



Brussels, 14 March 2023
(OR. en, pt)

7365/23

**Interinstitutional File:
2022/0408(COD)**

JUSTCIV 42
ECOFIN 238
COMPET 195
JAI 301
CODEC 361
IA 41
INST 59
PARLNAT 33

COVER NOTE

From: The Portuguese Parliament
date of receipt: 11 March 2023
To: The President of the Council of the European Union
Subject: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council harmonising certain aspects of insolvency law
[15896/22 - COM(2022) 702 final]
- Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

Delegations will find enclosed the opinion¹ of the Portuguese Parliament on the abovementioned proposal.

¹ Translation(s) of the opinion may be available on the Interparliamentary EU Information Exchange website (IPEX) at the following address: <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/search/document/results>



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARECER
COM (2022) 702
Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que
harmoniza certos aspectos do direito da insolvência



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, pela Lei n.º 18/2018, de 2 de maio e pela Lei n.º 64/2020, de 2 de novembro, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que harmoniza certos aspectos do direito da insolvência [COM (2022) 702].

A supra identificada iniciativa foi sinalizada à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e à Comissão de Orçamento e Finanças, comissões competentes em razão da matéria, as quais analisaram a referida iniciativa e aprovaram os respetivos relatórios que se anexam ao presente parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1 – A presente iniciativa diz respeito à Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que harmoniza certos aspectos do direito da insolvência.

2 – Importa, pois, começar por referir que a presente iniciativa tem por objetivo contribuir para o bom funcionamento do mercado interno e eliminar os obstáculos ao exercício de liberdades fundamentais, como a livre circulação de capitais e a liberdade de estabelecimento, que resultam das diferenças entre as legislações e os procedimentos nacionais no domínio da insolvência.

3 – Neste contexto, é referido que as grandes diferenças no direito substantivo em matéria de insolvência reconhecidas pelo Regulamento (UE) 2015/848 do Parlamento



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Europeu e do Conselho¹ criam obstáculos ao mercado interno, reduzindo a atratividade dos investimentos transfronteiras e afetando, assim, a circulação transfronteiras de capitais dentro da União e de países terceiros e para os mesmos.

4 – Nesta sequência, importa relembrar que os processos de insolvência asseguram a liquidação ou a reestruturação ordenada das empresas ou dos empresários em dificuldades financeiras e económicas.

Estes processos são fundamentais no âmbito dos investimentos financeiros, dado que determinam o valor final de recuperação desses investimentos.

A existência de regras divergentes entre os Estados-Membros contribuiu para o aumento da insegurança jurídica e da imprevisibilidade relativamente aos resultados dos processos de insolvência, aumentando assim os obstáculos, em especial para os investimentos transfronteiras no mercado interno.

As grandes divergências no valor de recuperação e no tempo necessário para concluir os processos de insolvência em toda a União têm repercussões negativas na previsibilidade dos custos para os credores e os investidores em situações transfronteiras no mercado interno.

5 – É, ainda, referido na presente iniciativa que a integração do mercado interno no domínio das legislações em matéria de insolvência defendida pela iniciativa em causa é um instrumento fundamental para um funcionamento mais eficiente dos mercados de capitais na União Europeia, incluindo um maior acesso ao financiamento das empresas.

Por conseguinte, é necessário estabelecer requisitos mínimos em domínios específicos dos processos nacionais de insolvência que têm um impacto significativo na eficiência e na duração desses processos, nomeadamente nos processos de insolvência transfronteiras.

6 – Neste sentido, importa sublinhar que a presente iniciativa *faz parte da prioridade da Comissão Europeia de promover a União dos Mercados de Capitais, um projeto*

¹ Regulamento (UE) 2015/848 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativo aos processos de insolvência (JO L 141 de 5.6.2015, p. 19).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

fundamental para impulsionar a integração financeira e económica na União Europeia².

7 – A presente iniciativa refere, deste modo, que há muito que a ausência de regimes de insolvência harmonizados foi identificada como um dos principais obstáculos à liberdade de circulação de capitais na UE e a uma maior integração dos mercados de capitais da União Europeia.

Em 2015, o Parlamento Europeu, o Conselho, a Comissão e o Banco Central Europeu (BCE) identificaram conjuntamente o direito da insolvência como um domínio fundamental para alcançar uma «verdadeira» União dos Mercados de Capitais³

As instituições internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), e vários grupos de reflexão também partilham do mesmo ponto de vista.

Em 2019, o FMI identificou as práticas de insolvência como um dos três principais obstáculos a uma maior integração dos mercados de capitais na Europa, a par da transparéncia e da qualidade da regulamentação.

O BCE salientou repetidamente a necessidade de dar resposta às principais deficiências e divergências entre quadros de insolvência, para além do projeto de diretiva relativa à insolvência, à reestruturação e à concessão de uma segunda oportunidade, uma vez que leis em matéria de insolvência mais eficientes e harmonizadas (a par de outras medidas) podem melhorar a segurança para os investidores, reduzir os custos e facilitar os investimentos transfronteiriços, tornando ao mesmo tempo o capital de risco mais atrativo e mais acessível para as empresas⁴.

8 – Nesta sequência, é indicado que as regras em matéria de insolvência estão fragmentadas em função das fronteiras nacionais, produzindo assim, diferentes

² COM(2020) 590 final.

³ Relatório dos cinco presidentes (https://commission.europa.eu/publications/five-presidents-report-completing-europe-s-economic-and-monetary-union_pt), Resolução do Parlamento Europeu, de 9 de julho de 2015, sobre a construção de uma União dos Mercados de Capitais [2015/2634(RSP)] e Resolução do Parlamento Europeu, de 8 de outubro de 2020, sobre o aprofundamento da União dos Mercados de Capitais [2020/2036(INI)].

⁴ Banco Central Europeu, Financial integration in Europe (não traduzido para português), maio de 2018, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/fie/ecb.financialintegrationineurope201805.en.pdf>, e Financial Integration and Structure in the Euro Area (não traduzido para português), abril de 2022, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/fie/ecb.fie202204~4c4f5f572f.en.pdf>.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

resultados nos diversos Estados-Membros e, em especial, têm níveis de eficiência distintos em termos do tempo necessário para liquidar uma empresa e do valor que pode vir a ser recuperado.

Nalguns Estados-Membros, esta circunstância conduz a processos de insolvência morosos e a um valor médio de recuperação baixo no âmbito dos processos de liquidação.

As diferenças nos regimes nacionais também criam insegurança jurídica no que respeita aos resultados dos processos de insolvência e conduzem a custos de informação e aprendizagem mais elevados para os credores transfronteiras em comparação com os que só operam a nível nacional.

9 – A presente iniciativa relembra, igualmente, que dos 120 mil a 150 mil processos anuais de insolvência na União Europeia, 10 % a 20 % incluíam um elemento de concessão de crédito transfronteiras.

Os regimes de insolvência divergentes na UE constituem um problema específico para os investidores transfronteiras, que têm potencialmente de ter em conta 27 regimes de insolvência diferentes aquando da avaliação de uma oportunidade de investimento fora do seu Estado-Membro de origem.

10 – Deste modo, as condições de concorrência não são equitativas, porquanto é considerado mais atrativo realizar investimentos nos Estados-Membros com regimes de insolvência mais eficientes do que nos Estados-Membros com regimes de insolvência menos eficientes, criando assim um obstáculo significativo à circulação transfronteiras de capitais e ao funcionamento do mercado único de capitais na UE.

As empresas dos Estados-Membros com quadros de insolvência mais eficientes são também suscetíveis de ter acesso a financiamento mais barato, o que as coloca numa situação de vantagem competitiva relativamente às empresas de outros Estados-Membros.

