

Relatório Anual da Comissão de Fiscalização
Autoridade de Supervisão de Seguros e de Fundos de Pensões

Exercício de 2025

1 – Introdução

A Comissão de Fiscalização (CF) da Autoridade de Supervisão de Seguros e de Fundos de Pensões (ASF), no quadro do regime estatutário enquadrando a sua atividade, e não obstante o relato essencial da sua intervenção se encontre compreendido no seu Relatório e Parecer sobre os Relatórios de Atividade e Contas Anuais da ASF, do Fundo de Garantia Automóvel (FGA) e do Fundo de Acidentes de Trabalho (FAT), cobrindo transversalmente as atividades destas entidades no exercício de dois mil e vinte e cinco, bem como o acompanhamento e apreciação de tais atividades por parte da CF ao longo desse exercício, vem, em complemento a esse Relatório e Parecer, apresentar o Relatório anual global da ação fiscalizadora por si desenvolvida.

2 – Âmbito

As funções e competências da CF encontram-se previstas no regime constante dos artigos 25.º e 28.º dos Estatutos da ASF em vigor, sendo o órgão responsável pelo controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial da ASF.

Nessa conformidade, conforme disposto no n.º 1 do artigo 28.º dos Estatutos da ASF compete, *entre outras matérias*, à CF:

- Acompanhar e controlar com regularidade o cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis, a execução orçamental e a situação económica, financeira, patrimonial e contabilística;
- Dar parecer sobre o orçamento e suas revisões e alterações, bem como sobre o plano de atividades, na perspetiva da sua cobertura orçamental;
- Dar parecer sobre o relatório e contas do exercício, referente nos termos estatutários (al c) do n.º 1 do artigo 28.º dos Estatutos) à ASF e aos Fundos cuja gestão, como patrimónios autónomos, constitui atribuição da ASF, nos termos da al j) do n.º 1 do artigo 7.º dos Estatutos, incluindo parecer sobre os documentos de certificação legal de contas;
- Dar parecer sobre a aquisição, arrendamento, alienação e oneração de bens imóveis;
- Dar parecer sobre a aceitação de doações, heranças ou legados;
- Dar parecer sobre a contratação de empréstimos, quando a ASF esteja habilitada a fazê-lo;
- Participar às entidades competentes as irregularidades que detete.

Compete ainda à CF, designadamente nos termos do artigo 43.º dos Estatutos da ASF, aferir a qualidade do sistema de indicadores de desempenho, considerando que os mesmos devem estar orientados no sentido de refletir a especificidade das atribuições, o conjunto das atividades prosseguidas e dos resultados obtidos por parte da ASF e Fundos por esta geridos, bem como avaliar anualmente os resultados obtidos pela ASF em função dos meios disponíveis, o que é assegurado, no essencial, através de apreciação dos Relatórios de Atividade e Contas Anuais da ASF e dos referidos Fundos (e de algum modo complementado também, como tem sucedido e como se verificou igualmente em 2025, nos Pareceres da CF sobre os Planos e Orçamentos da ASF e dos Fundos que lhe cabe gerir, em face da configuração e grau de especificação dos objetivos anuais por forma a que esta se encontra densificada em moldes compagináveis com a concretização eficaz de indicadores de desempenho quanto ao grau de cumprimento de tais objetivos).

A CF acompanha, também, a utilização pelo FGA e pelo FAT, como Fundos cuja gestão está estatutariamente cometida à ASF, dos recursos humanos e materiais da ASF.

3 – Trabalhos desenvolvidos

3.1. – Razão de Ordem

No quadro das suas funções e competências *supra* referenciadas, a CF acompanhou a atividade de gestão da ASF e dos Fundos por esta geridos durante o exercício de 2025, devendo assinalar-se que, após o exercício de 2019

- (i) que fora, por um lado, *o primeiro globalmente acompanhado pelos membros da CF no seu primeiro ano integral em funções,*
- (ii) e que, por outro lado, correspondera a *um período de transição, por força da alteração da composição do Conselho de Administração (CA) da ASF, como consequência da designação de novos membros do CA, incluindo no que respeita ao cargo de Presidente do CA, mediante a Resolução do Conselho de Ministros n.º 80/2019 (publicada em Diário da República, 1ª série, de 23 de maio de 2019),*
- se verificou (iii) no decurso de 2023 o primeiro exercício integralmente assegurado pelo CA da ASF na sequência da última transição registada mediante recomposição deste órgão, com cessação de funções de um dos seus membros e designação de dois novos membros do CA, ‘*ex vi*’ da Resolução do Conselho de Ministros n.º 117/B/2022 (publicada em Diário da República, 1ª série, de 25 de novembro de 2022), *refletindo pois já tal no exercício de 2023, nessa conformidade, para todos os devidos efeitos relativos à apreciação da atividade da ASF e Fundos por si geridos e com todos os corolários daí decorrentes em sede de escrutínio de legalidade financeira (acompanhado pela CF e reportado nesse Relatório), a atuação do CA da ASF na sua composição integral, incluindo a intervenção destes dois novos membros do CA, no quadro da sua designação supra referenciada,*
- se registou (iv) no decurso de 2024 o pedido de demissão e correspondente saída de um dos membros do CA recentemente designado em 2023 (em email, de 2 de julho, a Senhora Administradora com o



