – está vinculada à Constituição (cfr. artigo 266.º, n.º 2, da CRP), sendo obrigada a respeitar esses mesmos comandos constitucionais.

**351.** Assim sendo, o Conselho de Administração estaria a cometer uma ilegalidade financeira – e, pior, a violar direitos constitucionalmente protegidos – se não tivesse deliberado, como o fez, atribuir um suplemento salarial por acréscimo de funções ao trabalhador em causa.

**352.** O mesmo, aliás, é fixado pelo artigo 270.º do Código do Trabalho, ao qual a ASF está vinculada, que concretiza aquele preceito constitucional:

> «Artigo 270.º
> **Critérios de determinação da retribuição**
> Na determinação do valor da retribuição deve ter-se em conta a quantidade, natureza e qualidade do trabalho, observando-se o princípio de que, para trabalho igual ou de valor igual, salário igual.»

**353.** Não se verificou, portanto, qualquer ilegalidade na atribuição do complemento salarial por acréscimo de funções pelo trabalhador em causa, antes se tendo aplicado, de modo escrupuloso e necessário, o que a

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

*Miguel Prata Roque*
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

Constituição, o Código do Trabalho, os Estatutos da ASF e a Lei de Enquadramento Orçamental determinam.

**354.** Deve, portanto, o projeto de Relato de Auditoria n.º 1/2025 ser reformado e alterado, em conformidade com a fundamentação aqui apresentada.

**E) DAS COMPARTICIPAÇÕES EM ATIVIDADES DA CASA DE PESSOAL DA ASF**

**355.** As conclusões e as recomendações extraídas do Relato de Auditoria n.º 1/2025 relativas a uma (pretensa) ilegalidade relativa à concessão de complementos salariais, por intermédio de benefícios que visam compensar os seus custos com alimentação e com educação dos filhos, bem como a assegurar atividades recreativas, desportivas e de lazer, enfermam da mesma confusão e erro sobre o tipo de relação juslaboral que existe entre a ASF e os seus trabalhadores.

**356.** Conforme já se teve oportunidade de explicar, essa relação juslaboral é regida pelo regime do contrato individual de trabalho previsto no Código do Trabalho e não pela Lei do Contrato Individual de Trabalho em Funções Públicas (aprovada pela Lei n.º 23/2004, de 22 de junho), já que o respetivo já artigo 1.º, n.º 3, alínea *b)*, deste último diploma legal, determina que o

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

mesmo não se aplica aos trabalhadores das entidades administrativas independentes.

**357.** Este erro na aplicação do Direito repete-se ao longo de toda a passagem do Relato de Auditoria n.º 1/2025, em que se parte do pressuposto que o regime jurídico de proteção social complementar dos trabalhadores em funções públicas é aplicável aos trabalhadores da ASF.

**358.** Ora, não é.

**359.** Como também não é aplicável a invocada Lei n.º 14/2003, de 30 de janeiro, que disciplina a atribuição de benefícios e regalias suplementares ao sistema remuneratório dos titulares de órgãos de administração ou gestão e do **restante pessoal dos serviços e fundos autónomos e das entidades públicas empresariais** (com sublinhado e realce nossos).

**360.** Não é por demais reiterar que o artigo 30.º, n.º 1, dos Estatutos da ASF, determina que se aplica aos trabalhadores da ASF o regime do contrato individual de trabalho (idêntico ao previsto para os trabalhadores do setor privado).

**361.** E também que o artigo 30.º, n.º 3, desses mesmos Estados permite o estabelecimento, pelo Conselho de Administração da ASF, através de Regulamento, quer do *"estatuto remuneratório do pessoal, o qual deve garantir a equivalência com o estatuto remuneratório do pessoal das*

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

*restantes autoridades de supervisão do setor financeiro, nunca sendo inferior ao estipulado no contrato coletivo de trabalho para a atividade seguradora"* [cfr. alínea *d)*], quer do *"regime de proteção social complementar aplicável ao pessoal"* [cfr. alínea *g)*].

**362.** Por conseguinte, existe norma legal habilitadora para que o Conselho de Administração da ASF proceda à aprovação de suplementos salariais aos seus trabalhadores – por exemplo, os que envolvem o pagamento adicional de parte do preço das refeições no Bar/Refeitório explorado pela Casa de Pessoal –, quer a atribuição de benefícios laborais que passam por verbas que auxiliem os trabalhadores que tenham filhos, quer em berçários, creches ou infantários, como também em idade de escolaridade obrigatória ou universitária.

**363.** Decorre da própria natureza das entidades administrativas independentes que estas – porque estão em concorrência, com as empresas privadas reguladas, no mercado de recrutamento de técnicos altamente especializados nas áreas económicas por si alvo de regulação – carecem de recorrer ao regime do contrato individual de trabalho aplicável ao setor privado, sob pena de fracasso rotundo na captação, recrutamento e retenção de quadros altamente especializados.

**364.** E foi justamente isso que o legislador determinou.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.° andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**365.** Uma visão linear e contabilística da despesa pública com os trabalhadores destas entidades administrativas independentes conduz a um prejuízo incomensurável do interesse público, pois tal significaria que aquelas entidades reguladoras não conseguiriam exercer efetivamente as funções que o Direito nacional, europeu e internacional lhes cometem.

**366.** Ora, os Estatutos da ASF são claríssimos aos afastar, de modo intenso e terminante, a aplicação analógica de qualquer regime jurídico de gestão e execução financeira própria dos fundos autónomos.

**367.** Sem qualquer espaço para discussão, o artigo 35.º, n.º 2, dos Estatutos da ASF esclarece que:

> «Artigo 35.º
> **Regime aplicável à gestão financeira e patrimonial**
> 1 - A gestão financeira e patrimonial da ASF rege-se pelo disposto na lei-quadro das entidades reguladoras, nos presentes estatutos e, supletivamente, pelo regime jurídico aplicável às entidades públicas empresariais.
> 2 - Sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 37.º, **à ASF não são aplicáveis** as regras da contabilidade pública e **o regime dos fundos e serviços autónomos, nomeadamente** as normas relativas à autorização de despesas, à transição e utilização dos resultados líquidos e às cativações de verbas.»

**368.** Daqui decorre que o regime previsto pela Lei n.º 14/2003, que se aplica aos benefícios e regalias suplementares aplicáveis aos fundos

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

autónomos, está legal e automaticamente excluído de ser aplicado aos trabalhadores da ASF.

**369.** Também não pode aplicar-se a Lei n.º 14/2023, por via de aplicação analógica do regime aplicável aos setor empresarial do Estado, visto que o artigo 35.º, n.º 2, dos Estatutos da ASF, determina que este último regime só se aplica supletivamente; isto é, quando não exista norma expressa a reger a matéria.

**370.** Ora, conforme já se demonstrou *supra*, existe norma expressa sobre a matéria: o artigo 30.º, n.º 3, alíneas *d)* e *f)*, dos Estatutos da ASF.

**371.** Se tanto não bastasse, é a própria definição do âmbito de aplicação da Lei n.º 14/2003 que exclui a sua aplicação aos trabalhadores das entidades administrativas independentes, pois cinge-se, especificamente, a fundos autónomos e a empresas públicas:

> «Artigo 2.º
> **Âmbito de aplicação**
> O presente diploma aplica-se aos fundos e serviços autónomos, ou seja, todas as entidades que preencham cumulativamente os requisitos previstos nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 2.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, incluindo as que, nos termos das suas leis orgânicas, estejam subsidiariamente submetidas ao regime das empresas públicas, em qualquer das suas modalidades.»

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**372.** Aqui chegados, não se compreende a insistência quer na aplicação do regime resultante da Lei n.º 14/2003, quer a comparação com o SASC, criado pelo Regime de Ação Social Complementar (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de abril) ou com os SSAP - Serviços Sociais da Administração Pública, que implementaram aquele regime.

**373.** O RASC apenas se aplica aos trabalhadores da administração direta e da administração indireta do Estado, conforme determina, sem nenhuma margem para dúvida, logo o seu artigo 1.º:

> «Artigo 1.º
> **Objecto e âmbito**
> O presente diploma regula o regime da acção social complementar dos trabalhadores da administração directa e indirecta do Estado, com excepção daqueles que se encontrem abrangidos por outros regimes de idêntica natureza.»

**374.** E não é aplicável aos trabalhadores das entidades administrativas independentes precisamente porque estes se encontram sujeitos ao regime do contrato individual de trabalho regido pelo Código do Trabalho, justamente em função das especificidades de missão e da captação, recrutamento e retenção desses trabalhadores, em função da sua elevada especialização técnica.

**375.** Acresce que a comparação entre os valores de comparticipação pelos SSAP e pela Caixa de Pessoal da ASF – designadamente, os constantes do

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

Quadro 9 do § 375 do projeto de Relato de Auditoria n.º 1/2025 – não tem em consideração o universo de destinatários de cada um dos sistemas de apoio aos trabalhadores.

**376.** Não só o número de trabalhadores abrangidos pelo SSAP é esmagadoramente superior aos atuais 267 trabalhadores da ASF, como os trabalhadores públicos beneficiários do SSAP incluem categoriais profissionais com remunerações que se encontram na base da Tabela Salarial da Função Pública, enquanto os trabalhadores da ASF são técnicos altamente especializados, com um nível salarial muito superior à média do restante setor público administrativo.

**377.** Não admira, portanto, que os valores relativos à Casa da Pessoal da ASF sejam superiores aos praticados pelos SSAP.

**378.** Se tal não bastasse – e se entendesse que esses regimes jurídicos previstos para o demais setor público administrativo se aplicariam às entidades administrativas independentes –, mais se diria que quer a Lei n.º 14/2003, quer o Decreto-Lei n.º 227/2007 foram revogados, quanto às entidades reguladoras, logo que entraram em vigor a respetiva Lei Quadro e os Estatutos da ASF.

**379.** Com efeito, quer a LQEAI, quer os Estatutos da ASF contêm normas específicas sobre a fixação do estatuto remuneratório dos trabalhadores,

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

pelo que aqueles regimes jurídicos, por serem lei antiga, foram revogados pela lei nova.

**380.** Por conseguinte, todas as considerações tecidas pelo Relato de Auditoria n.º 1/2025 – designadamente, nos §§ 359, 360, 363 e 374 a 377 – são ociosas, pois foi o legislador quem excluiu expressamente a aplicação da Lei n.º 14/2003 e do Decreto-Lei n.º 122/2007 (RASC) às entidades administrativas independentes, como é o caso da ASF.

**381.** Não se comprende, aliás, nem se aceita, a conclusão de que:

> «373. À exceção dos subsídios à infância, já previstos no IRCT a que a ASF aderiu, as prestações descritas não têm fundamento no regime do contrato individual de trabalho nem em IRCT aplicável à ASF.»