11 - Além disso, os regimes de insolvência divergentes entre os Estados-Membros dissuadem os investidores de considerar realizar investimentos em Estados-Membros cujos sistemas jurídicos não conhecem tão bem.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Este é particularmente o caso dos investidores que não dispõem dos recursos necessários para avaliar 27 regimes de insolvência diferentes. Esta circunstância reduz o potencial global de investimento transfronteiras na UE, o que limita a profundidade e a amplitude dos mercados de capitais da UE e compromete o êxito geral do projeto da União de Mercados de Capitais.

12 – Importa, ainda, sublinhar que a atual crise energética e a reduzida margem de manobra orçamental para a concessão de subvenções públicas podem conduzir a um aumento do encerramento de empresas no futuro. Um maior número de empresas pode defrontar-se com condições em que o seu nível de endividamento se revele insustentável.

Além disso, os últimos desenvolvimentos económicos mostram que a economia da União Europeia ainda está vulnerável a perturbações e choques económicos consideráveis. Caso se verificassem choques económicos, regras em matéria de insolvência mais eficientes e mais bem alinhadas na UE aumentariam a capacidade de absorção desses choques.

13 – Nesta sequência, é referido na presente iniciativa que a ausência de uma maior convergência nos regimes de insolvência impede que o nível de investimentos transfronteiras e as relações empresariais transfronteiras atinjam o seu potencial.

É necessária, pois, uma ação a nível da UE para reduzir significativamente a fragmentação dos regimes de insolvência. Essa ação apoiaria a convergência de elementos específicos das regras em matéria de insolvência dos Estados-Membros e criaria normas comuns em todos os Estados-Membros, facilitando assim o investimento transfronteiras.

14 – Por conseguinte, as medidas a nível da UE garantiriam condições de concorrência equitativas e evitariam distorções na tomada de decisões de investimento transfronteiras causadas pela falta de informações sobre a conceção e as diferenças na conceção dos regimes de insolvência.

Tal ajudaria a facilitar os investimentos transfronteiras e a concorrência, protegendo simultaneamente o bom funcionamento do mercado único.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Dado que as divergências nos regimes de insolvência são um obstáculo importante ao investimento transfronteiras, a sua eliminação é crucial para a realização de um mercado único de capitais na União Europeia.

15 – Por último, e nesta sequência, sublinha-se que o objetivo da presente iniciativa é, pois, reduzir as diferenças nas legislações nacionais em matéria de insolvência e, assim, tratar a questão das legislações em matéria de insolvência mais inefficientes nalguns Estados-Membros, aumentando a previsibilidade dos processos de insolvência em geral e diminuindo os obstáculos à livre circulação de capitais.

Ao harmonizar aspectos específicos das legislações em matéria de insolvência, a presente iniciativa visa, em especial, reduzir os custos de informação e aprendizagem para os investidores transfronteiras.

Assim, a existência de legislações em matéria de insolvência mais uniformes alarga as possibilidades de escolha do financiamento disponível para as empresas em toda a União.

Atentas as disposições da presente iniciativa, cumpre suscitar as seguintes questões:

a) Da Base Jurídica

A presente iniciativa baseia-se no artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, que prevê a adoção das medidas necessárias à aproximação das disposições nacionais que tenham por objeto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno.

b) Do Princípio da Subsidiariedade

Importa referir, uma vez mais, que os obstáculos resultantes de regimes nacionais de insolvência muito diferentes dificultam a concretização de um mercado único na UE em geral e a criação da União de Mercados de Capitais em particular, e justificam, por consequência, a implementação de um quadro regulamentar de insolvência da UE mais unificado.

No entanto, os diferentes pontos de partida, as tradições jurídicas e as preferências políticas dos Estados-Membros significam que as reformas executadas a nível



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

nacional neste domínio não são suscetíveis de conduzir a sistemas de insolvência plenamente convergentes e de melhorar, assim, a sua eficiência global.

A harmonização das legislações nacionais em matéria de insolvência pode conduzir a um funcionamento mais homogéneo dos mercados de capitais da UE, reduzindo a fragmentação do mercado e assegurando um melhor acesso ao financiamento das empresas.

A ação a nível da UE está em melhor posição para reduzir substancialmente a fragmentação dos regimes nacionais de insolvência e assegurar a convergência de elementos específicos das regras em matéria de insolvência dos Estados-Membros de modo a facilitar o investimento transfronteiras em todos os Estados-Membros.

A ação a nível da UE asseguraria também condições de concorrência equitativas e reduziria o risco de distorções na tomada de decisões de investimento transfronteiras causadas pelas diferenças efetivas nos regimes de insolvência e pela ausência de informações sobre essas diferenças.

Nesta sequência, e atendendo a que os objetivos da presente iniciativa não podem ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros *de per si*, uma vez que as diferenças entre os regimes nacionais de insolvência continuariam a levantar obstáculos à livre circulação de capitais e à liberdade de estabelecimento, mas podem ser mais bem alcançados ao nível da União, a União pode tomar medidas, em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia.

É, pois, cumprido e respeitado o princípio da subsidiariedade.

c) Do Princípio da Proporcionalidade

A presente iniciativa, como já acima referido, tem por objetivo contribuir para o bom funcionamento do mercado interno e eliminar os obstáculos ao exercício de liberdades fundamentais, como a livre de circulação de capitais e a liberdade de estabelecimento, que resultam das diferenças entre as legislações e os processos nacionais no domínio da insolvência das empresas.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Para concretizar este objetivo, a presente iniciativa estabelece unicamente requisitos mínimos de harmonização apenas em domínios específicos do direito substantivo em matéria de insolvência suscetíveis de ter um impacto mais significativo na eficiência e na duração de tais processos.

A presente iniciativa prevê, assim, uma margem de flexibilidade suficiente para que os Estados-Membros adotem medidas nos domínios fora do seu âmbito de aplicação, bem como para que estabeleçam medidas adicionais nos domínios harmonizados, desde que essas medidas estejam em consonância com o objetivo da presente iniciativa.

Assim, e em conformidade com o princípio da proporcionalidade, estipulado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia, a presente iniciativa não excede o necessário para alcançar os seus objetivos.

É, pois, cumprido e respeitado o princípio da proporcionalidade.

PARTE III – PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento os Relatórios das comissões competentes, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1 - A presente iniciativa não viola os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União e o proposto não excede o necessário para tal.

2 - Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Palácio de S. Bento, 7 de março de 2023

P^{ta}

O Deputado Autor do Parecer

(Nuno Carvalho)

O Presidente da Comissão

(Luís Capoulas Santos)

PARTE IV – ANEXO

- Relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias
- Relatório da Comissão de Orçamento e Finanças.
- Nota Técnica realizada pelos serviços da Comissão de Assuntos Europeus.

10



RELATÓRIO

COM (2022) 702 final – PROPOSTA DE DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que harmoniza certos aspectos do direito da insolvência

I. Nota preliminar

Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 21/2012, de 17 de maio, 18/2018, de 2 de maio, e 64/2020, de 2 de novembro, relativa ao “*Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia*”, a Comissão de Assuntos Europeus solicitou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias a emissão de relatório sobre a COM (2022) 702 final – “*Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que harmoniza certos aspectos do direito da insolvência*”.

Este relatório destina-se a analisar a observância do princípio da subsidiariedade, nos termos previstos no artigo 6.º do Protocolo n.º 2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, anexo ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado do Funcionamento da União Europeia (TFUE), bem como no artigo 3.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 21/2012, de 17 de maio, 18/2018, de 2 de maio, e 64/2020, de 2 de novembro.

II. Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

A COM (2022) 702 final refere-se à Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que harmoniza certos aspectos do direito da insolvência.