pelouro financeiro da ASF, Dra. Adelaide Marques Cavaleiro, transmitiu a esta CF que apresentou o seu “pedido de demissão das funções de vogal do Conselho de Administração da ASF, aguardando a todo o momento a aceitação desse pedido por parte do Sr. Ministro das Finanças, Professor Miranda Sarmiento”, ao qual terá transmitido as devidas justificações para a decisão em causa), *notícia que esta CF viu com bastante preocupação, atendendo ao zelo e entusiasmo que nos últimos 19 meses o referido membro da CA usou para, com a sua equipa, “construir e desenvolver o modelo de Contabilidade de Gestão”, matéria da maior sensibilidade a que esta CF tem vindo a dar atenção, amplamente explanada em anteriores atas e documentos desta CF,*

- se verificou (v) no decurso de 2024 o *falecimento do Presidente da Comissão de Fiscalização, Professor Luís Silva Morais, a 14 de setembro, tornando ainda mais premente a substituição desta CF, pois, nesta data, se encontra excedido, há cerca de dois anos, o seu mandato de quatro anos (conforme disposto no n.º 3 do artigo 26.º, dos Estatutos),*
- se verificou (vi) no decurso de 2025 a *alteração da composição do Conselho de Administração da ASF, como consequência da designação de novos membros do CA, incluindo no que respeita ao cargo de Vice-Presidente do CA, mediante a Resolução do Conselho de Ministros n.º 79/2025, de 17 de abril, e a Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2025, de 10 de julho (publicadas em Diário da República, 1ª série, de 17 de abril de 2025, e Diário da República n.º 131/2025, Série I de 2025-07-10, respetivamente),*
- se registou (vii) em julho de 2025, a receção por esta CF do Relato de Auditoria n.º 1/2025, DA VII, Julho de 2025, do Tribunal de Contas¹, sobre o qual cada um dos dois membros se pronunciou enviando carta no prazo aí estabelecido,
- se registou (viii) em agosto de 2025 uma deliberação do CA, Deliberação n.º 2 - RCA de 12-08-2025 com o Assunto: *Relato de Auditoria n.º 1/2025 do Tribunal de Contas – Pedido de devolução de verbas pagas a membros da Comissão de Fiscalização da ASF e alteração dos montantes pagos aos*

¹ Recebido pelos membros da CF em 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.*

membros atuais da Comissão de Fiscalização da ASF), enviada por email aos membros da CF em 13 de agosto, que conduziu ao exercício de direito de audição por cada um dos membros ainda nesse mês de agosto, a 25 de agosto,

- se verificou (ix) o envio de emails pelo gabinete da Presidente da ASF, datados de 3 de setembro de 2025, para cada um dos membros da CF, com carta e deliberação do CA: carta SAI-CA/2025/626 com o *Assunto: Notificação de deliberação do Conselho de Administração da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF) tomada no âmbito do Relato de Auditoria n.º1/2025, da VII Secção do Tribunal de Contas*, assinada pela Presidente, e carta SAI-CA/2025/626 Anexo assinada pela Secretária Geral do Conselho de Administração, Ana Rita Máximo, referente à Vogal, Professora Teresa Garcia; e com carta SAI-CA/2025/627 com o *Assunto: Notificação de deliberação do Conselho de Administração da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF) tomada no âmbito do Relato de Auditoria n.º1/2025, da VII Secção do Tribunal de Contas*, assinada pela Presidente, e carta SAI-CA/2025/627 Anexo assinada pela Secretária Geral do Conselho de Administração, Ana Rita Máximo, referente ao Vogal/Revisor Oficial de Contas da CF, Professor Júlio Tormenta,
- se registou (x) a receção, por parte da Vogal Professora Teresa Garcia de uma carta no dia 8 de setembro, SAI-CA/2025/628, assinada pelos Administradores Paula Vaz Freire e Diogo Alarcão, por correio com Registo Simples RH 5269 9164 1 PT, com o *Assunto: Notificação de deliberação do Conselho de Administração da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF) tomada no âmbito do Relato de Auditoria n.º1/2025, da VII Secção do Tribunal de Contas*, e Deliberação 4/2025-Reunião do Conselho de Administração de 2 de setembro de 2025 com *Assunto: Pedido de devolução de montantes à Prof.ª Maria Teresa Medeiros Garcia, membro do Conselho de Fiscalização da ASF*; e a receção pelo Vogal ROC, Prof. Júlio Tormenta, de carta no dia 15 de setembro, SAI-CA/2025/629, assinada pelos Administradores Paula Vaz Freire e Diogo Alarcão, por correio com Registo Simples RH 5269 9162 4 PT, com o *Assunto: Notificação de deliberação do Conselho de Administração da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF) tomada no âmbito do Relato de Auditoria n.º1/2025, da VII Secção do Tribunal de Contas*, e Deliberação 3/2025-Reunião do Conselho de Administração de 2 de setembro de 2025 com *Assunto:*