**382.** Daqui decorre que o Relato de Auditoria entende que a ASF só poderia conceder suplementos remuneratórios ou benefícios laborais de natureza social caso houvesse expressa estipulação por uma convenção coletiva de trabalho para o setor segurador ou um acordo de empresa.

**383.** Ora, isso é absurdo e não respeita a plena autonomia privada de qualquer empregador para atribuir suplementos remuneratórios ou benefícios laborais de natureza social que sejam superiores àqueles previstos por convenção coletiva de trabalho ou mesmo pela lei (!).

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**384.** As convenções coletivas de trabalho que vinculam a ASF constituem um mero parâmetro mínimo na fixação do *quantum* remuneratório e dos suplementos que constituem benefícios laborais a atribuir.

**385.** A ASF pode ser parte em convenções coletivas de trabalho (cfr. artigo 30.º, n.º 2, dos Estatutos da ASF), mas não fica circunscrita a apenas conferir apenas os direitos laborais que delas constem. Não pode incumprir esses direitos pactuados, mas pode sempre amplia-los, na sua qualidade de entidade empregadora.

**386.** A partir do momento em que a lei reconhece à ASF a posição de empregador num contrato individual de trabalho regido pelo Código do Trabalho – como resulta expressamente do artigo 30.º, n.º 1, dos Estatutos da ASF –, cabe ao Conselho de Administração fixar o *quantum* remuneratório e os restantes suplementos salariais ou complementos, atribuídos a título de benefícios laborais de natureza social.

**387.** Essa competência para fixação do montante do salário e das demais componentes remuneratórias resulta diretamente do artigo 270.º do Código do Trabalho que essa determinação do valor da retribuição deve ser feita, por acordo entre o empregador e do trabalhador, em função de critérios de igualdade, de proporcionalidade e de justiça e que, em caso de divergência ou de ausência de fixação por convenção coletiva de trabalho, o *quantum* remuneratório poderá ser judicialmente fixado (cfr. artigo 272.º do Código do Trabalho).

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**388.** Por conseguinte, existe plena habilitação legal, no Código do Trabalho, para que o Conselho de Administração tenha determinado um conjunto de suplementos remuneratórios e de benefícios laborais de conteúdo social a pagar aos seus trabalhadores.

**389.** Isso decorre da sua competência de gestão de recursos humanos e de gestão financeira, expressamente consagrada no artigo 16.º dos Estatutos da ASF.

**390.** Foi precisamente por isso que o Conselho de Administração, em 2017, aprovou o Regulamento Interno, nos termos do qual se previu, através do artigo 37.º (que acresce como norma habilitante) que *"no quadro da política de gestão de pessoal, com o fim de promover a identificação com a ASF e seus valores, bem como o reforço dos seus laços interpessoais e associativos, esta Autoridade mantém e cofinancia, conjuntamente com os trabalhadores associados, um sistema de proteção social, com objetivos de natureza social, cultural e desportiva, a favor do universo de trabalhadores e respetivos agregados familiares, de acordo com o enquadramento a definir pelo Conselho de Administração"*.

**391.** Porventura, a referência a *"sistema de proteção social"* não foi a mais adequada, já que nenhuma das atividades da Casa de Pessoal se refere a mecanismos de proteção na reforma, na doença, na incapacidade para o trabalho ou no desemprego.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**392.** Porém, por ali fica claro que o objetivo do Conselho de Administração da ASF foi sempre promover um quadro de pertença dos trabalhadores àquela instituição que funcione como chamariz e captação de talentos e de profissionais empenhas.

**393.** O financiamento e o apoio (designadamente, pela cedência de instalações das empresas e das instituições) a Casas de Pessoal constituídas e geridas pelos seus trabalhadores é, para além do mais, uma prática salutar de boa gestão de recursos humanos.

**394.** Esse apoios às Casas de Pessoal é usual quer nas empresas privadas, quer até no setor público, e até durante a ditadura se adotaram práticas similiares, com vista ao apoio das pessoas trabalhadoras.

**395.** É, portanto, surpreendente que um projeto de uma auditoria do Tribunal de Contas venha a colocar em causa essa prática, numa entidade pública que goza de uma natureza jurídica especial e que está sujeita a um regime jurídico laboral distinto do aplicável ao demais setor público.

**396.** O que não se aceita é que, mais uma vez, o projeto de Relato de Auditoria n.º 1/2025, venha extravar as competências e a jurisdição do Tribunal de Contas, pretendendo tecer juízos sobre o mérito, conveniência ou oportunidade de cada um dos benefícios laborais determinados, ao invés de se cingir à verificação da legalidade da sua concessão.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**397.** A preocupação em tecer comentários àcerca dos valores atribuídos aos trabalhadores é, aliás, insólita.

**398.** Questiona-se que o custo financeiro da comparticipação financeira à alimentação, educação dos filhos e atividade desportiva e de lazer tenha ascendido a 728 € por ano (!), por cada trabalhador, em 2022, no montante de 60,6(7) € por mês (!!), e que, em 2024, tenha sido de 544 € (!), traduzindo-se em 45,3(3) € mensais, por cada trabalhador (!!!) – cfr. § 378 do projeto de Relato de Auditoria n.º 1/2025.

**399.** E mais se compara o valor anual pago por trabalhador, em 2022 e 2024 com o valor pago em 2015, que era de 565 €, em 2015.

**400.** Ora, de 2015 a 2025, o agregado da inflação registada pelo INE foi de 20,33%, o que corresponde a um aumento de 114,86 € sobre o valor inicial de 565 €, para 678,86 €, a aplicar no ano de 2024, caso o Conselho de Administração da ASF apenas tivesse atualizado o valor, em função da inflação efetivamente registada.

**401.** Chega-se à conclusão, então, que esse valor da comparticipação, por trabalhador, nem sequer chegou a colmatar o valor da inflação, visto que, em 2024, ao invés de se comparticipar em 678,86 € por trabalhador, apenas se comparticipou em 544 € (!).

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**402.** A referência ao ano de 2022 também aparece como descontextualizada.

**403.** Em 2022, verificou-se uma inflação oficial registada pelo INE de 7,83%, que foi deveras insólita e pouco usual, nos demais anos de exercício orçamental.

**404.** Os trabalhadores da ASF – como todos os que viviam, nesse ano, do seu salário – passaram dificuldades sérias, devido ao aumento exponencial dos bens alimentares e das refeições em restaurantes e outros estabelecimentos comerciais.

**405.** Precisamente para colmatar essas dificuldades, o Conselho de Administração deliberou aumentar o montante da comparticipação.

**406.** É isso que explica o aumento do valor da comparticipação para 724 € por trabalhador, no total do ano de 2024.

**407.** Também não se compreende a análise detalhada aos benefícios pagos a trabalhadores com filhos, que encerra sempre um juízo reprovador ao facto de um Conselho de Administração ter apoiado os trabalhadores e as suas famílias com uma comparticipação mínima nos seus custos de educação.

**408.** Veja-se bem:

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

- 16 € mensais por cada filho até 7 anos;
- 21 € mensais se frequentar creche, infantário ou outro equipamento de apoio à infância;
- 50 € mensais para criança que tenha incapacidade superior a 60%, até aos 13 anos de idade;
- 530 € por nascimento de filho ou adoção (que, atualmente, já nem atribuído é).

**409.** Mais perturbador ainda, o projeto de Relato de Auditoria n.º 1/2025 ainda vem dizer que o Conselho de Administração da ASF – veja-se bem (!) – fez mais do que o previsto na convenção coletiva de trabalho do setor segurador, comparticipando os filhos que frequentem berçários, creches, ensino pré-escolar e não apenas os que estão inscritos no ensino básico e secundário.

**410.** O mesmo Estado que não assegura berçários, creches, infantários, escolas primárias básicas e secundárias com vagas para crianças e jovens, mas que, ao mesmo tempo, afirma querer estimular a natalidade e a coexistência entre a vida pessoal, familiar e profissional, vê um dos seus órgãos – o Tribunal de Contas – a colocar em causa a oportunidade da decisão de outro dos seus órgãos, que procura cumprir essas exigências constitucionais.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**411.** Como já várias vezes repetido, os termos, conteúdo e montantes envolvidos nessa decisão são discricionários e não cabem a um órgão jurisdicional julgar.

**412.** É de ilegalidade financeira que se cura aqui.

**413.** A verba necessária à despesa estava orçamentada, cabimentada, foi aprovado, foi devidamente executada e as competências para o efeitos resultante de lei: diretamente da LQEAI, dos Estatutos da ASF e do Código de Trabalho.

**414.** Conforme se tem vindo a explicar, a específica natureza jurídica da ASF e as necessidades (legalmente reconhecidas) de flexibilidade na captação, recrutamento e retenção de trabalhadores altamente qualificados – indispensáveis ao cumprimento da missão da ASF – justificam o regime jurídico de contratação e de fixação do estatuto remuneratório dos seus trabalhadores, que foge ao habitual no setor público.

**415.** Foi isso que o legislador quis e foi isso que o Conselho de Administração executou.

**416.** Não pode é o projeto de Relato de Auditoria n.º 1/2025 pretender substituir-se aos sucessivos Conselhos de Administração da ASF na tomada de decisões gestionárias, cuja discricionariedade lhes é legalmente conferida.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**417.** Por fim, as considerações tecidas sobre a Casa de Pessoal da ASF são descabidas e inaceitáveis.

**418.** A Casa de Pessoal da ASF não é um serviço, nem um órgão da administração pública portuguesa; é uma pessoa coletiva privada de tipo associativo.

**419.** Trata-se, aliás, de uma associação com quase 40 anos de existência, já que foi criada sob a designação de Casa de Pessoal dos Trabalhadores do Instituto de Seguros de Portugal, I.P., pela Assembleia Geral dos seus trabalhadores, realizada em 05 de fevereiro de 1986, que aprovou os seus Estatutos originários.

**420.** Já nessa altura, tinha a sua sede nas próprias instalações do (extinto) Instituto de Seguros de Portugal, I.P., na sua antiga sede sita na Avenida 5 de Outubro, n.º 17, em Lisboa.

**421.** Nos termos desses Estatutos e do artigos 78.º dos Estatutos do INATEL – Instituto Nacional para o Aproveitamento dos Tempos Livres (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 519-J2/79, dee 29 de dezembro), a Casa de Pessoal organizava um Centro de Cultura e Desporto (C.C.D.).

**422.** Nos termos dos seus Estatutos, a Casa de Pessoal dispõe de uma Assembleia Geral, uma Direção e um Conselho Fiscal.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**423.** Em suma, a Casa de Pessoal é uma associação criada de acordo com o Direito Privado com quase 40 anos de História.