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Reconhecendo que a ausência de regimes de insolvência harmonizados é um dos principais obstáculos à livre circulação de capitais na União Europeia e a uma maior integração nos mercados de capitais da UE, esta iniciativa pretende reduzir significativamente a fragmentação dos regimes de insolvência, através da convergência de elementos específicos das regras em matéria de insolvência dos Estados-Membros e da criação de normas comuns em todos os Estados-Membros, por forma a facilitar o investimento transfronteiras.

Esta proposta de Diretiva, que se baseia no artigo 114.º do TFUE que prevê a adoção das medidas necessárias à aproximação das disposições nacionais que tenham por objeto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno, tem por objetivo principal estabelecer regras comuns relativas às seguintes matérias:

- Ações de impugnação pauliana;
- À deteção dos ativos pertencentes à massa insolvente;
- Aos processos *pre-pack*;
- À obrigação de os administradores apresentarem um pedido de abertura do processo de insolvência;
- Aos processos simplificados de liquidação aplicáveis às microempresas;
- Às comissões de credores;
- À elaboração de uma ficha de informações fundamentais pelos Estados-Membros sobre determinados elementos da sua legislação nacional em matéria de processo de insolvência.

É salientado que a presente iniciativa faz parte da prioridade da Comissão de promover a União dos Mercados de Capitais, um projeto fundamental para impulsionar a integração financeira e económica na UE.

É dada a seguinte explicação pormenorizada das disposições específicas da proposta vertida na COM (2022) 702 final:

"A presente proposta visa as três dimensões fundamentais do direito da insolvência: i) a recuperação de ativos através da liquidação da massa insolvente; ii) a eficiência dos



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

processos; e iii) a distribuição previsível e justa do valor recuperado entre os credores. Os seus elementos constitutivos foram cuidadosamente selecionados com base na experiência da negociação da Diretiva sobre reestruturação e insolvência, nas deliberações e recomendações finais do grupo de peritos, nos resultados da consulta pública, num estudo efetuado por um consultor externo e numa vasta interação com as partes interessadas.

A presente proposta visa maximizar, a favor dos credores, a recuperação de valor junto da empresa em situação de insolvência. Para o efeito, as disposições relativas às ações de impugnação pauliana e à deteção de ativos reforçam-se mutuamente. Para tal, introduzem um conjunto mínimo de condições harmonizadas aplicáveis ao exercício de ações de impugnação pauliana e reforçam a deteção de ativos através da melhoria do acesso dos administradores da insolvência às informações sobre contas bancárias, às informações sobre os beneficiários efetivos e a determinados registos nacionais de ativos, incluindo os de outros Estados-Membros. Estas disposições são combinadas com a possibilidade de maximizar o valor de recuperação da empresa numa fase inicial através dos processos *pre-pack* e com a obrigação dos administradores de apresentarem sem demora um pedido de abertura do processo de insolvência para evitar potenciais perdas de valor dos ativos para os credores.

A presente proposta visa ainda reforçar a eficiência processual, nomeadamente para a liquidação de microempresas em situação de insolvência. É importante assegurar que as novas regras também funcionem bem para as microempresas na UE. O custo dos processos normais de insolvência é incomportável para estas empresas e a possibilidade de beneficiar do perdão das dívidas permite-lhes desbloquear o capital empresarial para novos projetos. Tal é complementado por uma maior transparéncia para os credores sobre as principais características da legislação nacional em matéria de processos de insolvência, incluindo o elemento de desencadeamento da insolvência.

Por último, para assegurar a distribuição justa e previsível dos valores recuperados entre os credores, a proposta introduz requisitos para melhorar a representação dos interesses dos credores nos processos através das comissões de credores. Tal é complementado por uma maior transparéncia para os credores em relação às regras que regem a graduação dos créditos.

A proposta de diretiva está dividida em nove títulos.

O título I contém as disposições gerais relativas ao âmbito de aplicação e às definições.

O título II relativo às ações de impugnação pauliana prevê regras mínimas de harmonização destinadas a proteger a massa insolvente contra a remoção ilegítima de ativos efetuada antes da abertura do processo de insolvência. O objetivo é assegurar que a legislação dos Estados-Membros em matéria de processos de insolvência preveja uma norma mínima de proteção relativa à nulidade, à anulabilidade ou à inexequibilidade dos



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

atos jurídicos prejudiciais para o conjunto dos credores. Ao mesmo tempo, os Estados-Membros podem introduzir ou manter regras que assegurem um nível mais elevado de proteção dos credores, por exemplo, prevendo mais fundamentos de impugnação. As disposições constantes deste título estabelecem os pré-requisitos gerais aplicáveis às situações em que um ato jurídico pode ser declarado nulo, aos fundamentos de impugnação e às consequências jurídicas das ações de impugnação pauliana.

O artigo 4.º estabelece os pré-requisitos gerais aplicáveis às ações de impugnação pauliana, enunciando que todos os atos jurídicos — incluindo as omissões — podem ser objeto de ação de impugnação pauliana, contanto que sejam prejudiciais para o conjunto dos credores e que sejam satisfeitos quaisquer dos fundamentos de impugnação identificados nos artigos subsequentes.

O artigo 5.º esclarece que as disposições relativas às ações de impugnação pauliana são regras mínimas de harmonização, pelo que os Estados-Membros podem manter ou adotar disposições que prevejam um maior nível de proteção dos credores.

O artigo 6.º estabelece o primeiro fundamento de impugnação específico («preferências»). Trata-se de atos jurídicos que beneficiaram um credor (ou um grupo de credores) e que foram praticados no prazo de três meses antes da apresentação à insolvência ou após a apresentação à insolvência («período suspeito»). Dado que este fundamento de impugnação resulta da perfeição elementar do ato jurídico, o período suspeito é o mais curto em comparação com os períodos suspeitos dos outros fundamentos de impugnação. Além disso, para as «coberturas conformes» (ou seja, as prestações plenamente de acordo com o crédito do credor, como a satisfação de um crédito devido através dos meios de pagamento habituais), os atos jurídicos só podem ser anulados ou declarados nulos com base neste fundamento se o credor soubesse, ou devesse saber, que o devedor era incapaz de pagar as suas dívidas ou que foi apresentado um pedido de abertura do processo de insolvência. Por último, a disposição enumera determinados tipos de atos jurídicos que não podem ser anulados ou declarados nulos com base neste fundamento.

O artigo 7.º estabelece o segundo fundamento de impugnação específico: atos jurídicos subavaliados. Este fundamento não só abrange as ofertas ou outras doações, como também os atos jurídicos contra uma contraprestação invulgarmente baixa. Desempenha um papel significativo no direito das ações de impugnação pauliana, uma vez que é (entre outros aspetos) uma via de recurso eficiente contra os eventuais esforços do devedor para impedir o acesso dos credores aos seus ativos, transferindo-os para terceiros, como membros da família ou entidades gestoras de ativos, enquanto continua a poder usufruir dos mesmos.

O artigo 8.º estabelece o terceiro e último fundamento de impugnação: ações intencionalmente fraudulentas, ou seja, atos jurídicos que prejudicam os credores.



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

O artigo 9.º determina as consequências gerais das ações de impugnação pauliana. De entre estas, podem citar-se a inexequibilidade dos créditos resultantes de um ato jurídico declarado nulo, bem como a obrigação da parte que beneficia desse ato jurídico de compensar integralmente a massa insolvente pelos prejuízos causados. O artigo esclarece que a obrigação de compensar a massa insolvente não pode ser imputada aos créditos da outra parte do ato jurídico declarado nulo.

O artigo 10.º estabelece as disposições relativas aos direitos da outra parte do ato jurídico declarado nulo. Em especial, os créditos satisfeitos mediante o ato jurídico anulado ou declarado nulo são restaurados na medida em que a parte compense a massa insolvente.