Pedido de devolução de montantes ao Prof. Júlio Tormenta, membro do Conselho de Fiscalização da ASF,

- se registou **(xi)** no final do terceiro trimestre de 2025 a designação de novo Presidente do CA, mediante a Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2025, de 19 de setembro (publicada em Diário da República, 1ª série, de 19 de setembro de 2025),
- se constatou **(xii)**, a partir de setembro de 2025, a alteração dos vencimentos de cada um dos membros da CF, o que tem conduzido ao envio de cartas de Manifestação de Discordância dirigidas ao gabinete do Presidente da ASF, a solicitar a transferência do montante em falta no seu vencimento por parte da Professora Teresa Garcia, e à emissão de fatura-recibo com a expressão “Honorários parciais ...” por parte do Professor Júlio,
- se registou **(xiii)** o envio de carta de resposta por cada um dos membros da CF ao CA às cartas referidas em **(x)** no prazo indicado nas mesmas, ou seja, a 8 de outubro e a 15 de outubro respetivamente, reiterando a posição mantida aquando do exercício de direito de audição referido em **(viii)**,
- se verificou **(xiv)**, em carta recebida do CA (SAI-CA 76820251112 e SAI-CA 76820251112 Anexo), que o CA alega estar impedido de prestar “Informação circunstanciada sobre a pronúncia institucional da ASF apresentada perante o Tribunal de Contas no âmbito do Processo n.º 20/2018-Audt-2.ª Secção DA VII, conforme descrito na Ata 39 do CA, de 9 de setembro”, embora o mesmo CA tenha tomado deliberações que visam esta CF com base no Relato de Auditoria n.º 1/2025, da VII Secção do Tribunal de Contas,
- se registou **(xv)** que o CA contratou uma empresa (DLA Piper ABBC) para “prestação de serviços jurídicos de patrocínio judiciário à ASF até 31 de dezembro de 2025”, não extensível a esta CF, para preparar a pronúncia referida em **(xiv)**,
- se constatou **(xvi)**, por mera casualidade, que foram colocadas, na área de cada membro da CF na Autoridade Tributária, certidões de ato administrativo e de dívida (Certidão de ato administrativo e



de dívida n.º 2025/ASF/01, de 10 de dezembro de 2025 e Certidão de ato administrativo e de dívida n.º 2025/ASF/02, de 10 de dezembro de 2025), assinadas pelo Presidente Dr. Gabriel Bernardino, sem qualquer aviso prévio, o que é completamente inexplicável depois da reunião havida com o novo Presidente da ASF no dia 7 de outubro, onde foi enfatizado por esta CF o carácter provisório do relato referido em (vii) e o facto de a esta CF não ser imputada qualquer responsabilidade, tendo o Presidente da ASF transmitido a esta CF que tinha sido feita uma boa pronúncia, embora não a tenha disponibilizado quando a mesma foi posteriormente solicitada, como referido em (xiv),

- se regista (xvii) que dívidas, a existirem, têm como eventuais responsáveis os elencados no Mapa 4 (páginas 94 e 95) do ponto 235 do relato do Tribunal de Contas, do qual não constam os membros da CF e não visam esta CF,
- se registam (xviii) transtornos pessoais, pecuniários e morais conexos ao membros desta CF, nomeadamente porque, apesar de todas as tentativas de diálogo institucional (quer presencialmente quer por cartas) com o CA, na pessoa do seu Presidente, os membros desta CF não tiveram outra opção que não a sua legítima defesa, quer através da interposição de uma Ação Administrativa, quer através da interposição de uma Oposição à Execução Fiscal, quer ainda de requerimento de suspensão do processo de Execução Fiscal, como adiante se refere,
- se registou (xix) um ambiente de grande consternação devido à atuação do CA para com a CF, mormente, a falta de apoio judiciário à CF, e a necessidade de continuar a exercer as funções e competências que são atribuídas à CF nos Estatutos da ASF,
- se verificou (xx) no decurso de 2025 a não substituição desta CF, apenas com dois membros (vogal-ROC e vogal), que há muito excedeu o seu mandato (com *términus* a 30 de setembro de 2022), substituição que é esperada a todo o momento e o mais breve possível,
- se registou (xxi) no final de 2025 o envio de carta de renúncia ao Senhor Ministro de Estado e das Finanças, por razões de ordem pessoal, do cargo de Vogal da Comissão de Fiscalização da ASF, para

o qual foi designada em 1 de outubro de 2018, a partir de 1 de janeiro de 2026, sem resposta por parte da tutela,