**424.** Por conseguinte, não se encontra sujeita ao princípio da legalidade, mas apenas ao princípio da autonomia privada e da liberdade contratual.

**425.** A referência (incompreensível) a uma suposta atribuição, pelo Conselho de Administração da ASF, do *"regime de proteção social por si financiado a uma entidade não legitimada para tal"* (cfr. § 361 do Relato), resulta de uma manifesta incompreensão sobre o regime aplicável aos suplementos remuneratórios e benefícios laborais determinados por uma entidade empregadora, ao abrigo do Código do Trabalho.

**426.** Já se demonstrou *supra* que nem o Regime de Benefícios Remuneratórios (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de janeiro), nem o Regime de Ação Social Complementar (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de abril) se aplicam às entidades administrativas independentes.

**427.** O que o Conselho de Administração da ASF fez foi apenas usar da sua competência para fixar o estatuto remuneratório dos trabalhadores, optando por, em colaboração com uma associação representativa destes, encontrar um sistema de apoio e de financiamento a atividades em matéria

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

de fornecimento de refeições, apoio à educação dos filhos e às atividades desportivas e recreativas.

**428.** Não se trata, portanto, de nenhum regime de proteção social aplicável ao setor público administrativo, mas apenas da negociação normal das condições de um contrato individual de trabalho, regido pelo Código do Trabalho.

**429.** Com todo o respeito pelo trabalho envolvido na elaboração do projeto do Relato de Auditoria n.º 1/2025, o ora Interessado parece-lhe que houve uma incompreensão acerca desta especificidade desta entidade administrativa independente, mas também da circunstância de a Casa de Pessoal ser uma pessoa associativa de Direito Privado.

**430.** Por exemplo, no § 369, o projeto de Relato aparenta censurar o facto de a Casa de Pessoal explorar o Bar/Refeitório existente nas instalações da ASF, por não deter *"legitimidade para o fazer"* e por não haver qualquer documento comprovativo da cedência do espaço.

**431.** Ora, sendo a Casa de Pessoal uma associação privada, ela pode celebrar contratos verbais e não escritos.

**432.** Por sua vez, o artigo 30.º, n.º 3, alíneas *d)* e *g)*, e o artigo 37.º do Regulamento Interno constituem habilitação bastante para que a ASF

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

cofinancie e determine o modo de execução desse cofinanciamento do Bar/Refeitório, que passou pela cedência das suas instalações.

**433.** Também não se compreende, nem se aceita a afirmação de que a Casa de Pessoal não dispõe de *"autonomia de gestão, financeira e administrativa"*, conforme se afirma no § 347 do Relato.

**434.** Com o devido respeito e toda a compreensão para com a tarefa dos auditores do Tribunal de Contas, parece haver uma confusão relativamente à natureza e ao estatuto da Casa de Pessoal.

**435.** Quando se refere uma *"autonomia de gestão, financeira e administrativa"*, não se está a falar de uma posição jurídica de natureza pública; não se trata de autonomia administrativa em sentido estrito, como caraterísticas de uma pessoa coletiva pública.

**436.** A Casa de Pessoal é uma associação de Direito Privado.

**437.** Essa referência só pode ser entendida como uma autonomia privada; isto é, uma liberdade para gerir o seu património, as suas finanças e os seus serviços.

438. Não pode, aliás, enquadrar-se a Casa de Pessoal da ASF como uma entidade adjudicante, para efeitos do artigo 2.º, n.º 1, alínea *a)*, do Código dos Contratos Públicos:

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

> «2 – São também entidades adjudicantes:
>
> *a) Os organismos de direito público, considerando-se como tais quaisquer pessoas coletivas que, independentemente da sua natureza pública ou privada:*
>
> *i) Tenham sido criadas especificamente para satisfazer necessidades de interesse geral, sem caráter industrial ou comercial, entendendo-se como tais aquelas cuja atividade económica se não submeta à lógica concorrencial de mercado, designadamente por não terem fins lucrativos ou por não assumirem os prejuízos resultantes da sua atividade; e*
>
> *ii) Sejam maioritariamente financiadas por entidades referidas no número anterior ou por outros organismos de direito público, ou a sua gestão esteja sujeita a controlo por parte dessas entidades, ou tenham órgãos de administração, direção ou fiscalização cujos membros tenham, em mais de metade do seu número, sido designados por essas entidades.»*

**439.** Ora, apesar de maioritariamente financiada pela ASF, a Casa de Pessoal não foi especificiamente criada para satisfazer necessidades de interesse geral, mas antes para apoiar, especificamente, os trabalhadores daquela entidade administrativa independente.

**440.** Assim sendo, a Casa de Pessoal não pode ser qualificada como um organismo de Direito Público, pelo que, nos termos do artigo 1.º, n.º 2, do Código dos Contratos Públicos, não lhe é aplicado o regime geral ali

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

previsto (e, muito menos, o regime específico previsto na Parte II daquele mesmo Código).

**441.** Também não corresponde à verdade que a Casa de Pessoal não disponha de uma gestão própria ou que esta receba ordens ou instruções do Conselho de Administração da ASF.

**442.** Ela elege periodicamente os seus órgãos sociais (privados).

**443.** Não existe qualquer relação hierárquica entre o Conselho de Administração da ASF e a Casa de Pessoal, pelo que nem aquele pode emitir ordens, nem a Direção desta as teria que acatar.

**444.** A referência à "aprovação" do Plano de Atividades e Orçamentos resulta a uma má prática anterior da ASF, cujas atas do Conselho de Administração se referiam à "aprovação", quando, na verdade, estava apenas em causa o exame desses Planos de Atividades e Orçamentos, para verificar se a ASF deveria cofinanciar, e em que montantes, as atividades projetadas.

**445.** Se o Conselho de Administração discordasse do Plano de Atividades e dos Orçamentos, os órgãos sociais da Casa de Pessoal poderiam sempre aprová-los (por se tratar de uma pessoa coletiva privada), ficando estes encarregues da execução e financiamento dessas mesmas atividades.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.° andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**446.** Mas, como é evidente, se o Conselho de Administração teria que enquadrar, no Orçamento da ASF, eventuais despesas de cofinanciamento de suplementos remuneratórios e de benefícios sociais a atribuir aos trabalhadores, por via da sua Casa de Pessoal, as exigências de boa prossecução do interesse público impunham que tivesse que tomar conhecimento e apreciar esses mesmos Planos de Atividades e Orçamentos.

**447.** Quanto ao § 353 do Relato, dir-se-á apenas:

(a) A sede da Casa de Pessoal funciona nas instalações da ASF porque todas as casas de pessoal funcionam nas instalações da entidade empregadora, pois a sua criação visa, precisamente, estimular a concertação e colaboração entre trabalhadores e empregadores;

(b) É evidente que uma associação sem fins lucrativos não consegue ter receitas suficientes para pagar mais do que um trabalhadora a tempo parcial;

(c) O ora Interessado sabe, por conhecimento próprio, que os trabalhadores que são membros da Direção da Casa de Pessoal trabalham gratuita e voluntariamente (como sucede com a esmagadora maioria das associações) e que o fazem fora do horário de trabalho, com escrupuloso zelo e lealdade pelas funções de que estão investidos.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.° andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**448.** Em suma, o ora Interessado entende que o projeto de Relato de Auditoria n.º 1/2025 incorre no erro de pretender aplicar dois regimes jurídicos pensados para os trabalhadores que se encontram sujeitos ao contrato individual de trabalho em funções públicas, quando o regime aplicável aos trabalhadores da ASF é o do contrato individual de trabalho sujeito ao Código do Trabalho (cfr. artigo 30.º, n.º 1, dos Estatutos da ASF).

**449.** Conforme já se demonstrou *supra*, a natureza jurídico-constitucional (e internacional) da ASF exige que a mesma disponha de uma ampla liberdade de captação, recrutamento e retenção de trabalhadores especializados, sob pena de incumprimento da sua missão estatutária.

**450.** É isso, aliás, que impõe o Direito da União Europeia.

**451.** Nos termos do artigo artigo 27.º da Diretiva (CE) n.º 2009/138, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2009 (também designada por Diretiva Solvência II), exige-se justamente que as entidades reguladoras estejam dotadas desses recursos humanos:

> «Artigo 27.º
> **Principal objectivo da supervisão**
> Os Estados-Membros asseguram que as autoridades de supervisão disponham dos meios necessários e possuam os conhecimentos periciais, a capacidade e as atribuições adequadas para prosseguir o objectivo principal da supervisão, ou seja, proteger os tomadores de seguros e os beneficiários.»

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**452.** Por sua vez, o artigo 45.º da Diretiva (UE) 2016/2341, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2016, determina exatamente o mesmo:

> «Artigo 45.º
> **Objetivo principal da supervisão prudencial**
> 1. O objetivo principal da supervisão prudencial consiste na proteção dos direitos dos participantes e dos beneficiários e na garantia da estabilidade e solidez das IRPPP.
> 2. Os Estados-Membros asseguram que as autoridades competentes disponham dos meios necessários e tenham os conhecimentos técnicos, a capacidade e as atribuições necessários para realizar o objetivo principal da supervisão a que se refere o n.º 1.»

**453.** Para além disso, o Regulamento (UE) n.º 1094/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010 criou a Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (EIOPA).

**454.** Ora, o artigo 8.º, n.º 1, alínea *b)*, desse Regulamento, fixa como atribuições da EIOPA, justamente, *"uma aplicação coerente dos atos juridicamente vinculativos da União, nomeadamente contribuindo para o desenvolvimento de uma cultura comum de supervisão, garantindo uma aplicação coerente, eficiente e eficaz dos atos legislativos referidos no artigo 1.º, n.º 2, evitando a necessidade de arbitragem regulamentar, promovendo e monitorizando a independência da supervisão, mediando e resolvendo diferendos entre autoridades competentes,*

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

*assegurando uma supervisão eficaz e coerente das instituições financeiras, assegurando a coerência do funcionamento dos colégios de autoridades de supervisão e adotando medidas, nomeadamente em situações de emergência".*

**455.** No exercício dessa atribuição, a EIOPA participa, no seio das JESA´s (*Joint European Supervisory Authorities)*, que elaboram relatórios periódicos sobre as boas práticas e que recomendam aos Estados-Membros da União Europeia a adoção de legislação que favoreça a independência e a eficácia das autoridades nacionais de regulação e supervisão.