O artigo 11.º trata da responsabilidade de terceiros: qualquer herdeiro ou sucessor universal da outra parte do ato jurídico anulado ou declarado nulo sucede na posição dessa parte, também no que diz respeito às consequências jurídicas das ações de impugnação pauliana. Os sucessores individuais só são responsáveis se tiverem adquirido o ativo por um preço inferior ao seu valor real ou se conhecerem, ou devessem conhecer, as circunstâncias em que as ações de impugnação pauliana se baseiam.

O artigo 12.º confirma o privilégio de reestruturação introduzido pelos artigos 17.º e 18.º da Diretiva (UE) 2019/1023. Estabelece que as regras relativas às ações de impugnação pauliana constantes deste título não afetam a aplicação dos artigos 17.º e 18.º da Diretiva (UE) 2019/1023.

O título III relativo à deteção dos ativos pertencentes à massa insolvente é uma intervenção específica, que deve ser aplicada no contexto do Regulamento (UE) 2015/848, que determina que, em princípio, os administradores da insolvência podem também exercer, no território de outros Estados-Membros, os poderes que lhes são conferidos pela lei do Estado-Membro onde foi aberto o processo principal de insolvência e onde foram nomeados. Nesse título, as regras específicas centram-se no acesso dos administradores da insolvência a vários regtos que contêm informações pertinentes sobre os ativos que pertencem, ou devem pertencer, à massa insolvente. Alguns regtos eletrónicos nacionais são públicos ou mesmo acessíveis através das plataformas de interconexão únicas criadas pela UE, como o Sistema de Interligação dos Regtos de Insolvência (IRI)¹. As disposições da presente proposta de diretiva alargam o âmbito dos regtos a que os administradores da insolvência têm acesso a alguns regtos que não são do domínio público, como os originalmente criados nos termos do quadro da UE em matéria de luta contra o branqueamento de capitais (regtos centrais nacionais de contas bancárias ou informações sobre fundos fiduciários constantes dos regtos de beneficiários efetivos dos Estados-Membros). O título III também determina que os Estados-Membros devem facultar aos administradores da insolvência estrangeiros acesso

¹ https://europa.eu/justice/europa/246/PT/bankruptcy_and_insolvency_registers_search_for_insolvent_debtors_in_the_eu?init=true



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

direto e rápido aos registos enumerados no anexo (desde que estes já estejam disponíveis no Estado-Membro).

O artigo 13.º exige que os Estados-Membros designem os tribunais de insolvência no seu território que têm acesso direto aos mecanismos nacionais centralizados automatizados, como os registos centralizados de contas bancárias ou os sistemas eletrónicos de extração de dados, criados nos termos do artigo 32.º-A da Diretiva (UE) 2015/849². A Diretiva (UE) 2015/849 determina que os Estados-Membros devem criar mecanismos centralizados automatizados que permitam a identificação de todas as pessoas singulares ou coletivas que sejam titulares ou que controlem contas de pagamento e contas bancárias identificadas pelo número IBAN e cofres detidos por uma instituição de crédito. A Diretiva Antibranqueamento de Capitais também proporciona às Unidades de Informação Financeira dos Estados-Membros acesso imediato e não filtrado a estes registos. A Diretiva (UE) 2019/1153³ concede acesso direto e imediato aos registos nacionais de contas bancárias às autoridades de aplicação da lei designadas pelos Estados-Membros para o efeito, quando este acesso é necessário para o exercício das suas atribuições no âmbito da luta contra a criminalidade grave. Nos termos da Diretiva (UE) 2019/1153, os gabinetes de recuperação de ativos devem também ter acesso direto. O artigo 12.º assegura que só os tribunais de insolvência devidamente designados e comunicados à Comissão têm acesso direto aos registos de contas bancárias ou aos sistemas eletrónicos de extração de dados.

Os artigos 14.º e 15.º esclarecem as condições específicas para o acesso dos tribunais designados aos registos de contas bancárias. Os tribunais designados terão acesso aos registos centrais nacionais de contas bancárias dos seus Estados-Membros e de outros Estados-Membros através do ponto de acesso único dos registos de contas bancárias, quando o sistema de interconexão dos registos centrais dos Estados-Membros for criado e estiver operacional⁴.

O artigo 16.º trata do registo das pesquisas efetuadas no registo de contas bancárias.

² Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo, que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, e que revoga a Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Diretiva 2006/70/CE da Comissão (JO L 0849 de 9.7.2018, p. 1).

³ Diretiva (UE) 2019/1153 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, que estabelece normas destinadas a facilitar a utilização de informações financeiras e de outro tipo para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de determinadas infrações penais e que revoga a Decisão 2000/642/JAI do Conselho (JO L 186 de 11.7.2019, p. 122).

⁴ A interconexão, a nível da UE, dos registos centrais nacionais de contas bancárias foi proposta pela Comissão Europeia na sua proposta de 6.ª Diretiva Antibranqueamento de Capitais. Ver os artigos 14.º e 15.º da proposta [COM (2021) 423 final de 20 de julho de 2021]. Atualmente, a proposta está em fase de negociação no Parlamento Europeu e no Conselho.



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

O artigo 17.º estabelece as disposições relativas ao acesso dos administradores da insolvência aos registos de informações sobre os beneficiários efetivos, que inclui tanto o acesso ao(s) registo(s) nacional(ais) de beneficiários efetivos criado(s) no Estado-Membro onde o processo foi aberto como ao sistema de interconexão dos registos de beneficiários efetivos. O artigo 30.º, n.º 3, e o artigo 31.º, n.º 3-A, da Diretiva (UE) 2015/849 estabelecem a base jurídica para estes registos. O artigo 30.º, n.º 10, e o artigo 31.º, n.º 9, da Diretiva (UE) 2015/849 estabelecem a base jurídica para a interconexão destes registos. As empresas e outras entidades jurídicas podem aceder a um conjunto mínimo de informações nos registos de beneficiários efetivos. Para os fundos fiduciários e os centros de interesses coletivos sem personalidade jurídica similares, o acesso a este conjunto mínimo de informações não é público, estando sujeito à demonstração de um interesse legítimo. O artigo 17.º esclarece que existe um interesse legítimo sempre que um administrador da insolvência solicitar informações sobre fundos fiduciários e centros de interesses coletivos sem personalidade jurídica similares para identificar e detetar ativos no contexto do processo de insolvência para o qual foi nomeado e o acesso se limitar a um âmbito de informações previamente identificado.

O artigo 18.º estabelece as regras relativas ao acesso direto e rápido dos administradores da insolvência aos registos nacionais que contêm informações sobre ativos. Neste contexto, os registos de ativos devem incluir os registos enumerados no anexo da proposta de diretiva, desde que tais registos estejam disponíveis no Estado-Membro em causa. A disposição também exige que os administradores da insolvência nomeados noutras Estados-Membros beneficiem das mesmas condições de acesso que os administradores da insolvência nomeados nos Estados-Membros onde se encontra o registo de ativos.

O título IV relativo aos processos *pre-pack* visa assegurar que estes processos, geralmente considerados eficazes no que respeita à recuperação de valor para os credores, estejam disponíveis de modo estruturado nos regimes de insolvência de todos os Estados-Membros. Num processo *pre-pack*, a venda da empresa do devedor (ou de parte da mesma) é preparada e negociada antes da abertura formal do processo de insolvência. Deste modo, permite-se executar a venda e obter as receitas logo após a abertura do processo formal de insolvência destinado a liquidar a empresa. A presente proposta inclui diversas salvaguardas para assegurar que os potenciais compradores são contactados e que é obtido o melhor valor de mercado possível em resultado de um processo de venda competitivo. Estas salvaguardas são enquadradas de modo a proporcionar aos Estados-Membros a possibilidade de escolherem entre assegurar a concorrência, a transparência e a equidade do processo de venda na «fase de preparação» (em geral, confidencial) e realizar um rápido leilão público após a abertura do processo formal na «fase de liquidação».