- se rececionou (xxii) em janeiro de 2026, o Relatório de Auditoria 12/2025, 2.^a Secção, Volume I, do Tribunal de Contas², que não atribui a esta CF qualquer responsabilidade, incluindo a pronúncia da ASF, que não é acatada pelo Tribunal de Contas, desresponsabilizando esta CF por atos que lhe são alheios no âmbito das suas função e competências, como referido no ponto 235 a 246 desse relatório, reforçando a eventual responsabilidade do CA;
- se constatou (xxiii) a apreciação do relatório do Tribunal de Contas desde a página 67 que realça que o CA nunca suscitou qualquer consulta junto desta CF como se transcreve:

«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 LOER, 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 LOER 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.

² Recebido pelos membros da CF em carta de 16 de janeiro de 2026 com Assunto: Relatório n.º 12/2025 - AUDIT 2.ª S – Auditoria ao Financiamento da Atividade Reguladora de Seguros e Fundos de Pensões. Disponível em <https://www.tcontas.pt/pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2025/Rel012-2025-2s.pdf>.

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.» (sublinhado nosso),

- se verificou (xxiv) no início de 2026, a interposição de uma Ação Administrativa, de uma Oposição à Execução Fiscal, e de um requerimento de suspensão do processo de Execução Fiscal, por parte de cada um dos membros da CF.

Neste quadro, importa assinalar também que o exercício de 2025 foi caracterizado por um panorama global de incerteza macro-económica relacionado com conflitos armados na Ucrânia e no Médio Oriente, mas também com novos tipos de condicionantes e riscos associados à disputa pela liderança da ordem mundial, assente na competição pelo acesso a recursos e informação de diversa ordem; condicionantes que geraram, assim, novos tipos de tensões para a estabilidade financeira, obrigando a uma monitorização particular dos balanços e indicadores de risco relevantes de acompanhamento da operação e do negócio das entidades supervisionadas por parte da ASF.

Neste contexto, a apreciação global por parte da CF da atividade de gestão da ASF e dos Fundos por esta geridos, bem como o relato das atuações desenvolvidas para tal, traduzindo os aspetos nucleares ou mais centrais da atividade da CF, constam essencialmente do Relatório e Parecer desta CF sobre os Relatórios de Atividade e Contas Anuais da ASF, e dos Fundos por si geridos, aprovado em 30/3/2026 por esta CF, e enviado ao Presidente da ASF, nessa mesma data, para todos os devidos efeitos estatutários, e designadamente, para apresentação, ao Ministério das Finanças, no âmbito do encerramento das contas da ASF e dos Fundos geridos por esta Autoridade, a ser referenciado *infra*, **3.2.**

Sem prejuízo desses aspetos nucleares da sua atuação assim enquadrados e melhor discriminados nesse Relatório e Parecer anual da CF, impõe-se referir, quanto à atividade corrente da CF, que esta efetuou reuniões mensais, conforme previsto nos termos do artigo 28.º dos Estatutos da ASF, sendo ainda recorrente, em função das matérias em causa a cada momento, a *praxis* de realização de múltiplas outras reuniões, além das reuniões mensais ordinárias, num total de vinte e cinco reuniões da CF, tendo sido lavradas as respetivas atas que refletem integralmente o conteúdo dos seus trabalhos e relatam também todas as restantes atividades associadas da CF, envolvendo, designadamente, pedidos de informação ao CA da ASF e às direções da ASF e Fundos, traduzidos reflexamente em múltiplas *comunicações dirigidas ao CA por parte da CF* no decurso do exercício de 2025 sobre questões transversais à atividade da ASF e Fundos – *comunicações*, que, no quadro do que tem sido a *praxis* desta CF, pelo seu teor e metodologia, foram também assegurando de modo exaustivo e a par e passo *a transmissão ao CA das verificações e análises conduzidas pela CF*, no âmbito da sua

missão estatutária de escrutinar a gestão desenvolvida pelo CA, explicitando também, a par e passo, as correspondentes questões daí emergentes (*nos termos estatutariamente contemplados na al g) do n.º 1 do artigo 28.º dos Estatutos*).

3.2. – Apreciação do Relatório de Atividades e Contas anuais da ASF, FGA e FAT

3.2.1. - Como referido *supra*, os aspetos nucleares da atividade da CF ao longo do exercício de 2025 encontram-se devidamente recenseados e reportados no seu Relatório e Parecer sobre os Relatórios de Atividade e Contas Anuais da ASF, e dos Fundos por si geridos, respeitantes a tal exercício de 2025 (Relatório e Parecer da CF de 30 de março de 2026, para o qual aqui se remete).

