

Bruxelas, 31 de maio de 2024
(OR. en)

10363/24

LIMITE

JUSTCIV 99
ECOFIN 607
COMPET 596
JAI 886
CODEC 1354

**Dossiê interinstitucional:
2022/0408(COD)**

NOTA

de:	Presidência
para:	Comité de Representantes Permanentes/Conselho
n.º doc. Com.:	15896/22 INIT + ADD 1 - 4
Assunto:	Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que harmoniza certos aspetos do direito da insolvência – Relatório intercalar

I. INTRODUÇÃO

1. Em 7 de dezembro de 2022, a Comissão adotou a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que harmoniza certos aspetos do direito da insolvência¹.
2. A proposta de diretiva é uma das iniciativas previstas no Plano de Ação da Comissão Europeia para a União dos Mercados de Capitais (UMC), de 2020, e visa incentivar o investimento transfronteiras no mercado único através da harmonização direcionada dos processos de insolvência.
3. A proposta de diretiva está sujeita ao processo legislativo ordinário.

¹ Doc. 15896/22.

4. No Parlamento Europeu, a comissão responsável pela proposta é a Comissão dos Assuntos Jurídicos (JURI), enquanto a comissão encarregada de emitir parecer é a Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários (ECON). O relator para o dossiê é Pascal Arimont.
5. A Autoridade Europeia para a Proteção de Dados adotou o seu parecer sobre a proposta de diretiva em 6 de fevereiro de 2023².
6. O Comité Económico e Social Europeu adotou o seu parecer sobre a proposta de diretiva em 24 de março de 2023³.
7. No Conselho, a proposta está a ser analisada no Grupo das Questões de Direito Civil (Insolvência) («Grupo da Insolvência»). Os debates realizados no Grupo da Insolvência demonstraram que os objetivos subjacentes à proposta são, na generalidade, bem acolhidos.
8. Foi organizado um debate de orientação no Conselho JAI de 20 de outubro de 2023 durante o qual os ministros reiteraram o seu apoio aos objetivos prosseguidos pela diretiva, levantando simultaneamente uma série de questões-chave em relação às medidas propostas em matéria de ações de impugnação pauliana (título II). De um modo geral, os ministros defenderam uma maior flexibilidade na harmonização destas disposições.
9. Tal como referido na Declaração da Cimeira do Euro de 22 de março de 2024, os chefes de Estado ou de Governo estão determinados a acelerar o aprofundamento da UMC, tomando nota da Declaração do Eurogrupo de 11 de março de 2024, que apelava à introdução de um vasto leque de medidas para a criação de um verdadeiro mercado único de capitais na UE. A Cimeira do Euro convidou os legisladores «a assegurarem a rápida conclusão dos trabalhos legislativos pendentes relativamente ao plano de ação de 2020 para a União dos Mercados de Capitais».

² Doc. 6147/23.

³ Doc. 7856/23.

10. Além disso, as conclusões do Conselho Europeu de 17 e 18 de abril de 2024 apelaram ao avanço imediato dos trabalhos no Conselho e na Comissão sobre todas as medidas identificadas que são necessárias para criar mercados de capitais europeus verdadeiramente integrados, que sejam acessíveis a todos os cidadãos e empresas em toda a União, em benefício de todos os Estados-Membros. Uma das medidas identificadas é a harmonização de aspetos pertinentes dos regimes nacionais de insolvência das empresas.

II. PONTO DA SITUAÇÃO DOS TRABALHOS NAS INSTÂNCIAS PREPARATÓRIAS DO CONSELHO

11. A diversidade dos regimes de insolvência é há muito reconhecida como uma questão que entrava a livre circulação de capitais na UE e a maior integração dos seus mercados de capitais. Por conseguinte, a proposta visa harmonizar determinados aspetos da legislação dos Estados-Membros em matéria de insolvência, facilitando assim o investimento transfronteiras.
12. Entre outros aspetos, a proposta de diretiva estabelece regras comuns para a anulação de transações realizadas pelo devedor antes da abertura do processo de insolvência (ações de impugnação pauliana); a deteção dos ativos pertencentes à massa insolvente; a preparação da alienação total ou parcial da empresa antes da abertura formal do processo de insolvência («processos *pre-pack*»); a obrigação de os administradores apresentarem um pedido de abertura do processo de insolvência; processos simplificados de liquidação aplicáveis às microempresas; comissões de credores e medidas destinadas a reforçar a transparência das legislações nacionais. Essencialmente, a proposta procura facilitar a recuperação de bens da liquidação da massa insolvente, tornar os processos de insolvência mais eficientes e assegurar a distribuição previsível e justa do valor recuperado entre os credores.