O artigo 19.º determina que os Estados-Membros incluam no seu regime de insolvência um processo *pre-pack* composto por duas fases subsequentes (a «fase de preparação» e a «fase de liquidação»).



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

O artigo 20.º trata da relação entre a presente proposta de diretiva e outros instrumentos da União. Estabelece que a fase de liquidação deve ser considerada como um processo de insolvência, conforme definido no artigo 2.º, ponto 4, do Regulamento (UE) 2015/848. Deixa ainda aos Estados-Membros a opção de considerarem os supervisores como administradores da insolvência, conforme definidos no artigo 2.º, ponto 5, do Regulamento (UE) 2015/848. O último número da disposição esclarece a relação entre a presente proposta de diretiva e a Diretiva 2001/23/CE do Conselho, em consonância com o acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia no processo Heiploeg. A disposição estabelece que, para efeitos da aplicação do artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 2001/23/CE, a fase de liquidação do processo *pre-pack* deve ser considerada como um processo de insolvência iniciado com vista à liquidação do património do cedente sob o controlo de uma entidade oficial competente.

O artigo 21.º define as regras de competência aplicáveis aos processos *pre-pack*. Este artigo esclarece que o tribunal com competência internacional para apreciar o processo principal de insolvência do devedor tem também competência para apreciar o processo *pre-pack*.

O artigo 22.º estabelece as regras relativas ao «supervisor», que é o interveniente principal na «fase de preparação» do processo *pre-pack*. O artigo enumera as tarefas que o supervisor tem de executar para conduzir o processo de venda e encontrar potenciais compradores. Na qualidade de «potencial administrador da insolvência», o supervisor tem de satisfazer todos os critérios de elegibilidade estabelecidos pelo direito da insolvência para a nomeação de um administrador da insolvência no Estado-Membro onde o processo *pre-pack* foi aberto, assegurando assim que a mesma pessoa desempenha as duas funções nas duas fases subsequentes do processo *pre-pack*.

O artigo 23.º alarga (com as alterações necessárias) a aplicação das regras de suspensão das medidas de execução contra o devedor, estabelecidas nos artigos 6.º e 7.º da Diretiva (UE) 2019/1023, à fase de preparação do processo *pre-pack*, contanto que seja preenchida a condição da probabilidade de insolvência ou da declaração de insolvência do devedor.

O artigo 24.º trata dos princípios aplicáveis ao processo de venda da empresa do devedor. O supervisor tem de assegurar que o processo de venda na fase de preparação, geralmente a título confidencial, é competitivo, transparente, justo e cumpre as normas do mercado. Estes princípios só podem ser excluídos se um Estado-Membro optar por introduzir a obrigação de o tribunal realizar um rápido leilão público após a abertura da fase de liquidação.

O artigo 25.º assegura que o supervisor é nomeado na qualidade de administrador da insolvência quando é aberta a fase de liquidação do processo *pre-pack*.

O artigo 26.º trata do processo de autorização da venda da empresa do devedor pelo tribunal de insolvência na fase de liquidação. Nos termos do n.º 1, o tribunal tem de



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

avaliar se o processo de venda na fase de preparação respeitou os princípios e as condições aplicáveis. Se o tribunal não confirmar a venda da empresa ao adquirente proposto pelo supervisor, o processo de insolvência aberto no início da fase de liquidação prossegue sem concluir a venda *pre-pack*. O n.º 2 estabelece que os Estados-Membros que optem pela realização de um leilão público no início da fase de liquidação devem utilizar a melhor proposta apresentada na fase de preparação como a proposta inicial que fixa o preço mínimo de compra, por forma que os outros proponentes não possam apresentar propostas abaixo do preço mínimo de compra. Requer também que as proteções concedidas ao proponente inicial sejam proporcionais e aplicadas na medida em que não dificultem a concorrência real.

O artigo 27.º estabelece as disposições relativas à cessão dos contratos executórios, ou seja, os contratos entre o devedor e uma contraparte, nos termos dos quais as partes ainda têm obrigações a cumprir quando o processo de insolvência é aberto. Estes contratos devem, em regra, ser cedidos ao adquirente da empresa, mesmo sem o consentimento da contraparte.

O artigo 28.º estabelece que, através da venda *pre-pack*, a empresa, ou parte da mesma, é adquirida sem dívidas e passivos.

O artigo 29.º assegura que os recursos interpostos contra a venda *pre-pack* autorizada não atrasam a execução do acordo de venda e, consequentemente, a liquidação dos ativos. Em conformidade com a disposição, esses recursos só podem ter um efeito suspensivo na realização da venda se o recorrente fornecer uma garantia adequada que cubra os potenciais prejuízos sofridos em consequência de tal suspensão. Ao mesmo tempo, o artigo 29.º confere ao tribunal que conhece do recurso o poder discricionário de dispensar um recorrente que seja uma pessoa singular, total ou parcialmente, da prestação de uma garantia, se considerar essa dispensa adequada tendo em conta as circunstâncias do processo em causa.

O artigo 30.º esclarece que os critérios de seleção da melhor proposta devem corresponder aos critérios utilizados para selecionar entre propostas concorrentes no âmbito dos processos normais de insolvência.

O artigo 31.º estabelece que o supervisor e o administrador da insolvência do processo *pre-pack* são pessoalmente responsáveis por quaisquer prejuízos causados pelo incumprimento das suas obrigações.

O artigo 32.º estabelece salvaguardas adicionais para os casos em que o potencial comprador é uma parte que tem uma relação estreita com o devedor. As salvaguardas adicionais incluem a obrigação de o administrador da insolvência avaliar, nas situações em que a única proposta seja apresentada por uma parte que tem uma relação estreita com o devedor, se a proposta satisfaz o teste do melhor interesse dos credores. Se a avaliação tiver uma conclusão negativa, o administrador da insolvência deve rejeitar a proposta.



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

O artigo 33.º inclui várias disposições que visam maximizar o valor da empresa vendida. Tal assegura a procura de financiamento intercalar ao menor custo possível e que os fornecedores de financiamento intercalar beneficiam de determinadas salvaguardas. Este artigo também proíbe a concessão de direitos de preferência aos proponentes, uma vez que a possibilidade de exercer tais direitos prejudicaria a concorrência no contexto do processo de venda. Outra disposição limita a possibilidade de um credor apresentar uma proposta utilizando o seu crédito garantido contra o devedor (*credit bidding*) a uma parte do montante desse crédito.

O artigo 34.º protege os interesses dos credores durante o processo *pre-pack*. Tal inclui o direito de ser ouvido durante o processo e o alinhamento, em regra, dos requisitos de libertação das garantias com os aplicáveis aos processos de insolvência nos termos do direito nacional.

O artigo 35.º trata das situações em que a aquisição da empresa através do processo *pre-pack* está sujeita a uma decisão de uma autoridade da concorrência.

O título V relativo aos deveres dos administradores faz parte das medidas destinadas a maximizar o valor da massa insolvente. Embora a proposta de diretiva não forneça uma definição harmonizada de administrador, aquando da transposição das disposições constantes deste título, os Estados-Membros devem ter em conta que o termo «administrador» deve ser entendido em sentido lato. Tal está em consonância com a sugestão constante do *Legislative Guide on Insolvency Law* (Guia legislativo sobre o direito da insolvência) da Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional (CNUDCI)⁵, segundo a qual, como orientação geral, uma pessoa pode ser considerada como sendo um administrador quando lhe incumbe tomar, ou quando toma efetivamente ou deva tomar decisões fundamentais no que respeita à gestão de uma empresa. Regra geral, os administradores estão entre os primeiros a perceber se uma empresa está próxima da insolvência ou se a insolvência se tornou inevitável. Por conseguinte, devem estar sujeitos à obrigação de apresentar atempadamente um pedido de abertura do processo de insolvência. A presente proposta de diretiva fixa um prazo para o cumprimento desta obrigação, sob pena de responsabilidade civil. As disposições deste título são regras mínimas de harmonização, pelo que os Estados-Membros podem manter ou introduzir obrigações mais rigorosas aplicáveis aos administradores de empresas próximas da insolvência.