De acordo com o que é exposto e mais circunstanciadamente detalhado nesse Relatório, a CF acompanhou, nos termos que lhe estão cometidos pelos Estatutos da ASF, a atividade de gestão da ASF e dos Fundos por esta geridos durante esse exercício de 2025, tendo obtido informações e esclarecimentos, quer em comunicações dirigidas ao CA (como já exposto), quer em reuniões com este mantidas, quer ainda em contactos com os Diretores e todos os responsáveis, a vários níveis, pelas unidades orgânicas da ASF relevantes para o exercício das competências da CF – designadamente mediante reuniões mantidas com, apreciável regularidade, com a Diretora do Departamento Financeiro – no quadro do relacionamento corrente e continuado que em termos estatutários a CF mantém com o mesmo – e de reuniões realizadas durante 2025 com a Diretora do Fundo de Acidentes de Trabalho (FAT), Dr.^a Célia Matos, com o Diretor do Gabinete de Controlo Interno, Dr. João Sobreiro e Sousa, quer com reuniões com o auditor externo (AE – BDO & Associados, SROC, Lda.).

Foram, além disso desde logo planeadas em trabalhos da CF ocorridos em 2025 outras reuniões - e pedidos de informação associados – mas apenas para materializar já no início de 2026 (como veio a suceder), designadamente, com os Diretores do Fundo de Acidentes de Trabalho (FAT), do Fundo de Garantia Automóvel (FGA), e do Gabinete de Controlo Interno, e também com o auditor externo (AE – BDO & Associados, SROC, Lda.).

Como igualmente exposto nesse Relatório cit. (sobre os RACA de 2025), para além desses aspetos, e por se reportar a uma área nevrálgica para o exercício de funções de escrutínio da legalidade financeira por parte da CF, impôs-se destacar, num plano de desejável plena ultrapassagem de condicionantes de um passado ainda recente - *maxime* os relacionados com o Departamento Financeiro da ASF com a cessação de funções do anterior Diretor no final de maio de 2021 (o qual havia iniciado funções em junho de 2020), avocação de funções pelo vogal do CA com respetivo pelouro (à semelhança do que já ocorrera ao longo do primeiro semestre do exercício de 2020) e designação e início de funções de nova Diretora do Departamento em outubro de 2021 - o aspeto positivo, que importará consolidar, decorrente do exercício de funções desde o exercício de 2022 e tendo entrando em 2025 no seu quarto ano de atividade, da titular do Departamento. Como vem sendo assinalado pelo CF no contexto acima descrito, mostrando-se a todos os títulos crucial a continuada estabilização no funcionamento deste Departamento da ASF, considerando também, entre outros aspetos, a *necessidade premente de dar plena concretização às determinações do SNC-AP em matéria de contabilidade analítica e de gestão e à absoluta necessidade de apresentação de resultados nesse domínio, pelas razões e conforme uma vez mais inventariado e recomendado de modo sistematizado circunstanciado, em especial nos pontos 5.2. e 6.5. do Relatório da CF sobre os RACA de 2025, cit., para cujas considerações e teor aqui integralmente se remete nos seus exatos termos.*

Noutro plano, e numa ótica de *governance*, considerando as recomendações do Relatório de Auditoria 12/2025, 2.^a Secção, Volume I, do Tribunal de Contas, a CF solicitou informação detalhada sobre as medidas que a ASF tomou no âmbito das recomendações (417 a 434) aí enunciadas, nomeadamente relativamente a Indicadores de Desempenho, tendo obtido como resposta que o CA determinou a elaboração de um Plano de Ação destinado a dar cabal cumprimento às recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas, encontrando-se em curso [março de 2026] os trabalhos necessários para o efeito, para o qual tem um prazo de seis meses. Naturalmente, no que concerne à recomendação 424, a CF não acompanha o entendimento feito pelo CA e sobretudo o seu acatamento com deliberações, logo em agosto de 2025, que visam esta CF, ainda no âmbito da versão provisória

desse relatório, consubstanciado pelo Relato de Auditoria n.º 1/2025, DA VII. Decorrente dessas deliberações e doutras em setembro de 2025, com a emissão certidões de ato administrativo e de dívida, em dezembro de 2025, surgiu um litígio entre o CA, na pessoa do seu Presidente, e os membros desta CF, como referido supra em **3.1**.

3.2.2. - Paralelamente, e como também exposto no seu Relatório e Parecer sobre os RACA de 2025, cit. a CF acompanhou a atividade desenvolvida pelo auditor externo (AE – BDO & Associados, SROC, Lda.). A esse título, acompanhou, designadamente, a atividade mantida ao longo de 2025 pelo Revisor Oficial de Contas (ROC), responsável pela emissão das Certificações Legais de Contas (CLCs) da ASF, FAT e FGA, através de diversas reuniões e trocas de informação, em diferentes fases da sua intervenção, numa ótica de interação com o planeamento e operacionalização dessas fases de intervenção, seguindo e tomando em consideração o conjunto dos trabalhos de auditoria realizados por esse auditor externo (AE) - cuja calendarização foi articulada com esta CF.