**456.** Recentemente, as JESA´s publicaram, em 25 de outubro de 2023, o Relatório *"Joint European Supervisory Authorities´ criteria on the independence of the supervisory authorities"* (cfr. JC/2023/17, disponível *in* www.esma.europa.eu/sites/default/files/2023-10/JC_2023_17_Joint_ESAs_Supervisory_Independence_criteria.pdf, nos termos do qual se estabelecem estes critérios:

*«20. A autoridade de supervisão deve dispor de recursos e processos operacionais que garantam a competência, a alocação de recursos e a capacidade operacional para implementar supervisão e fiscalização adequadas.;*

*(...)*

*22. A autoridade de supervisão deve exercer as suas responsabilidades e poderes com um número adequado de funcionários e recursos financeiros para cumprir o seu mandato. A autoridade de supervisão deve ter autonomia de decisão para alocar recursos e plena autonomia para recrutar, reter e formar pessoal experiente e qualificado, incluindo a liberdade para definir a*

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.° andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

*remuneração e as condições contratuais aplicáveis. Esta autonomia de decisão deve ser reconhecida na legislação.»*

**457.** Foi justamente por isto que a LQEAI e os Estatutos da ASF lhe concederam competências expressas para negociar contratos individuais de trabalho, seguindo o regime do Código do Trabalho – e não os regimes jurídicos especiais aplicáveis aos trabalhadores em funções públicas –, e para estabelecer o *quantum* remuneratório dos mesmos, incluindo suplementos salariais e outros benefícios laborais destinados a atrair e a reter especialistas altamente qualificados.

**458.** Deve notar-se, aliás, que esses suplementos salariais e outros benefícios salariais são igualmente aplicados pelas demais entidades reguladoras que competem com a ASF pela captação, recrutamento e retenção de trabalhadores altamente especializados, em especial: Banco de Portugal, CMVM e Autoridade da Concorrência.

**459.** Do ponto de vista da legalidade financeira, não há nada, portanto, que se possa apontar aos sucessivos Conselhos de Administração da ASF de que o ora Interessado fez parte.

**460.** Por fim, do ponto de vista do cumprimento do princípio da boa administração (nas suas dimensões de eficácia, eficiência e economia) e do princípio da proporcionalidade, dir-se-á, também, que os benefícios

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

**Miguel Prata Roque**
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

laborais conferidos pelas comparticipações à Casa de Pessoal são razoáveis e até menos favoráveis do que outros sistemas (como é o caso dos SSAP).

**461.** Com efeito, o regime dos SSAP protege os cônjuges dos beneficiários e membros do agregado familiar, em caso de falecimento do beneficiário. Nada isso é permitido pelo regime instituído pela Casa de Pessoal da ASF.

**462.** Por outro lado, ao contrário do que sucede com os SSAP, o sistema da Casa de Pessoal da ASF não confere quaisquer apoios a despesas de saúde, nem faculta serviços de ocupação de tempos livres dos filhos dos seus beneficiários ou apoios em caso de ocorrência de situações socialmente gravosas ou urgentes.

**463.** A questão da determinação da tipologia, da extensão, do montante e da periodicidade desses suplementos salariais e outros benefícios laborais já constitui matéria de discricionariedade da entidade empregadora, pelo que as entidades jurisdicionais – e, em especial, o Tribunal de Contas – não dispõem de competência ou jurisdição para sindicar o conteúdo desses atos gestionários.

**464.** Assim, deve também ser reformulado e alterado o projeto de Relatório de Auditoria, em função dos fundamento até aqui apresentados; o que desde já se requer.

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.° andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

*Miguel Prata Roque*
*Advogado*
*Doutor em Direito*
*Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

**IV - REQUERIMENTO PARA ACESSO À INFORMAÇÃO**

**465.** Tendo em conta que o ora Interessado já não exerce funções público – e, em especial, nos órgãos da ASF – vem o mesmo, ao abrigo do princípio da colaboração (cfr. artigo 11.º do CPA) e do princípio do acesso aos documentos administrativos (cfr. artigo 17.º do CPA e artigos 5.º, n.º 1, 12.º, n.º 1, 13.º e 15.º, todos da Lei de Informação e Acesso aos Documentos Administrativos), solicitar que lhe sejam enviadas cópias, em formato digital, das pronúncias (e respetivos documentos anexos) apresentadas pelos demais interessados no presente procedimento de auditoria.

**JUNTA:** Procuração forense e 8 (oito) documentos.

Lisboa, 05 de outubro de 2025

O Advogado,

Av. Engenheiro Duarte Pacheco, Torre 1, 6.º andar, Sala 10, 1070-101 Lisboa
Tel: (+351) 211319684 Fax: (+351) 211349298
E-mail: mpr@ac-adv.pt

## 2.9. Secretário-Geral da ASF de 06/01/2014 a 28/07/2019 e Diretora do Departamento Financeiro/Departamento Administrativo e Financeiro de 06/01/2014 a 20/11/2019

Excelentíssimo Senhor
Juiz Conselheiro responsável pela Área VII
Tribunal de Contas
Avenida da República, 65
1050-189 LISBOA

Lisboa, 4 de setembro de 2025

**V/ Ref.:** Proc. 20/2018 - Audit – 2.ª Secção DA VII

**Assunto:** Relato de Auditoria 1/2025 DA VII - "*Financiamento da Atividade Reguladora de Seguros e Fundos de Pensões*"
Exercício do direito de audição de **Rui Manuel Lopes Fidalgo** e de **Maria Jacinta Dias**

Excelentíssimo Senhor Conselheiro,

Tendo sido notificados do Relato acima identificado, "*para efeitos do exercício do direito de audição pessoal, estabelecido no artigo 13.º, n.º 2, da Lei 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes*", os aqui Signatários, **Rui Fidalgo**, que exercia as funções de Secretário-Geral da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões ("**ASF**"), no período de 01.10.2018 a 28.07.2019[1], e **Maria Jacinta Dias**, que exercia as funções de diretora do Departamento Administrativo e Financeiro no período de 01.10.2018 a 20.11.2019[2], vêm exercer o referido direito, através da presente resposta.

A presente resposta incide sobre o Mapa 4 do Anexo VII do Relato, na parte em que naquele se faz referência aos aqui Signatários, e sobre os pontos do Relato para que se remete naquele Mapa.

### I. Nota Prévia

A título de nota prévia, apesar da aqui Signatária Maria Jacinta Dias já não exercer funções em entidades públicas, e o aqui Signatário Rui Fidalgo, já não exercer funções de Secretário-Geral, não podem deixar de referir que sempre reconheceram e reconhecem a importante função do Tribunal de Contas, constituindo os respetivos relatos um contributo muito positivo e construtivo

[1] Com referência às datas indicadas no Mapa 4 do Anexo VII do Relato.
[2] Idem.

dos Exmos. Auditores, nomeadamente, no sentido do contínuo melhoramento do funcionamento das entidades públicas.

Os Signatários também não podem deixar de sublinhar que sempre exerceram as suas funções na ASF no estrito interesse da prossecução do interesse público, conscientes da missão de serviço público a que se encontravam vinculados.

Importa também referir que, não obstante a presente resposta ter pontos em comum com a resposta apresentada pelos Prof. José Almaça e pela Prof.ª Maria Esparteiro Barroso (anteriores membros do Conselho de Administração, no mesmo período), existem vários pontos distintos nas duas respostas, bem como nas funções que à data dos factos em causa eram exercidas por cada um dos aqui Signatários.

Feita esta nota prévia, cumpre aqui responder ao referido ponto do Relato em que é imputada responsabilidade aos aqui Signatários, apelando-se a V. Exas. que, face aos esclarecimentos aqui apresentados, seja alterada essa conclusão.

**II. Dos alegados pagamentos a mais aos membros da CF designados em 2018**

No Mapa 4 do Anexo VII do Relato é imputada responsabilidade financeira aos aqui Signatários, com referência a alegados pagamentos a mais aos membros da Comissão de Fiscalização ("**CF**"), designados em 2018, nos períodos de 01.10.2018 a 16.06.2019 e de 17.06.2019 a 28.07.2019 / 20.11.2019[3].

A resposta a este ponto encontra-se subdividida nos seguintes pontos:

- Do período de 01.10.2018 a 16.06.2019;
- Do período de 17.06.2019 a 28.07.2019 / 20.11.2019[4];
- Da inexistência de pagamentos indevidos à CF imputáveis aos Signatários;
- Da relevação da responsabilidade.

Vejamos cada um dos referidos pontos.

**II.1. Período de 01.10.2018 a 16.06.2019**

[3] Esta última data é referente à signatária Maria Jacinta Dias, face à divisão efetuada no Mapa 4 do Anexo VII do Relato.
[4] Esta última data é referente à signatária Maria Jacinta Dias, face à divisão efetuada no Mapa 4 do Anexo VII do Relato.

Sem prejuízo da análise mais detalhada, no ponto II.3 *infra*, da inexistência de pagamentos indevidos aos membros da CF da ASF, face ao quadro legal aplicável, vejamos o ocorrido no período de 01.10.2018 a 16.06.2019, no que respeita à referida CF.

Por Despacho n.º 9199/2018 do então Secretário de Estado Adjunto e das Finanças ("**SEAF**"), de 26.09.2018, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 189, de 01.10.2018 ("**Despacho**"), foram designados novos membros da CF da ASF, com início de funções em 01.10.2018.

No referido Despacho determinou-se o seguinte:

> "*Ao abrigo do disposto no artigo 26.º dos estatutos da ASF, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 1/2015, de 6 de janeiro, e do disposto na alínea e) do n.º 1 do Despacho n.º 3493/2017, do Ministro das Finanças, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 81, de 26 de abril de 2017:*
>
> *1 - Designo para desempenharem funções na comissão de fiscalização da ASF:*
>
> *a) Luís Domingos Silva Morais, na qualidade de presidente;*
>
> *b) Júlio César Nunes Tormenta, revisor oficial de contas;*
>
> *c) Maria Teresa Medeiros Garcia, na qualidade de vogal.*
>
> *2 - Os mandatos das pessoas designadas no número anterior têm a duração de quatro anos, com início em 1 de outubro de 2018.*
>
> *3 - Pelo exercício das funções na comissão de fiscalização da ASF* ***é devido às pessoas designadas no n.º 1, a partir da data de produção de efeitos do presente despacho, o vencimento mensal previsto no n.º 1 do artigo 27.º dos estatutos da ASF, podendo este ser alterado por diploma legal****.*
>
> *4 - As funções na comissão de fiscalização da ASF podem ser exercidas em acumulação com outra atividade, designadamente de docência ou de investigação, que não se revele incompatível com aquelas.*
>
> *5 - As notas curriculares das pessoas designadas são publicadas em anexo.*
>
> *6 - O presente despacho produz efeitos a partir de 1 de outubro de 2018."*
>
> (destaque nossos).