O título VI contém as regras relativas aos processos simplificados de liquidação aplicáveis às microempresas. Os quadros nacionais de insolvência nem sempre são adequados para tratar os casos de microempresas em situação de insolvência de modo apropriado e proporcional. As microempresas raramente abrem processos normais de insolvência, e quando o fazem, é muitas vezes demasiado tarde para preservar o seu valor.

⁵ CNUDCI, *Legislative Guide on Insolvency Law — Part four: Directors' obligations in the period approaching insolvency (including in enterprise groups)* (não traduzido para português), p. 19, ponto 15.



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Em muitos Estados-Membros, não é realizada a liquidação ordenada dessas microempresas, porque os processos normais de insolvência não estão disponíveis ou a sua abertura é rejeitada. Tal acontece se a massa insolvente não contiver ativos ou se o valor dos ativos não cobrir os encargos administrativos do processo. Por conseguinte, o objetivo da proposta de diretiva é assegurar que as microempresas, mesmo as que não tenham ativos, sejam liquidadas de forma ordenada mediante um processo rápido e eficaz em termos de custos. O principal objetivo das disposições constantes do título VI é simplificar o processo e reduzir os encargos administrativos conexos. Por exemplo, em regra, não deve ser nomeado para o processo um administrador da insolvência, uma vez que a intervenção do administrador da insolvência é o principal fator de custos nos processos de insolvência. Além disso, habitualmente, a atividade destas microempresas não é tão complexa que exija a intervenção de um administrador da insolvência. Do mesmo modo, a proposta de diretiva estabelece que, em regra, o devedor deve manter a posse dos ativos e o controlo dos negócios da empresa durante todo o processo. Outro fator de redução dos custos é a possibilidade de o tribunal proceder à liquidação dos ativos através de um sistema de leilões eletrónicos, que cada Estado-Membro deve criar no âmbito dos seus processos simplificados aplicáveis às microempresas.

O artigo 38.º determina que os Estados-Membros devem incluir nas suas legislações nacionais em matéria de processos de insolvência regras que permitam a liquidação das microempresas através de um processo simplificado que respeite as normas estabelecidas no título VI. Esta disposição aborda ainda a condição de insolvência para efeitos da abertura de processos simplificados de liquidação e o tratamento dos casos em que não existem ativos.

O artigo 39.º esclarece que a nomeação de um administrador da insolvência para o processo simplificado de liquidação deve ser uma exceção.

O artigo 40.º exige que os Estados-Membros permitam a utilização de meios de comunicação eletrónicos em todas as comunicações entre a autoridade competente e, se for caso disso, o administrador da insolvência e as partes no processo.

O artigo 41.º estabelece que o processo simplificado de liquidação pode ser iniciado a pedido da microempresa ou a pedido de um credor. Para simplificar o procedimento de apresentação à insolvência, será criado um formulário-tipo nos termos de um ato de execução da Comissão.

O artigo 42.º trata da decisão sobre a abertura de um processo simplificado de liquidação, incluindo os fundamentos com base nos quais a autoridade competente pode recusar a abertura do processo.

O artigo 43.º estabelece que, em regra, o devedor deve manter o controlo sobre os seus ativos e negócios durante todo o processo.



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

O artigo 44.º estabelece que o devedor deve beneficiar de uma suspensão das medidas de execução. No entanto, a autoridade competente pode excluir determinados créditos, caso a caso, em circunstâncias predefinidas.

O artigo 45.º assegura a publicidade da abertura dos processos simplificados de liquidação.

O artigo 46.º trata da reclamação e aprovação dos créditos pelos credores no âmbito de um processo simplificado de liquidação. A disposição pressupõe que a maioria dos créditos são reclamados com base numa declaração escrita apresentada pelo devedor. Para além dos créditos incluídos na referida declaração, os credores podem reclamar outros créditos. Para simplificar o processo de aprovação, os créditos indicados na declaração do devedor são considerados como aprovados, a menos que o credor se oponha expressamente a esses créditos.

O artigo 47.º contém disposições específicas relativas ao início e à tramitação das ações de impugnação pauliana no âmbito dos processos simplificados de liquidação aplicáveis às microempresas.

O artigo 48.º trata da fixação da massa insolvente, determinando quais os ativos incluídos e assegurando que as autoridades competentes identificam claramente quais os ativos excluídos da massa insolvente e que podem, por conseguinte, ser retidos pelo devedor quando este é empresário.

O artigo 49.º estabelece que, após a fixação da massa insolvente, a autoridade competente decide se: a) prossegue com a liquidação dos ativos, ou b) encerra imediatamente o processo simplificado de liquidação porque o valor dos ativos torna a liquidação injustificável. A disposição estabelece ainda que os ativos do devedor devem ser liquidados através de um leilão público eletrónico, a menos que a autoridade competente considere mais adequado utilizar outros meios para vender os ativos tendo em conta a sua natureza dos ativos ou as circunstâncias do processo.

O artigo 50.º determina que os Estados-Membros devem criar e gerir uma ou mais plataformas de leilões eletrónicos para a liquidação dos ativos da massa insolvente no âmbito dos processos de insolvência. A disposição permite ainda que os Estados-Membros prevejam que os utilizadores dessas plataformas possam também apresentar propostas para a aquisição da empresa do devedor como uma empresa em atividade. As plataformas devem estar disponíveis para os processos simplificados de liquidação, embora os Estados-Membros possam decidir alargar a sua utilização a outros processos de insolvência. A disposição impõe que os Estados-Membros tornem as plataformas acessíveis a todos os residentes ou às pessoas que tenham a sua sede social no território da UE.

O artigo 51.º, seguindo o exemplo de outros projetos da UE que interligam os registo eletrónicos descentralizados [por exemplo, o Sistema de Interconexão dos Registos das



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Empresas (BRIS) e o Sistema de Interligação dos Registos de Insolvência (IRI)], exige que a Comissão crie um sistema de interconexão dos sistemas nacionais de leilões eletrónicos através do Portal Europeu da Justiça, que deve servir como ponto de acesso central eletrónico. O valor acrescentado deste sistema de interconexão é o facto de permitir o acesso a todos os leilões através de uma plataforma única disponível em todas as línguas oficiais da UE. As especificações técnicas desse sistema de interconexão serão determinadas por meio de um ou mais atos de execução. As escolhas relativas ao desenvolvimento e à contratação de serviços de tecnologias de informação serão sujeitas à aprovação prévia do Conselho de Tecnologias da Informação e Cibersegurança da Comissão Europeia.

O artigo 52.º trata dos custos de estabelecimento e interconexão dos sistemas de leilões eletrónicos, ao passo que o artigo 53.º estabelece as responsabilidades da Comissão em relação ao tratamento de dados pessoais no sistema de interconexão das plataformas de leilões eletrónicos.

O artigo 54.º define as regras relativas à venda dos ativos da massa insolvente através de um leilão eletrónico no âmbito dos processos simplificados de liquidação.

O artigo 55.º regula a decisão sobre o encerramento dos processos simplificados de liquidação e estabelece que essa decisão deve especificar o prazo para o perdão das dívidas.