Nesse quadro, a CF apreciou igualmente, com a devida atenção e profundidade adequada à materialidade das matérias em causa, no âmbito da auditoria realizada às Demonstrações Financeiras e às Demonstrações Orçamentais de 2025, as CLCs emitidas pelo ROC, em representação do AE (BDO & Associados, SROC, Lda), incluindo documento “Relatório de garantia de fiabilidade sobre o apuramento dos gastos de gestão assumidos pela ASF na gestão do FAT e FGA”, que refere *“Contudo, verificámos que a plataforma ainda não se encontra totalmente integrada no novo ERP, mantendo-se necessária, nesta fase, a utilização complementar de um ficheiro excel para efeitos de imputação dos custos de gestão com base nos tempos registados. De acordo com a informação prestada pela ASF, encontra-se em curso uma avaliação custo-benefício para fundamentar a decisão, em 2026, sobre eventual integração automática dos tempos no novo sistema ERP.”*

Consequentemente *vê positivamente o facto de, em 2025, a ASF ter adotado e implementado o Modelo de Contabilidade de Gestão, nas condições descritas no Relatório da CF sobre os RACA de 2025, em observância da NCP - 27 prevista no normativo contabilístico em vigor, merecendo da parte do AE a retirada da ênfase e a emissão de CLC’s sem reservas, notando, adicionalmente, esta*

CF que a maximização, eficiência e utilização deste instrumento de gestão só será atingido, na sua plenitude, com a total operacionalização do mesmo no novo ERP (Primavera), sempre acatando a necessária limitação dos encargos debitados ao FGA e ao FAT a uma compensação circunscrita, na terminologia do Despacho n.º 242/2021 – SEFin, cit., do Senhor Secretário de Estado das Finanças, “apenas ao ressarcimento dos encargos efetivamente incorridos pela ASF com a administração do FGA, e do FAT, (...) não podendo incluir qualquer ganho ou benefício, direto ou indireto, relacionado com a gestão dos mesmos”, estando globalmente reunidas, ponderando os demais aspetos apreciados e sem prejuízo destes condicionalismos, as condições para a aprovação dos Relatórios de Atividade e Contas Anuais relativos ao exercício de dois mil e vinte e cinco, que lhe foram apresentados pelo CA, embora seja relevante o acompanhamento dos trabalhos em curso de adoção e efetiva implementação da contabilidade de gestão levados ao conhecimento desta CF, matéria que justifica devida atenção e seguimento, ou escrutínio, para todos os efeitos relevantes em vários planos de controlo financeiro.

3.2.3. - No quadro da mesma apreciação, suportada na sua atividade fiscalizadora de 2025, a CF analisou os principais aspetos atinentes a indicadores de desempenho da ASF, como matéria que tem sido privilegiada na sua ação de escrutínio global da ASF. Nesse plano - como se expõe mais circunstanciadamente no seu Relatório e Parecer sobre os RACA de 2025, cit. - face aos elementos constantes do RACA da ASF de 2025 nesta matéria e face às suas interações com as várias unidades da ASF e Fundos por esta geridos, a CF regista globalmente em termos positivos os desenvolvimentos verificados, *maxime* em termos operacionais **(i)** e, numa ótica exigente de *materialidade* das bases do sistema de monitorização dos indicadores de desempenho, **(ii)** volta a reiterar, em continuidade com as suas análises anteriores, a existência que ainda se verifica em largo grau de apreciáveis oportunidades de melhoria, novamente em especial – como se tem vindo a destacar também em Pareceres da CF sobre os Planos de Atividades – numa vertente *a montante* de devido aprofundamento da densificação e especificação substantivas dos objetivos estratégicos (*anualizados*, na ótica da verificação de resultados das atividades de cada exercício), das correspondentes vertentes de atuação, e da explicitação das concretas atividades a realizar (preferencialmente com maior desenvolvimento de específicas datas *previsionais de início e de termo*) referentes a cada unidade

orgânica, que lhe estiver concretamente afeta em termos de execução. Como a CF tem sublinhado, tal pressupõe a especificação, em sede de Planos Anuais, numa ótica de prioridades anuais de atuação – às quais a ASF se auto-vincule dentro das modernas tendências regulatórias neste domínio - de objetivos mais pormenorizados, que assim permitam 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, remetendo-se aqui a esse propósito para as considerações expendidas sobre a especificação de objetivos anuais para o seu Parecer de agosto de 2025, cit., sobre Planos e Orçamentos).