Verifica-se, assim, que o Despacho de nomeação da CF da ASF, aqui em causa, estabelecia expressamente que o **vencimento mensal** dos seus membros era o previsto no n.º 1 do art. 27.º dos seus Estatutos da ASF[5], que o mesmo era devido desde 01.10.2018, e que apenas podia ser alterado por diploma legal.

[5] Aprovados pelo DL 1/2015, de 6 de janeiro, com as alterações posteriores.

Face ao teor deste Despacho, não se pode deixar de concluir que o mesmo **contém a definição de situações jurídicas** concretas, nomeadamente, o vencimento mensal dos membros da CF da ASF que iniciaram funções em 01.10.2018.

Com efeito, naquele Despacho do SEAF, que à ASF cabia cumprir, foi expressamente estabelecido, como vencimento mensal dos membros da CF, o "*previsto no n.º 1 do artigo 27.º dos estatutos da ASF*", e não qualquer outro.

Assim sendo, sem prejuízo do que veremos *infra*, não pode ser imputada aos aqui Signatários qualquer responsabilidade quanto àquele vencimento dos membros da CF, dado que são alheios ao ato de determinação do mesmo - o Despacho do então SEAF, ao qual cabia nomear os membros da CF da ASF (e, naturalmente, nesse processo de nomeação e aceitação da mesma, a que os órgão e serviços da ASF são alheios, releva a respetiva remuneração, razão pela qual a mesma foi estabelecida no Despacho).

Face àquele Despacho, cabia apenas efetuar os **atos de execução material** do que já havia sido previamente definido naquele Despacho do SEAF[6], em concreto, efetuar o processamento dos respetivos vencimentos, o que foi efetuado pelo Departamento de Recursos Humanos ("DRH"), no caso, aplicando o que já havia sido determinado naquele Despacho: "*vencimento mensal previsto no n.º 1 do artigo 27.º dos estatutos da ASF*", ou seja, como veremos *infra*, 1/4 do vencimento mensal que então auferiam os membros do Conselho de Administração ("CA") da ASF.

Não tendo sido comunicado aos aqui Signatários o surgimento de qualquer dúvida nesse processamento.

Ainda antes de se analisar se existiu algum erro no valor calculado, o que veremos no ponto II.3 *infra,* importa atender ao **parecer de sociedade de advogados**, de maio de 2018, pois no Relato atribui-se relevância decisiva ao facto de o aqui Signatário, então Secretário-Geral da ASF[7], ter recebido esse parecer (v., nomeadamente, n.ºs 196, 236 e 245 do Relato).

A este respeito importa esclarecer que o referido parecer foi produzido noutro **diferente**

---

[6] Conforme Acórdão do Pleno do **Supremo Tribunal Administrativo** de 10.04.2008, proferido no Proc. 0544/06 "*são atos de mera execução os praticados em consequência necessária da definição de situações jurídicas constantes de atos administrativos anteriores e que não contenham outros efeitos jurídicos que não sejam a concretização ou desenvolvimento das estatuições jurídicas contidas neles*"; No mesmo sentido, Acórdão no **Tribunal Central Administrativo Norte**, de 18.12.2020, proferido no Proc. 01484/16.0BEPRT, "*Os atos de processamento de vencimento nunca passaram disso mesmo. Atos de execução, sem qualquer relevo na definição da situação individual e concreta do visado*".

[7] A aqui Signatária, **Maria Jacinta Dias, não tomou conhecimento do referido parecer**.

**contexto** e em momento distinto da designação da CF que entrou em funções em outubro de 2018, aqui em causa.

Com efeito, o referido parecer foi solicitado na sequência de um membro da CF da ASF em funções no início de 2018, que havia sido nomeado em 2012, ter suscitado a questão da aplicação do estatuto remuneratório previsto nos "*novos*" Estatutos da ASF, publicados depois da respetiva nomeação.

Ou seja, estava em causa a alteração da remuneração, que havia sido fixada em 2002, aplicada aos membros da CF nomeados em 2012, quando não estavam em vigor os atuais Estatutos da ASF, e a conclusão do parecer foi no sentido de os mesmos não serem imediatamente aplicáveis àqueles membros da CF e, consequentemente, não poder ser revista a remuneração dos mesmos.

No caso em apreço estava em causa uma **situação totalmente distinta** da apreciada naquele parecer: uma CF que foi nomeada em setembro de 2018, quando estavam em vigor os atuais Estatutos da ASF, e em cujo despacho de nomeação se determinou expressamente que é devido o vencimento mensal previsto no n.º 1 do art. 27.º dos Estatutos da ASF.

Assim sendo, conforme já acima referido, o referido parecer, produzido noutro diferente contexto e em momento distinto, em que nem sequer se equacionava futura nomeação de outra CF, não tem a relevância que é atribuída no Relato, para o caso em apreço, em que, repita-se, diferentemente do analisado naquele parecer, existia um Despacho que estabelecia expressamente que o vencimento mensal era o previsto no n.º 1 do art. 27.º dos Estatutos da ASF, e que apenas podia ser alterado por diploma legal (tudo questões fora do âmbito daquele parecer).

Assim, face ao acima exposto, não se pode concluir pela imputação de responsabilidade financeira aos aqui Signatários.

**II.2. Período de 17.06.2019 a 28.07.2019 / 20.11.2019[8]**

No que respeita a este período, verifica-se que, entretanto, por Despacho n.º 5268/2019 do então SEAF, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 103, de 29.05.2019, foi nomeada a **Comissão de Vencimentos** ("**CV**") da ASF, a qual procedeu à fixação, em

[8] Esta última data é referente à signatária Maria Jacinta Dias, face a divisão efetuada no Mapa 4 do Anexo VII do Relato.

Relatório de 12.06.2019, do vencimento mensal dos membros do CA, o que, segundo o Relato, produziria efeitos no valor da remuneração dos membros da CF.

Ora, a este respeito, cumpre referir que **logo em 11.07.2019** (menos de um mês depois daquele Relatório da CV), o aqui Signatário, Rui Fidalgo, enviou *email* para a Presidente do CA da ASF, a que se alude no 2.º parágrafo da pág. 51 do Relato e respetiva nota de pé de página 221, com o assunto "*Questões relativas às remunerações do CA e da CF*", em que, relativamente a questões identificadas pela área de recursos humanos, face a, entretanto, ter sido nomeada a CV, designadamente quanto à remuneração da CF, questionava se podia solicitar parecer jurídico externo ou se as devia endereçar ao Departamento Jurídico da ASF.

Conforme resulta da respetiva cadeia de *emails*[9], em resposta àquele email do aqui Signatário, Rui Fidalgo, o assunto foi então remetido pela Presidente do CA da ASF para o Diretor do Departamento de Serviços Jurídicos, referindo aquela, nessa resposta, que "*a maior parte das questões colocadas já foram apreciadas*" pelo referido Diretor do Departamento de Serviços Jurídicos e que **cabia ao mesmo avaliar** (e não ao aqui Signatário) quais as questões que careciam de esclarecimento através de parecer jurídico externo.

Na mesma linha, no que respeita à aqui Signatária, Maria Jacinta Dias, vejam-se, também, as referências no 3.º parágrafo da pág. 51 do Relato e respetiva nota de pé de página 222. Como aí se refere, relativamente a questão colocada por "*um dos vogais da CF (o ROC), em 30/07/2019, dirigida ao Diretor do Departamento de Desenvolvimento de Recursos Humanos, constituído em 23/07/2019, sobre a remuneração que iria auferir, resultante da entrada em funções de um novo CA*", "*uma primeira resposta daquele Diretor* (foi a) *da*(r) *conta de uma diminuição do vencimento dos membros da CF* (mas), *depois, uma segunda resposta, do mesmo Diretor,* (foi a) *informa*(r) *ser de manter os vencimentos praticados até ali*" (sublinhado nosso), resposta esta com conhecimento do então Vice-Presidente do CA da ASF e da então Diretora do Departamento Financeiro, aqui Signatária, estando assim demonstrado que a mesma foi alheia àquela manutenção da remuneração.

Verifica-se, assim, que não pode ser imputado ao aqui Signatário Rui Fidalgo, nem à aqui Signatária Maria Jacinta Dias, qualquer responsabilidade no que respeita à remuneração dos membros da CF, após a fixação da remuneração dos membros do CA, em 12.06.2019, pela CV, caso se entenda que aquela remuneração deveria estar indexada a esta última.

**II.3. Dos alegados pagamentos a mais aos membros da CF designados em 2018**

[9] V. emails a que se alude no 2.º parágrafo da pág. 51 do Relato e respetiva nota de pé de página 221.

Sem prejuízo do acima exposto, não é possível concluir que tenham sido efetuados pagamentos a mais aos membros da CF designados em 2018, nomeadamente que tenha existido algum erro no cálculo da remuneração dos mesmos, paga a partir de 01.10.2018.

Conforme acima referido, os membros da CF da ASF que iniciaram funções em 01.10.2018, foram nomeados pelo Despacho do SEAF, de 26.09.2018, acima referido, em que se estabelecia, nomeadamente,

> "*2 - Os mandatos das pessoas designadas no número anterior têm a duração de quatro anos, com início em 1 de outubro de 2018.*
> *3 - Pelo exercício das funções na comissão de fiscalização da ASF é devido às pessoas designadas no n.º 1, a partir da data de produção de efeitos do presente despacho,* ***o vencimento mensal previsto no n.º 1 do artigo 27.º dos estatutos da ASF, podendo este ser alterado por diploma legal***."
> (destaque nosso).

Conforme também já acima referido, face ao teor deste Despacho, não se pode deixar de concluir que o mesmo **contém a definição de situações jurídicas**, em concreto, no que releva para o caso em apreço, o vencimento mensal dos membros da CF da ASF que iniciaram funções em 01.10.2018[10].

A este respeito, estabeleceu-se neste Despacho que o referido vencimento mensal era o "*previsto no n.º 1 do artigo 27.º dos estatutos da ASF*", **não se estabelecendo qualquer limitação** ao mesmo, nomeadamente a prevista no n.º 3 do art. 25.º da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras ("**LQRE**")[11], contrariamente ao exercício efetuado no Relato.