O artigo 56.º estabelece o princípio de que não só os empresários devedores, como também os fundadores, os proprietários ou os sócios de uma microempresa de responsabilidade ilimitada, pessoalmente responsáveis pelas dívidas do devedor, devem ter acesso efetivo ao perdão total das dívidas em consequência do encerramento do processo simplificado de liquidação. As condições, os fundamentos, os prazos e outras circunstâncias do processo conducente ao perdão das dívidas devem ser estabelecidos em conformidade com as regras constantes do título III da Diretiva (UE) 2019/1023.

O artigo 57.º esclarece que os processos relativos às garantias pessoais prestadas para responder às necessidades empresariais das microempresas devem ser coordenados ou consolidados com os processos simplificados de liquidação pertinentes da mesma microempresa.

O título VII estabelece as disposições relativas à comissão de credores. A comissão de credores é um instrumento fundamental para garantir que os processos de insolvência são tramitados de modo a proteger os interesses dos credores e a assegurar o envolvimento de credores que, de outro modo, poderiam não participar no processo devido a recursos limitados ou por não estarem geograficamente próximos. Por conseguinte, o objetivo das disposições constantes desse título é reforçar a posição dos credores no processo. Tal é efetuado assegurando a criação de uma comissão de credores se a assembleia geral dos credores concordar e prevendo regras mínimas de harmonização em relação a aspectos



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

fundamentais, como a nomeação dos membros e a composição da comissão, os métodos de trabalho, a função da comissão, bem como a responsabilidade pessoal dos seus membros.

O artigo 58.º trata dos requisitos para a criação da comissão de credores, estabelecendo o princípio de que a decisão sobre a criação de uma comissão de credores deve ser tomada na assembleia geral dos credores. Este artigo também permite que os Estados-Membros prevejam a possibilidade de os credores criarem uma comissão de credores a partir da data em que é feita a apresentação à insolvência (e antes da abertura do processo), assegurando ao mesmo tempo que a primeira assembleia geral dos credores é convocada para decidir sobre a sua continuação e composição. Além disso, o direito nacional dos Estados-Membros confere-lhes o poder discricionário de excluir a possibilidade de criar uma comissão de credores em processos de insolvência quando os custos de criação e funcionamento dessa comissão não forem proporcionais ao valor que a mesma gera.

O artigo 59.º estabelece o procedimento de nomeação dos membros da comissão de credores e os requisitos para a representação equitativa dos credores na comissão.

O artigo 60.º estabelece o princípio de que a comissão de credores só representa os interesses de todo o conjunto dos credores e atua de forma independente do administrador da insolvência. Este artigo autoriza ainda os Estados-Membros a manterem disposições nacionais que permitam a criação de mais do que uma comissão de credores em representação de diferentes grupos de credores. Os artigos 61.º e 62.º estabelecem o número de membros e os requisitos para a destituição e substituição de um membro da comissão de credores.

O artigo 63.º identifica as disposições mínimas de funcionamento da comissão de credores, incluindo os procedimentos de votação.

O artigo 64.º estabelece a função, bem como os direitos, os deveres e os poderes mínimos da comissão de credores, como o direito de ser ouvido em processos de insolvência, o dever de supervisionar o administrador da insolvência e o poder de solicitar aconselhamento externo sobre determinados assuntos.

O artigo 65.º define os requisitos para as despesas incorridas pela comissão de credores no exercício dos seus direitos e no desempenho das suas funções e a remuneração dos membros.

Os membros da comissão de credores estão também sujeitos a disposições de responsabilidade específicas nos termos do artigo 66.º

Por último, o artigo 67.º concede o direito de recurso de decisões da comissão de credores, sendo conferido à mesma o poder de aprovar as decisões nos termos do direito nacional.

O título VIII trata das medidas de reforço da transparência das legislações nacionais em matéria de processos de insolvência. Obriga os Estados-Membros a elaborarem e a



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

atualizarem regularmente uma ficha informativa normalizada, claramente definida, com informações práticas sobre as principais características das suas legislações nacionais em matéria de processos de insolvência, destinada aos investidores. Esta ficha tem de ser disponibilizada no Portal Europeu da Justiça. No âmbito do conteúdo fornecido pela Rede Judiciária Europeia em Matéria Civil e Comercial⁶, já existem algumas informações disponíveis sobre os regimes nacionais de insolvência dos Estados-Membros no Portal Europeu da Justiça. No entanto, o conteúdo das páginas nacionais existentes não está alinhado de modo a permitir aos investidores comparar facilmente os diferentes regimes.

O artigo 68.º estabelece os requisitos aplicáveis ao conteúdo e à publicação de uma ficha de informações fundamentais, que deve incluir características essenciais da legislação nacional em matéria de processos de insolvência.

O título IX estabelece a disposição final da proposta de diretiva. O artigo 69.º introduz os requisitos aplicáveis às funções do Comité de Reestruturação e Insolvência, a que se refere o artigo 30.º da Diretiva (UE) 2019/1023. O artigo 70.º introduz uma cláusula de reexame e o artigo 71.º estabelece as condições de transposição da proposta de diretiva. O artigo 72.º estabelece a data de entrada em vigor da proposta de diretiva e o artigo 73.º identifica os respetivos destinatários”.

○ Princípio da subsidiariedade

Para os efeitos do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 5.º do Tratado da União Europeia (TUE) e no artigo 69.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), bem como no Protocolo n.º 2 anexo, relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, verifica-se que a concretização do objetivo proposto – estabelecer regras comuns relativas a certos aspetos do direito da insolvência, de forma a implementar um quadro regulamentar de insolvência da UE mais unificado, reduzindo a fragmentação dos regimes nacionais de insolvência, de modo a facilitar o investimento transfronteiras em todos os Estados-Membros – não pode ser alcançado de forma unilateral por cada Estado-Membro, nem bilateralmente entre os Estados-Membros, só podendo ser realizado a nível da União Europeia.

⁶ Decisão do Conselho, de 28 de maio de 2001, que cria uma rede judiciária europeia em matéria civil e comercial (2001/470/CE). As informações sobre as legislações nacionais em matéria de insolvência produzidas no contexto da RJE estão disponíveis no Portal Europeu da Justiça em: <https://e-justice.europa.eu/447/PT/insolvencybankruptcy?init=true>.



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Daí que se conclua que a proposta em causa é conforme ao princípio da subsidiariedade.

III – Conclusões

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias conclui o seguinte:

- a) Que a COM (2022) 702 final – “*Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que harmoniza certos aspectos do direito da insolvência*” não viola o princípio da subsidiariedade;
- b) Que o presente relatório deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 15 de fevereiro de 2023

A Deputada Relatora

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Paula Cardoso".

(Paula Cardoso)

O Presidente da Comissão

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Fernando Negrão".

(Fernando Negrão)



Comissão de Orçamento e Finanças

**Relatório
COM (2022) 702**

Autor: Deputado
Diogo Cunha (PS)

**Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que
harmoniza certos aspectos do direito da insolvência**

1



Comissão de Orçamento e Finanças

ÍNDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

PARTE IV – CONCLUSÕES

PARTE V – ANEXOS



Comissão de Orçamento e Finanças

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, pela Lei n.º 18/2018, de 2 de maio e pela Lei n.º 64/2020, de 2 de novembro, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª COF) recebeu a Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que harmoniza certos aspectos do direito da insolvência [COM (2022) 702] e, atento o seu objeto, entendeu emitir o presente relatório.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

[referir o objetivo da iniciativa, principais aspectos, análise e pronúncia sobre questões de substância da iniciativa; nomeadamente implicações para Portugal]

A iniciativa em análise, que reveste a forma de proposta de diretiva, pretende harmonizar alguns aspectos do direito da insolvência na União Europeia (UE). A proposta é apresentada enquanto «um projeto fundamental para impulsionar a integração financeira e económica» na UE, enquadrando-se no que é entendido como um domínio fundamental para efeitos de consolidação da União dos Mercados de Capitais (UMC).