Quanto a essa *materialidade na densificação, a montante, de objetivos e programação anual de atividades que os corporizam*, a CF, numa perspectiva de benchmark, e sobretudo numa ótica proativa de colaboração para a efetiva realização de oportunidades de melhoria detetadas, volta a remeter, entre outros aspetos, para o benchmark emergente de (a) autoridades supranacionais europeias (reguladoras, *maxime* na área financeira), na construção e apresentação de ‘*key performance indicators*’, bem como de (b) *modelos sistemáticos* de aferição de indicadores de desempenho, acompanhados da explicitação das respetivas métricas, que resultam, também, de análises de organizações internacionais de referência, v.g., apenas a título ilustrativo, ao nível de cada eixo em que se projetam os indicadores, com a densificação de diferentes sub-parâmetros concretamente aplicáveis, assim diferenciando relativamente cada *tipo de indicador* em função das *caraterísticas também diferenciadas desses eixos*, em torno de elementos de eficácia, eficiência e qualidade. Nesse exercício de *benchmarking* e proativo e fazendo avultar a perspectiva *a montante* da necessária e adequada especificação a montante de *prioridades de atuação* a serem depois consequentemente mensuradas na sua execução pode, quanto a atividades em curso noutros reguladores e supervisores, *a título meramente ilustrativo* de tal modelo e *graus de especificação das prioridades, indicadores e outputs, combinando cumulativamente óticas plurianuais e anuais*, referenciar-se, v.g., o *Final Single Programming Document 2025-2027 – Including Annual Working Programme*, de 19 de dezembro de 2024, da EIOPA (*European Insurance and Occupational Pensions Authority*), ou o *Work Programme 2025* da EBA (*European Banking Authority*) (EBA/Rep/2024/20), de setembro de 2024.

3.3. – Outros Trabalhos Efetuados

Para além do acompanhamento global da atividade de gestão da ASF e dos Fundos por esta geridos durante o exercício de 2025, nos termos referenciados na seção precedente (*supra*, **3.2.**), a CF, no âmbito das suas funções e competências relativas à fiscalização da ASF, assegurou ainda, designadamente, as seguintes intervenções e trabalhos principais:

- Procedeu trimestral e semestralmente à análise da execução orçamental, tendo emitido os respetivos relatórios, em 29 de abril de 2025, em 30 de julho de 2025 e em 28 de outubro de 2025;
- Acompanhou, nos termos e estritamente dentro dos limites das suas competências, e só com dois membros, aspetos atinentes a vicissitudes e reorganizações internas, compreendendo também informações solicitadas pela CF sobre essas matérias;
- Emitiu Parecer sobre os Planos de Atividades e Propostas de Orçamentos da ASF, FGA e FAT para 2026, em 8 de agosto de 2025, como primeira pronúncia nas exatas condições relatadas nesse Parecer, e um Aditamento ao mesmo, em 8 setembro de 2025, cuja eventual necessidade então ressaltava.

Para além disso, a CF tomou conhecimento, entre várias outras informações e elementos que lhe foram disponibilizados, todos emitidos pelo GCI (Núcleo de Auditoria Interna), e recebidos por esta CF a 17 de março de 2026, dos seguintes documentos:

- “Plano Anual de Auditoria 2025”;
- “Plano de Auditoria (Bienal) 2026-27”;
- “Relatório Verificação dos procedimentos instituídos pelo DFI na gestão do novo modelo de apuramento dos custos de gestão e na fiabilidade dos resultados”, e
- “Fast Audit incidente de segurança + Reporte sobre a implementação das recomendações que resultaram da Fast-Audit”.

Já depois de aprovado e enviado o Relatório e Parecer desta CF sobre os Relatórios de Atividade e Contas Anuais da ASF, e dos Fundos por si geridos em 2025, esta CF rececionou também, em 13 de



abril de 2026, do GCI, a versão final do “Relatório de Recomendações de Controlo Interno 2025” da ASF, que já inclui os comentários da ASF a cada uma das recomendações formuladas pelo auditor externo (BDO) que será objeto de análise desta CF oportunamente.

Esta CF também recebeu um email de resposta do AE, em 20 de abril de 2026, na sequência de um conjunto de esclarecimentos/confirmação que lhe foram solicitadas em 31 de março de 2026 por esta CF, na sequência da reunião de trabalho *on line* realizada com o Dr. Ismael Táboas, com a Dra. Sandra Filipe e com o Dr. Sérgio Ferreira, no dia 18 de março, sobre os aspetos mais relevantes relativos à auditoria final das contas estatutárias de 2025 da ASF, e dos Fundos por si geridos, notando que permanece uma discordância entre a ASF e a Autoridade da Concorrência (AdC) no valor a receber por esta última relativamente a 2022, assunto que esta CF revisitará decorrente da informação prestada pelo AE.