No referido n.º 1 do art. 27.º dos Estatutos da ASF, estabelece-se:

> "*1 - O presidente e os vogais da comissão de fiscalização têm direito a um vencimento mensal, pago 12 vezes ao ano, no valor de 1/4 do vencimento mensal fixado para o presidente e vogais do conselho de administração, respetivamente.*"

Cotejando o previsto neste n.º 1 do art. 27.º dos Estatutos da ASF, com o **estabelecido no Despacho** de nomeação dos membros da CF, é inquestionável que o valor da remuneração a

[10] Conforme acima referido, esta questão não foi objeto de apreciação no **parecer da sociedade de advogados**, a que se alude nos n.ºs 196, 236 e 245 do Relato, elaborado noutro contexto e em momento distinto, relativamente a membros da CF designados em 2012, quando não estavam em vigor os Estatutos da ASF, e não existia o Despacho de setembro de 2018 a designar os membros da CF que entraram em funções em 01.10.2018.
[11] Aprovada pela Lei 67/2013, de 28 de agosto, com alterações.

pagar aos mesmos pela ASF era o correspondente a 1/4 do valor efetivo da remuneração auferida pelos membros do CA que então estavam em funções.

Essa era a única interpretação possível do Despacho do SEAF que contém a definição da situação jurídica do vencimento mensal daqueles membros da CF e que cabia à ASF cumprir, nomeadamente porque não se insere nas suas atribuições e competências a nomeação dos membros daquele órgão.

Sem prejuízo do acima exposto, que determina que não possam ser imputados aos Signatários pagamentos a mais aos membros da CF, cumpre ainda referir que a LQER e os Estatutos da ASF estabelecem regras e critérios a observar na determinação ou na quantificação das remunerações dos membros do CA e da CF, nomeadamente, nos arts. 25.º 26.º e 28.º da LQER e nos arts. 14.º e 27.º dos Estatutos da ASF.

No entanto, como se estabelece no n.º 5 do art. 6.º da Lei 67/2013, de 28 de agosto (que aprovou a LQER),

> "*5 - As **alterações** **introduzidas pela lei-quadro** das entidades reguladoras, em anexo à presente lei, **ao estatuto remuneratório dos titulares dos respetivos órgãos, já designados ou a designar, produzem efeitos no mês seguinte ao da determinação das remunerações nos termos do artigo 25.º** da referida lei-quadro.*"
> (destaque nosso)

Sendo que, no que respeita à "*determinação das remunerações nos termos do artigo 25.º*", no caso em apreço, por facto não imputável aos Signatários, **ainda não se encontrava então nomeada a CV**[12], à qual competia fixar a remuneração dos membros do CA, nos termos daquele art. 25.º da LQER, não sendo também assim aplicável a limitação prevista no respetivo n.º 3, como decorre expressamente deste n.º 5 do art. 6.º da Lei 67/2013.

Mas, em qualquer caso, repita-se, no Despacho do SEAF, que à ASF cabia cumprir, foi expressamente estabelecido, como vencimento mensal dos membros da CF, o "*previsto no n.º 1 do artigo 27.º dos estatutos da ASF*", **e não qualquer outro**[13].

Aliás, não sendo aplicáveis as alterações da LQER, por ainda não existir CV - como previsto naquele n.º 5 do art. 6.º da Lei 67/2013, que aprovou a LQER -, cabia ao SEAF fixar a

[12] A qual apenas foi nomeada Despacho n.º 5268/2019, do então SEAF, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 103, de 29.05.2019.
[13] Conforme acima referido, trata-se de questão distinta da apreciação no **parecer da sociedade de advogados**, a que se alude nos n.ºs 196, 236 e 245 do Relato.

remuneração, o que este fez, estabelecendo que o valor do "*vencimento mensal* (era o) *previsto no n.º 1 do artigo 27.º dos estatutos da ASF, podendo este ser alterado por diploma legal.*"

Assim sendo, não podem ser imputados aos aqui Signatários pagamentos a mais aos membros da CF designados em 2018.

Sem prejuízo do acima referido, quanto a não poder ser imputado aos Signatários o decidido relativamente à remuneração dos membros da CF após a fixação da remuneração dos membros do CA pela CV, através do Relatório de 12.06.2019, note-se que o referido Despacho de nomeação dos membros da CF também determinou a duração de mandato de 4 anos (ou seja, até 01.10.2022), e que o vencimento mensal fixado de acordo com os Estatutos vigentes na data da nomeação só poderia sofrer alteração por via de diploma legal, o que pode ser entendido como o afastamento de uma posterior alteração com base naquela fixação pela CV, que não existia à data do Despacho[14].

**II.4. Da relevação da responsabilidade**

O n.º 2 do art. 64.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ("**LOPTC**")[15], em sede de responsabilidade financeira reintegratória, refere:

> "*2 - Quando se verifique negligência, o Tribunal pode reduzir ou relevar a responsabilidade em que houver incorrido o infrator, devendo fazer constar da decisão as razões justificativas da redução ou da relevação.*"

No mesmo sentido e até por maioria de razão, também em sede de responsabilidade financeira sancionatória, o Tribunal de Contas pode relevar a responsabilidade, nos termos do n.º 9 do art. 65.º da LOPTC, quando:

> "*a) Se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência;*
> *b) Não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção da irregularidade do procedimento adotado;*
> *c) Tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática.*"

[14] Esto para além dos princípios da estabilidade do montante da retribuição ou da respetiva irredutibilidade, que também poderiam ser aqui convocados, mesmo não se estando perante um vínculo de natureza laboral, mas relativamente ao qual é paga uma retribuição que a LQER e os Estatutos e o próprio Despacho do SEAF classificam como "vencimento mensal".
[15] Aprovada pela Lei 98/97, de 26 de agosto, com posteriores alterações.

No caso em apreço, sem se conceder que exista fundamento para imputação de responsabilidade aos aqui Signatários, sempre se verificariam os pressupostos para se relevar a responsabilidade, conforme decorre de tudo o acima exposto.

O caso em apreço decorre do estrito cumprimento do Despacho do SEAF, de 26.09.2018, que designou a CF da ASF e fixou os respetivos vencimentos, com início de funções em 01.10.2018, não existindo qualquer benefício pessoal dos aqui Signatários.

Conforme acima demonstrado, o parecer de sociedade de advogados, a que se alude no Relato, foi emitido relativamente a situação totalmente distinta, em que não existia aquele Despacho do SEAF, de 26.09.2018, que à ASF cabia cumprir, e que estabelecia que o vencimento mensal era o "*previsto no n.º 1 do artigo 27.º dos estatutos da ASF*", e não qualquer outro.

Sem prejuízo da responsabilidade financeira reintegratória também poder ser relevada, nos termos do n.º 2 do art. 64.º da LOPTC, não se verificaram no caso em apreço pagamentos indevidos, como acima demonstrado, pelo que o relatado incidiria sobre responsabilidade sancionatória.

Quanto a esta última, sempre se verificariam os pressupostos do n.º 9 do art. 65.º da LOPTC para se relevar a responsabilidade, pois (i) a alegada falta só pode ser imputada a título de negligência; (ii) não existiu antes, relativamente aos aqui Signatários, recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno para correção de irregularidade do procedimento adotado; (iii) sempre seria a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno teriam censurado os Signatários pelo procedimento em causa.

**II.5. Conclusões**

Face ao exposto, podem-se formular as seguintes conclusões:

- o Despacho do então SEAF, de 26.09.2018, de nomeação da Comissão de Fiscalização ("CF"), da ASF, aqui em causa, estabelecia expressamente que o vencimento mensal dos membros da CF nomeados através do mesmo era o previsto no n.º 1 do art. 27.º dos seus Estatutos da ASF e não qualquer outro, que o mesmo era devido desde 01.10.2018, e que apenas podia ser alterado por diploma legal;
- o referido Despacho continha a definição de situações jurídicas concretas, que à ASF cabia cumprir, nomeadamente, o vencimento mensal dos membros da CF, que iniciaram funções em 01.10.2018;

- trata-se, assim, de uma situação sem distinção de qualquer outra de preenchimento de lugar já legalmente existente, com a remuneração previamente fixada, apenas cabendo efetuar os atos de execução material de processamento dos respetivos vencimentos, os quais eram objeto de aprovação em bloco, antes do respetivo pagamento;
- o parecer de sociedade de advogados, de maio de 2018, referido no Relato[16], foi produzido noutro diferente contexto e em momento distinto da designação dos membros da CF que entraram em funções em outubro de 2018, incidindo sobre um caso em que estava em causa a alteração da remuneração dos membros da CF nomeados em 2012, que havia sido fixada em 2002, quando não estavam em vigor os atuais Estatutos da ASF;
- no caso em apreço, estava em causa uma situação totalmente distinta da apreciada naquele parecer: uma CF cujos membros foram nomeado em setembro de 2018, quando estavam em vigor os atuais Estatutos da ASF, e em cujo Despacho de nomeação, do SEAF, se determinou expressamente que era devido o vencimento mensal previsto no n.º 1 do art. 27.º dos Estatutos da ASF;
- no que respeita à posterior nomeação da Comissão de Vencimentos da ASF, por Despacho n.º 5268/2019, do então SEAF, publicado em Diário da República de 29.05.2019, e da fixação em Relatório desta, de 12.06.2019, do vencimento mensal dos membros do CA, o que, segundo o Relato, produziria efeitos no valor da remuneração dos membros da CF, cumpre referir que o aqui Signatário, Rui Fidalgo, enviou então email para a Presidente do CA da ASF, a que se alude no 2.º parágrafo da pág. 51 do Relato e respetiva nota de pé de página 221, a questionar se, designadamente quanto aos vencimentos da CF, face à existência da CV, podia solicitar parecer jurídico externo ou se devia endereçar as questões ao Departamento Jurídico da ASF, tendo, em resposta, sido informado que a maior parte das questões colocadas já haviam sido apreciadas pelo Diretor do Departamento de Serviços Jurídicos e que cabia ao mesmo avaliar se as questões careciam de esclarecimento através de parecer jurídico externo, sendo, assim, o Signatário, Rui Fidalgo, alheio a ter-se então mantido o valor do vencimento dos membros da CF;
- na mesma linha, no que respeita à aqui Signatária, Maria Jacinta Dias, as referências no 3.º parágrafo da pág. 51 do Relato e respetiva nota de pé de página 222, relativas a emails de então, também demonstram que a mesma é totalmente alheia a ter-se mantido o valor do vencimento dos membros da CF;
- sem prejuízo do acima exposto, não se pode concluir que foram efetuados pagamentos a mais aos membros da CF, nomeadamente no período anterior à fixação,

[16] A aqui Signatária, **Maria Jacinta Dias, não tomou conhecimento do referido parecer**.

em 12.06.2019, pela CV, da remuneração dos membros do CA, conforme acima demonstrado;

- face ao exposto, não se pode concluir que os aqui Signatários teriam violado as normas indicadas no Mapa 4 do Anexo VII do Relato;
- sem se conceder que exista fundamento para imputação de responsabilidade aos aqui Signatários (o que se apela a V. Exas. seja decidido), sempre se verificariam os pressupostos para se relevar a responsabilidade, o que subsidiariamente se requer a V. Exas..