A ausência de um certo nível de harmonização dos regimes de insolvência no seio da UE tem sido apontada como um obstáculo relevante à liberdade de circulação de capitais e a uma maior integração dos mercados de capitais na União, criando ao mesmo tempo insegurança jurídica nos operadores e conduzindo a condições de investimento e de concorrência desiguais entre Estados-Membros.

Diferentes regimes de insolvência geram distintos níveis de eficiência no que respeita ao tempo necessário para liquidar uma empresa e ao valor que pode vir a ser recuperado. De acordo com a exposição de motivos que antecede a proposta de



Comissão de Orçamento e Finanças

diretiva, o tempo médio de recuperação oscila entre 0,6 e 7 anos e as custas judiciais entre 0% e mais de 10% entre diferentes Estados-Membros.

A concessão de crédito transfronteiras, presente em 10% a 20% dos processos anuais de insolvência na UE, afigura-se como um elemento relevante a considerar na ponderação sobre a harmonização de certos aspetos do direito de insolvência. Com efeito, «os regimes de insolvência divergentes na UE constituem um problema específico para os investidores transfronteiras, que têm potencialmente de ter em conta 27 regimes de insolvência diferentes aquando da avaliação de uma oportunidade de investimento fora do seu Estado-Membro de origem».

Além do fator informação, que pode dissuadir os investidores de realizar investimentos em Estados-Membros cujos sistemas jurídicos não conhecem tão bem, é preciso considerar igualmente a existência de distorções na concorrência entre Estados-Membros e a desigualdade relativa que daí resulta do ponto de vista do investimento, já que «é considerado mais atrativo realizar investimentos nos Estados-Membros com regimes de insolvência mais eficientes do que nos Estados-Membros com regimes de insolvência menos eficientes».

Estes fatores obstaculizam sobremaneira à circulação de capitais transfronteiras e ao funcionamento do mercado único de capitais da UE e reduzem o potencial global de investimento transfronteiras na UE, assim limitando a profundidade e a amplitude dos mercados de capitais da UE e comprometendo o sucesso da UMC.

Acresce que a economia da UE apresenta ainda níveis relevantes de vulnerabilidade a perturbações e choques económicos, o que amplifica a importância de estabelecer regras de insolvência mais eficientes e mais bem alinhadas dentro da União, as quais contribuiriam para mitigar os efeitos negativos de operações de liquidação desordenadas.

Por estes motivos, considera-se «necessária uma ação a nível da UE para reduzir significativamente a fragmentação dos regimes de insolvência». Nos termos em que a proposta é apresentada, essa ação «apoiaaria a convergência de elementos específicos das regras em matéria de insolvência dos Estados-Membros e criaria normas comuns em todos os Estados-Membros, facilitando assim o investimento transfronteiras». Adicionalmente, ficariam garantidas condições de concorrência



Comissão de Orçamento e Finanças

equitativas prevenir-se-iam distorções na tomada de decisões de investimento transfronteiras causadas pela falta de informações sobre a conceção e as diferenças na conceção dos regimes de insolvência. Resultaria destas condições uma maior facilitação dos investimentos transfronteiras e da concorrência, ficando ao mesmo tempo salvaguardado o bom funcionamento do mercado único.

Face ao exposto, a proposta em análise procura:

- **Harmonizar aspectos específicos dos processos de insolvência em toda a UE,** incluindo, por exemplo, regras sobre i) ações destinadas a preservar a massa insolvente (ou seja, evitar ações por parte dos devedores que reduzam o valor que os credores podem obter); ii) as comissões de credores, a fim de assegurar uma distribuição equitativa do valor recuperado entre os credores; os chamados processos «pre-pack» (ou seja, em que a venda da empresa é acordada antes do início da insolvência) e; iv) o dever de os administradores apresentarem atempadamente uma declaração de insolvência, a fim de evitar que o valor da empresa se deteriore.
- **Introduzir um regime simplificado para as microempresas,** a fim de reduzir os custos de liquidação e permitir que os proprietários das empresas sejam libertados da dívida, permitindo-lhes reiniciar a atividade de empresários.
- **Exigir que os Estados-Membros apresentem uma ficha informativa sobre os elementos essenciais da sua legislação em matéria de insolvência,** para facilitar as decisões dos investidores transfronteiras.

O conjunto de regras proposto criaria normas comuns em todos os Estados-Membros, facilitando o investimento transfronteiras, e garantiria condições de concorrência equitativas, contribuindo, simultaneamente, para o bom funcionamento do mercado único.

2. Princípio da Subsidiariedade e da Proporcionalidade

A proposta em análise baseia-se no artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), que prevê a adoção das medidas necessárias à aproximação das disposições nacionais que tenham por objeto o estabelecimento e o



Comissão de Orçamento e Finanças

funcionamento do mercado interno. Nos termos do artigo 4.º do TFUE, a matéria em apreço consubstancia competência partilhada entre a União e os Estados-Membros.

A nota técnica que se encontra em anexo ao presente relatório, e que dele faz parte integrante, apresenta uma análise cuidada sobre o enquadramento legal e doutrinário da iniciativa em apreço, incluindo igualmente informação sobre os seus antecedentes, pelo que se recomenda a sua leitura integral.

Para efeitos do presente relatório, cabe remeter para os seguintes elementos de fundamentação da iniciativa:

- a) Quando ao princípio da subsidiariedade, é referido que «a ação a nível da UE está em melhor posição para reduzir substancialmente a fragmentação dos regimes nacionais de insolvência e assegurar a convergência de elementos específicos das regras em matéria de insolvência dos Estados-Membros de modo a facilitar o investimento transfronteiras em todos os Estados-Membros» e que esta «asseguraria também condições de concorrência equitativas e reduziria o risco de distorções na tomada de decisões de investimento transfronteiras causadas pelas diferenças efetivas nos regimes de insolvência e pela ausência de informações sobre essas diferenças»;
- b) Quanto ao princípio da proporcionalidade, nota-se que a proposta «prevê uma margem de flexibilidade suficiente para que os Estados-Membros adotem medidas nos domínios fora do seu âmbito de aplicação, bem como para que estabeleçam medidas adicionais nos domínios harmonizados, desde que essas medidas estejam em consonância com o objetivo da presente proposta», concluindo-se que «a presente proposta não excede o necessário para alcançar os seus objetivos».

Face ao exposto, entende-se que se encontram observados os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

PARTE III – OPINIÃO DO RELATOR

O Deputado autor do presente relatório exime-se, nesta sede, de exprimir a sua opinião sobre a iniciativa em apreço, a qual é, de resto, de «elaboração facultativa» nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.



Comissão de Orçamento e Finanças

PARTE IV – CONCLUSÕES

Face ao exposto, a Comissão de Orçamento e Finanças conclui o seguinte:

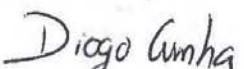
- a) A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União;
- b) A análise da presente iniciativa não suscita quaisquer questões que impliquem posterior acompanhamento;
- c) A Comissão de Orçamento e Finanças dá por concluído o escrutínio da Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que harmoniza certos aspectos do direito da insolvência [COM (2022) 702], devendo o presente relatório ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto de 2006, na sua versão atual, para os devidos efeitos.

PARTE V – ANEXOS

- Nota técnica sobre a Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que harmoniza certos aspectos do direito da insolvência [COM (2022) 702].

Palácio de São Bento, 22 de fevereiro de 2023

O Deputado Relator


(Diogo Cunha)

O Presidente da Comissão


(Filipe Neto Brandão)