A CF acompanhou ainda, transversalmente, a atividade desenvolvida pela ASF e Fundos por esta geridos, designadamente:

- a) através da leitura das atas do CA;
- b) através da solicitação de informação complementar a essas atas, quando o teor das deliberações constante das atas não permita – como sucedeu em diversos casos - apreender em toda a sua extensão as matérias em causa, e mediante a respetiva análise;
- c) através da regular análise da informação orçamental e de informações complementares, nomeadamente associadas a execução orçamental e compreendendo análise periódica de elementos atinentes a situação económica, financeira, patrimonial e contabilística, disponibilizada pelos serviços;
- d) através de reuniões com diversos departamentos e unidades funcionais da ASF e Fundos por esta geridos, no quadro de procedimentos de interação com os mesmos que a CF se tem proposto

realizar com alguma regularidade em cada exercício (sendo destacadas *supra* neste Relatório algumas das principais interações no decurso de 2025);

e) através, em particular e no quadro do núcleo das atribuições da CF, de reuniões regulares de trabalho com o DF da ASF;

f) mediante reuniões de acompanhamento, em certas fases, dos trabalhos de campo do auditor externo (AE) e do ROC que, nesse âmbito, é responsável pela emissão da certificação legal de contas (CLC) das ASF e dos Fundos, seja mediante interação técnica com o ROC da CF, seja mediante interação com toda a CF;

g) através da análise e obtenção da CLC emitida no quadro da auditoria externa e dos elementos e relatos técnicos que a suportem, com a qualificação verificada na alínea precedente;

h) mediante comunicações institucionais adequadas sempre que necessário assegurar a disponibilização tempestiva das suas análises estatutárias;

i) mediante a solicitação direta, a cada momento, dos elementos e informações considerados necessários, aos vários serviços da ASF e Fundos, no quadro das competências estatutárias previstas na al. b) do n.º 3 do artigo 28.º dos Estatutos da ASF;

j) mediante solicitação de informações e/ou esclarecimentos ao CA, designadamente (entre outras) em matérias atinentes a programação orçamental e de planificação de atividades a finalizar já em 2026.

4. – Notas Finais

Impõe-se registar a importância fundamental das interações mantidas pela CF, no âmbito dos trabalhos anteriormente descritos, com o CA e com o conjunto das Direções da ASF e Fundos, e o

espírito de cooperação institucional que se procura imprimir a essas interações em ordem ao melhor seguimento das apreciações produzidas pela CF, e com vista à melhor e mais eficiente prossecução, a cada momento, dos objetivos estatutários da ASF e dos Fundos por esta geridos, naturalmente com observância dos limites que decorrem da esfera de atribuições da CF e, noutro plano, da necessária *autonomia* da CF com as suas implicações em matéria de *governance*, incluindo no que respeita à adequada *segregação* das suas estruturas próprias de apoio bem como à gestão e controlo do seu acervo administrativo, a qual continua a não se encontrar assegurada, num quadro de apoio à CF pelo Secretariado-Geral do CA, como vem sendo reiteradamente manifestado pela CF em diversas comunicações ao CA, discordando desse enquadramento, sem qualquer sucesso até ao presente.

A título incidental regista-se a *praxis* que se generalizou e tornou recorrente por parte do CA de pronúncias por parte deste sobre os pareceres e relatórios estatutários da CF, após a emissão e apresentação dos mesmos por parte da CF, propondo-se refutar ou comentar *ex post*, com múltiplas qualificações, o teor desses documentos. Essa atuação voltou a registar-se na carta que o CA enviou em 15 de abril de 2026 ao Ministro de Estado e das Finanças (SAI-CA 232 20260415) com o “Assunto: Envio dos Relatórios de Atividades e Contas Anuais de 2025 da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF), do Fundo de Acidentes de Trabalho (FAT) e do fundo de Garantia Automóvel (FGA)”, que excedeu em quinze dias a data prevista de 31 de março.

Acresce a esta situação, o contexto de litígio judicial que se vive atualmente entre a CF e o CA decorrente de deliberações deste último que extravasam as competências do CA e do seu presidente (artigos 16.º e 17.º dos Estatutos), que querendo defender a sua posição junto do Tribunal de Contas, inexplicavelmente resolveu atribuir responsabilidades a esta CF, como exposto supra em **3.1**.

Neste contexto, a CF entende deixar expresso, em geral, o seu agradecimento no plano formal-institucional ao CA, bem como, muito em especial, pela colaboração prestada à CF por todas as áreas funcionais da ASF e dos Fundos por esta geridos, no âmbito das suas unidades de apoio - no quadro dos contactos regulares mantidos ao abrigo do regime estatuído na alínea b) do nº 3 do artigo 28.º dos

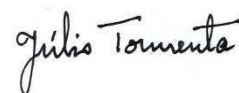


Estatutos da ASF - devendo aqui destacar-se, sobremaneira, atendendo ao núcleo das atribuições desta CF, a pronta colaboração sempre prestada pelo conjunto dos membros do DF.

Lisboa, 30 de abril de 2026



Maria Teresa Medeiros Garcia
Vogal



Júlio César Nunes Tormenta
Vogal/ROC