Face a tudo o acima exposto e confiantes no espírito de justiça de V. Exas., espera-se que sejam revistas as conclusões do Mapa 4 do Anexo VII do Relato, concluindo-se pela inexistência de responsabilidade dos aqui Signatários ou, sem se conceder, relevando-se a mesma.

Reiterando a disponibilidade para prestarmos qualquer esclarecimento adicional que seja considerado necessário, apresentamos os nossos melhores cumprimentos,

Assinado por: **Rui Manuel Lopes Fidalgo**
Data: 2025.09.04 09:09:20+01'00'

**Rui Fidalgo**

Assinado por: Maria Jacinta Dias
Identificação: BIC590[illegible]937
Data: 2025-09-04 às 09:42:55

**Maria Jacinta Dias**

## 2.10. DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS HUMANOS DE 29/07/2019 A 04/07/2023

fnga SOCIEDADE DE ADVOGADOS, SP RL

Fernando Neves Gome
Gonçalo D'Ávila e Cast
Carla Joblir
Rogério Pache
Carlos Estevinl
André Cun

**Exmo.(a) Senhor(a) Doutor(a) Juiz Conselheiro**

**Área VII – Tribunal de Contas.**

**Processo n.º 20/2018 – Audit – 2.ª Secção da VII**

**Armando Pinheiro Santos,** notificado do relato da Auditoria realizada ao abrigo do processo supra identificado, vem, na qualidade de responsável individual no período de exercício de funções enquanto Diretor do Departamento de Desenvolvimento da Recursos Humanos da ASF, exercer o seu Direito a

**AUDIÇÃO**

**Fá-lo nos seguintes termos:**

**I. PRELIMINARMENTE**

1. O ora notificado desempenhou funções na ASF entre 23 de julho de 2019 e julho de 2023, conforme se comprova pelo próprio relatório apresentado pelo Tribunal de Contas.

2. Aquando da sua entrada para o exercício das funções no departamento de desenvolvimento de recursos humanos, já existiriam, naturalmente, métodos e formas

Av. António Augusto de Aguiar, n.º 163, 2.º Dto., 1050-014 Lisboa
Tel: (+351) 21 370 01 60
Fax: (+351) 21 370 01 69

Átria Center Porto
Avenida da Boavista, nº 2609
Sala 9 | 4100-135 Porto
Tel: +351 22 115 99 21

E-mail: fnga@fnga.pt

fnga SOCIEDADE DE ADVOGADOS, SP RL

Fernando Neves Gomes
Gonçalo D'Ávila e Castro
Carla Jobling
Rogério Pacheco
Carlos Estevinha
André Cunha

de trabalhar implementadas no seio da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (doravante **ASF**).

3. Não foi a função do ora notificado, nem nunca esteve em posição de poder alterar qualquer *modus operandi* que fosse inerente à ASF.

4. Comum a todo o tipo de organização, existem práticas habituais que não são mutáveis por simples vontade de um novo funcionário, apesar de o ter tentado fazer quando viu essa necessidade.

**II. ASSIM:**

5. Ora, importa, desde já, assinalar que, com a entrada em funções do ora notificado, a ASF manteve práticas antigas que já eram, à data, inerentes ao funcionamento da mesma.

6. Pretende-se, com isto, esclarecer que, em momento algum, foi o ora notificado impulsionador de qualquer prática mais ou menos correta relativamente à ASF, antes pelo contrário.

7. Porque o seu poder e competência não permitia algo diferente, foi instruído a manter essas práticas.

8. Em momento pode implementar, o ora notificado **qualquer nova forma de trabalhar** na ASF.

Av. António Augusto de Aguiar, n.º 163, 2.º Dto., 1050-014 Lisboa
**Tel:** (+351) 21 370 01 60
**Fax:** (+351) 21 370 01 69

Átria Center Porto
Avenida da Boavista, nº 2609
Sala 9 | 4100-135 Porto
**Tel:** +351 22 115 99 21

**E-mail:** fnga@fnga.pt

fnga SOCIEDADE DE ADVOGADOS, SP RL

Fernando Neves Gomes
Gonçalo D'Ávila e Castro
Carla Jobling
Rogério Pacheco
Carlos Estevinha

André Cunha

9. O juízo valorativo relativamente a essas mesmas práticas não cabe, de modo algum, ao ora notificado.

10. A sua função foi exercida **sempre** com o maior brio e profissionalismo possível, não podendo, contudo, controlar as decisões daqueles que, hierarquicamente, se sobrepunham a si.

11. O que não pode o ora notificado deixar de notar é a possibilidade de existência de práticas lesivas para a ASF, pelo menos, aquando do seu exercício de funções, conforme o Relato de Auditoria.

12. A existência de falhas ou, pelo menos, a possibilidade destas, é inerente ao exercício de qualquer profissão, não sendo, naturalmente, a profissão do ora notificado, uma exceção.

13. Não se ignore, contudo, que, pese embora o ora notificado se penitencie relativamente as possibilidades de práticas lesivas, é de notar o episódio sucedido em

14. Como está devidamente demonstrado, o ora notificado efetuou um pagamento ao ROC do qual foi instruído a corrigir.

15. Isto porque, incompreensivelmente, sempre que procurou ajuda, nomeadamente em matéria salarial, ou qualquer outra como através de novas contratações para a sua equipa, como para esclarecimento de dúvidas, encontrou uma "barreira" colocada

Av. António Augusto de Aguiar,
n.º 163, 2.º Dto., 1050-014 Lisboa
**Tel:** (+351) 21 370 01 60
**Fax:** (+351) 21 370 01 69

Átria Center Porto
Avenida da Boavista, nº 2609
Sala 9 | 4100-135 Porto
**Tel:** +351 22 115 99 21

**E-mail:** fnga@fnga.pt

fnga SOCIEDADE DE ADVOGADOS, SP RL

Fernando Neves Gomes
Gonçalo D'Ávila e Castro
Carla Jobling
Rogério Pacheco
Carlos Estevinha
André Cunha

pelos seus superiores hierárquicos, nem que seja pela ausência de resposta às suas questões.

16. Em bom rigor, o facto supra referido mais não mostra que a clara inércia, nomeadamente dos superiores hierárquicos do ora notificado em resolver questões de capital importância no seio da ASF.

17. Por razão que desconhece.

18. Infelizmente, para o ora notificado, pese embora seja uma consequência natural da falta de cooperação e compreensão dos outros órgãos, acabam, inevitavelmente, por existirem falhas.

19. Não obstante, é evidente que, alguém com o nível de profissionalismo do ora notificado e a exigência que coloca a si próprio fazem com que qualquer erro, para si, seja extremamente incómodo.

20. Contudo, o próprio não ignora o facto de este tipo de erros ocorrer por via de uma total inércia por parte dos seus superiores em criar condições necessárias para que não se verifique este tipo de situações.

21. Repare-se que, ainda numa fase inicial do seu exercício de funções, ou seja, uma fase em que, naturalmente, ainda não tinha o total domínio das situações por ainda se estar a adaptar, já era notória uma incompreensível ausência de apoio por parte dos seus superiores hierárquicos.

Av. António Augusto de Aguiar, n.º 163, 2.º Dto., 1050-014 Lisboa
**Tel:** (+351) 21 370 01 60
**Fax:** (+351) 21 370 01 69

Átria Center Porto
Avenida da Boavista, nº 2609
Sala 9 | 4100-135 Porto
**Tel:** +351 22 115 99 21

**E-mail:** fnga@fnga.pt

fnga SOCIEDADE DE ADVOGADOS, SP RL

Fernando Neves Gomes
Gonçalo D'Ávila e Castro
Carla Jobling
Rogério Pacheco
Carlos Estevinha

André Cunha

22. No dia 30/07/2019, uma semana após a sua entrada em funções, procurou falar, **com urgência**, com a sua hierarquia, sem sucesso.

23. No mesmíssimo dia tentou, novamente, fazê-lo, com o objetivo de procurar apoio para responder a uma questão colocada pelo Revisor Oficial de Contas, mais uma vez, não teve qualquer apoio.

24. Por não ter tido qualquer apoio, viu-se forçado, logicamente, a avançar para uma resposta com base naquilo que sabia.

25. Reforce-se, uma semana após entrar em funções, já era ignorado pelos superiores hierárquicos e, consequentemente, era forçado a tomar decisões de capital importância.

26. Não se entende tamanha displicência por parte dos seus superiores hierárquicos, contudo, mais uma vez, o que o ora notificado fez foi desempenhar a sua função dentro do melhor que sabe e que conhecia ser prática na ASF e, relembro, baseado no parecer supra referido.

27. Como bem sabe, assim como toda a direção da ASF saberá melhor ainda, as decisões tomadas ou as respostas dadas no exercício de certa e determinada função leva à possibilidade de consequências graves.

28. Leva também, invariavelmente, a situações de desgaste para quem as tem de tomar, mais ainda quando o faz sem qualquer apoio ou sem quaisquer respostas por parte de quem de direito.

Av. António Augusto de Aguiar,
n.º 163, 2.º Dto., 1050-014 Lisboa
**Tel:** (+351) 21 370 01 60
**Fax:** (+351) 21 370 01 69

Átria Center Porto
Avenida da Boavista, nº 2609
Sala 9 | 4100-135 Porto
**Tel:** +351 22 115 99 21

**E-mail:** fnga@fnga.pt

fnga SOCIEDADE DE ADVOGADOS, SP RL

Fernando Neves Gomes
Gonçalo D'Ávila e Castro
Carla Jobling
Rogério Pacheco
Carlos Estevinha

André Cunha

29. Note-se que, as situações em que era colocado eram de tamanho stress que chegou, o ora notificado, a estar em vias de ter um esgotamento, algo que, aliado aos problemas cardíacos que sofre, não é, de todo, recomendável.

## III. FACE AO RELATO DE AUDITORIA:

30. Em relação ao relato de auditoria apresentado pelo Douto Tribunal, existe um conjunto de questões que devem ser esclarecidas.

31. Em relação às sugestões apresentadas a partir do ponto 417 do mesmo relatório, não só o ora notificado concorda plenamente com as mesmas, como, aquando do exercício de funções tentou, dentro das suas capacidades, levar a cabo algumas dessas sugestões.

32. São questões de transparência que devem ser inerentes a qualquer entidade, seja ela pública ou privada e, quanto a isso, nada a apontar por parte do ora notificado que sempre zelou pela transparência ao longo dos anos em que trabalhou na ASF, ou em qualquer outra atividade que exerceu.

33. Quer com isto o ora notificado dizer que, as falhas apontadas no relato de auditoria não são, pelo menos para si, uma surpresa.

34. As práticas recorrentes na ASF, com as quais não concordava, mas que eram impostas e, por isso, ao ora notificado não restava alternativa senão cumpri-las, eram, no mínimo, questionáveis.

Av. António Augusto de Aguiar, n.º 163, 2.º Dto., 1050-014 Lisboa
**Tel:** (+351) 21 370 01 60
**Fax:** (+351) 21 370 01 69

Átria Center Porto
Avenida da Boavista, nº 2609
Sala 9 | 4100-135 Porto
**Tel:** +351 22 115 99 21

**E-mail:** fnga@fnga.pt

fnga SOCIEDADE DE ADVOGADOS, SP RL

Fernando Neves Gomes
Gonçalo D'Ávila e Castro
Carla Jobling
Rogério Pacheco
Carlos Estevinha

André Cunha

35. Veja-se, por exemplo, o ponto 88 do relato de auditoria, onde se diz, e cita-se: "Em suma, a receita cobrada pela ASF aos Fundos pela gestão destes **não tem sido determinada por metodologia estável que assegure a fiabilidade dos valores cobrados**…". – Negrito nosso.

36. É apenas um dos inúmeros exemplos da ausência de boa gestão da ASF.

37. Não pode, contudo, ser o ora notificado responsabilizado por o que quer que seja, tendo em conta que **todas as práticas incorretas da ASF** são anteriores ao seu exercício de funções e, aquelas que ocorreram durante esse período de exercício de funções, mais não são do que o cumprir de ordens superiores.

38. Note-se, por exemplo, o ponto 200 do relato, onde consta que, e mais uma vez, cita-se: "os membros da CF receberam vencimentos indexados aos vencimentos dos anteriores membros do CA, logo **superiores aos permitidos pela LQER** (negrito nosso), desde a alteração de 2017, os quais também não foram corrigidos com a constituição da CV em 2019."

39. Ora, não se impugna este facto, contudo, deve ter-se presente que o ora notificado apenas começou a exercer funções a julho de 2019, sendo a prática referida no ponto anterior verificada desde 2018.

40. Relativamente ao processo formal de autorização sobre a determinação do valor pago aos membros da CF a partir de 2018, o ora notificado vem esclarecer que esse processo não se verificou, uma vez que os pagamentos eram feitos em realizado em bloco.

Av. António Augusto de Aguiar, n.º 163, 2.º Dto., 1050-014 Lisboa
**Tel:** (+351) 21 370 01 60
**Fax:** (+351) 21 370 01 69

Átria Center Porto
Avenida da Boavista, nº 2609
Sala 9 | 4100-135 Porto
**Tel:** +351 22 115 99 21

**E-mail:** fnga@fnga.pt

fnga SOCIEDADE DE ADVOGADOS, SP RL

Fernando Neves Gomes
Gonçalo D'Ávila e Castro
Carla Jobling
Rogério Pacheco
Carlos Estevinha

André Cunha

41. Contudo, não pode o ora notificado concordar com o ponto 245 do relato, isto porque, analisando o mesmo face a todo o contexto supra referido, questiona-se: o que podia ter feito de diferente o ora notificado?

42. Agiu conforme devia, com o maior cuidado possível, questionando quem de direito acerca da situação em causa para que esta se resolvesse da melhor e mais correta forma possível, alertando e questionando.

43. Não foram respondidas as suas questões e aconselhamentos, incompreensivelmente.

44. O próprio encontrava-se em período de férias, **contudo** não foi impeditivo de tentar resolver a questão com que se deparou.

45. Revelando assim o seu profissionalismo e comprometimento com o exercício da sua profissão que, reforça-se, é suscetível de gerar erros e imprecisões.

46. Não obstante, não encontrou nos seus superiores as respostas e aconselhamentos necessários para sanar a questão da melhor forma possível.

47. Viu-se obrigado a atuar de certa e determinada maneira, errando, assumindo o erro e, consequentemente, procurando a melhor solução possível.

48. Assim, não pode, o ora notificado, aceitar qualquer responsabilização da sua pessoa pela prática de qualquer ilícito, seja a que título for.

Av. António Augusto de Aguiar,
n.º 163, 2.º Dto., 1050-014 Lisboa
**Tel:** (+351) 21 370 01 60
**Fax:** (+351) 21 370 01 69

Átria Center Porto
Avenida da Boavista, nº 2609
Sala 9 | 4100-135 Porto
**Tel:** +351 22 115 99 21

**E-mail:** fnga@fnga.pt

fnga SOCIEDADE DE ADVOGADOS, SP RL

Fernando Neves Gomes
Gonçalo D'Ávila e Castro
Carla Jobling
Rogério Pacheco
Carlos Estevinha

André Cunha

49. Isto porque **fez tudo** o que devia e estava ao seu alcance para agir dentro da legalidade e desempenhar corretamente a sua profissão.

## IV. DAS PRÁTICAS DA ASF:

50. O relato aponta, e bem, um conjunto de práticas que são, no mínimo, dúbias e que em nada colaboram para a correta gestão da ASF.

51. Ao longo do período em que desempenhou funções na ASF, o ora notificado deparou-se com diversos problemas e impedimentos por parte da direção da ASF.

52. Um desses problemas tem que ver com a falta de recrutamento. Note-se que, por incompreensível que pareça, chegou o ora notificado a ser acusado de existir um atraso nos recrutamentos por sua culpa, quando o próprio havia já pedido aos seus superiores a contratação de novos colaboradores para a sua equipa.

53. Facilmente se depreende que, havendo uma equipa de recursos humanos com maior número de profissionais, o recrutamento para outras áreas seria, inevitavelmente, mais facilitado.

54. É algo que não é próprio da ASF, mas sim de todas as empresas e associações.

55. Quando no relato é feita referência a um excedente de tesouraria, deve ter-se em conta que esse excedente, em grande parte, se deveu às não admissões para entrada na ASF.

Av. António Augusto de Aguiar,
n.º 163, 2.º Dto., 1050-014 Lisboa
**Tel:** (+351) 21 370 01 60
**Fax:** (+351) 21 370 01 69

Átria Center Porto
Avenida da Boavista, nº 2609
Sala 9 | 4100-135 Porto
**Tel:** +351 22 115 99 21

**E-mail:** fnga@fnga.pt

fnga SOCIEDADE DE ADVOGADOS, SP RL

Fernando Neves Gomes
Gonçalo D'Ávila e Castro
Carla Jobling
Rogério Pacheco
Carlos Estevinha

André Cunha

56. Esse facto, naturalmente, deve ser explicado, contudo, não pelo ora notificado que não tinha qualquer competência nesse sentido.

57. Não pode, nem o notificado nem qualquer outro individuo que conheça de perto a realidade da forma de gestão da ASF colocar me causa que existe efetivamente, conforme o ponto 392 do relato conclui, "**lacunas que limitam a transparência da gestão da ASF." –** negrito nosso.

58. Ora, congratula-se o ora notificado por, ao longo dos anos que esteve no cargo, ter sempre zelado pela transparência no seu exercício de funções.

59. Contudo, apenas pode falar por si, em relação aos demais funcionários e/ou dirigentes da ASF, não pode o ora notificado dizer se pautavam ou não o desempenho da sua função pela transparência.

## V. EM SUMA:

60. Não teve, em momento algum, o ora notificado, qualquer conduta ou decisão que seja minimamente suscetível de qualquer juízo negativo.

61. Desde o primeiro dia no exercício das suas funções que atuou com o máximo de profissionalismo e de diligência.

Av. António Augusto de Aguiar, n.º 163, 2.º Dto., 1050-014 Lisboa
**Tel:** (+351) 21 370 01 60
**Fax:** (+351) 21 370 01 69

Átria Center Porto
Avenida da Boavista, nº 2609
Sala 9 | 4100-135 Porto
**Tel:** +351 22 115 99 21

**E-mail:** fnga@fnga.pt

fnga SOCIEDADE DE ADVOGADOS, SP RL

Fernando Neves Gomes
Gonçalo D'Ávila e Castro
Carla Jobling
Rogério Pacheco
Carlos Estevinha

André Cunha

62. Viu-se, incompreensivelmente, abandonado pelos seus superiores hierárquicos que o levaram a agir e a tomar decisões sozinho, algo que foi forçado a fazer apenas com **uma semana em funções.**

63. Pode ter cometido um erro em todo o período que esteve em funções, desculpando-se e assumindo o mesmo.

64. Mais importante ainda, fez o que estava ao seu alcance para que a situação fosse reposta com a maior brevidade possível.

65. Não pode, assim, de modo algum, ser o ora notificado acusado de qualquer ilegalidade que seja.

**Nestes termos e nos melhores de Direito, sempre com o suprimento de V. Exa., deve tudo o supra referido ser tido em consideração e, consequentemente, ser o ora notificado ilibado de qualquer acusação que lhe seja feita face ao exercício das suas funções.**

Av. António Augusto de Aguiar,
n.º 163, 2.º Dto., 1050-014 Lisboa
**Tel:** (+351) 21 370 01 60
**Fax:** (+351) 21 370 01 69

Átria Center Porto
Avenida da Boavista, nº 2609
Sala 9 | 4100-135 Porto
**Tel:** +351 22 115 99 21

**E-mail:** fnga@fnga.pt

fnga SOCIEDADE DE ADVOGADOS, SP RL

Fernando Neves Gomes
Gonçalo D'Ávila e Castro
Carla Jobling
Rogério Pacheco
Carlos Estevinha

André Cunha

**Exmo.(a) Senhor(a) Doutor(a) Juiz Conselheiro**

**Área VII – Tribunal de Contas.**

**Processo n.º 20/2018 – Audit – 2.ª Secção da VII**

**GONÇALO D´AVILA E CASTRO,** na qualidade de mandatário do Senhor Armando Pinheiro Santos, vem requerer a V. Exa. que entenda o **ponto 13 do documento relativo à audição do interessado Armando Santos,** enviado na data de 05/09/2025 pelas 12 horas e 42 minutos, da seguinte forma:

"*Não se ignore, contudo, que, pese embora o ora notificado se penitencie relativamente as possibilidades de práticas lesivas, é de notar o episódio sucedido em 30/07/2019*".

E não "*Não se ignore, contudo, que, pese embora o ora notificado se penitencie relativamente as possibilidades de práticas lesivas, é de notar o episódio sucedido em*"

**O ADVOGADO**
**GONÇALO D'AVILA E CASTRO**
ADVOGADO
Céd. Prof. 21639L
Av. António Augusto de Aguiar, n.º 163 - 2.º Dto.
1050-014 Lisboa
Tel.213700160 – Fax 213700169
goncalo.avila@fnga.pt