a) Finalização da primeira análise da diretiva proposta

13. Embora se congratulem com os objetivos subjacentes à proposta, as delegações salientaram a complexidade da proposta de diretiva devido às suas ligações com outros domínios do direito nacional e comentaram o seu nível de pormenor. Dada a dimensão e complexidade do texto, a primeira análise da proposta teve início em 7 de março de 2023 e foi realizada em 12 reuniões consecutivas do Grupo durante as Presidências sueca, espanhola e belga.
14. A primeira análise foi finalizada pela Presidência belga nas reuniões do Grupo de 31 de janeiro, 6 de março e 2 de abril de 2024, com uma análise capítulo a capítulo do título VI («Liquidação das microempresas em situação de insolvência»).
15. O título VI («Liquidação das microempresas em situação de insolvência») introduz regras para um processo de liquidação simplificado adaptado às microempresas. A proposta visa essencialmente estabelecer um procedimento simplificado e eficaz em termos de custos.
16. A Presidência registou que os Estados-Membros estão divididos em relação a este título. A maioria dos Estados-Membros levantou objeções à criação de um regime especial da UE para as microempresas insolventes. Uma das principais reservas é que a criação desse regime especial se afastaria do objetivo principal da proposta, que consiste em harmonizar aspetos importantes das legislações nacionais em matéria de insolvência, e a sua contribuição para a UMC é limitada. Os Estados-Membros manifestaram preocupações quanto à definição de microempresa, à nomeação de um administrador da insolvência, ao papel do tribunal e ao impacto nos sistemas nacionais de insolvência existentes.
17. Alguns Estados-Membros manifestaram o seu apoio ao regime especial, mas com importantes ajustamentos, e consideraram que este regime especial contribuiria para a UMC, uma vez que permitiria uma liquidação ordenada a um custo inferior.

b) Análise das propostas de compromisso sobre o texto da diretiva

18. Na sequência da finalização da primeira análise da proposta de diretiva, a Presidência iniciou a apresentação de um primeiro texto de compromisso sobre o título I («Disposições Gerais») e o título II («Ações de impugnação pauliana») na reunião do Grupo de 2 de abril.
19. No que diz respeito ao título I («Disposições gerais»), as alterações propostas no texto de compromisso são limitadas, uma vez que estas disposições gerais terão de ser adaptadas às alterações introduzidas gradualmente no resto da proposta. No entanto, o texto de compromisso visa clarificar a relação entre os vários títulos da diretiva e os regimes nacionais de insolvência existentes.
20. O título II («Ações de impugnação pauliana») visa proteger a massa insolvente contra a remoção ilegítima de ativos efetuada antes da abertura do processo de insolvência e reintegrá-los na massa insolvente em benefício dos credores. A nível técnico e durante o debate de orientação no Conselho JAI de 20 de outubro de 2023, acima referido, os Estados-Membros manifestaram, de um modo geral, preocupações quanto ao nível limitado de flexibilidade deixado aos Estados-Membros nestas disposições. A fim de dar resposta a estas preocupações, o texto de compromisso proposto pela Presidência ajustou as noções utilizadas para os atos jurídicos celebrados em detrimento do conjunto dos credores, a fim de abranger todas as situações de ações nacionais de impugnação pauliana. Concedeu igualmente aos Estados-Membros a possibilidade de preverem na sua legislação nacional uma maior proteção do conjunto dos credores no que diz respeito quer às condições aplicáveis às ações de impugnação pauliana quer às suas consequências. Por último, a Presidência iniciou uma reflexão sobre os diferentes prazos adequados para as ações de impugnação pauliana, a fim de refletir melhor o objetivo da proposta de estabelecer um nível mínimo de harmonização.
21. Na reunião do Grupo de 7 de maio de 2024, a Presidência iniciou a apresentação de um texto de compromisso sobre os dois títulos seguintes, a saber: o título III («Detecção dos ativos pertencentes à massa insolvente») e o título IV («Processos *pre-pack*»), e prosseguiu a apresentação nas reuniões do Grupo de 30 e 31 de maio de 2024.

22. O título III («Detecção dos ativos pertencentes à massa insolvente») exige que os Estados-Membros designem tribunais habilitados, a pedido de um administrador da insolvência, a aceder e efetuar pesquisas no registo nacional centralizado de contas bancárias que contenha informações pertinentes sobre os ativos que pertencem ou devam pertencer à massa insolvente. As principais preocupações apresentadas pelos Estados-Membros prendem-se com o facto de estas disposições sobrecarregarem os tribunais com funções administrativas, de se deverem aplicar igualmente às autoridades administrativas e de todo o título ser excessivamente prescritivo. Por conseguinte, o texto de compromisso proporcionou aos Estados-Membros a flexibilidade necessária para designarem tribunais e autoridades administrativas habilitados com competência em processos de insolvência para aceder e efetuar pesquisas nos registos nacionais de contas bancárias. As disposições foram redigidas de forma mais generalizada, sem medidas burocráticas desnecessárias, mas respeitando a natureza e a proteção dos dados a pesquisar. Por último, o texto foi alinhado com o texto do novo pacote de reforma da luta contra o branqueamento de capitais⁴.
23. O título IV da proposta de diretiva («Processos *pre-pack*») introduz regras destinadas a proporcionar um processo mais eficaz no que respeita à recuperação de valor para os credores. De um modo geral, a maioria dos Estados-Membros apoia o objetivo do título IV e concorda que este poderia contribuir para a UMC. No entanto, foram manifestadas preocupações, em especial, quanto à coexistência das disposições propostas com os respetivos sistemas nacionais de insolvência existentes, ao nível de proteção dos credores e à relação com a liberdade contratual. No texto de compromisso, a Presidência clarificou a interação das duas fases dos processos *pre-pack* – a fase de preparação e a fase de liquidação – com o processo normal de insolvência, bem como os diferentes objetivos subjacentes às duas fases. Garantiu igualmente uma maior clareza e coerência com outros instrumentos pertinentes da UE. Por último, a Presidência tentou conceder flexibilidade aos Estados-Membros para utilizarem o seu sistema nacional existente ao executarem os processos *pre-pack*.
24. A Presidência elaborou igualmente um texto de compromisso sobre os títulos V («Obrigação dos administradores de apresentar um pedido de abertura do processo de insolvência e responsabilidade civil») e VII («Comissão de credores»), que será apresentado nas duas últimas reuniões do Grupo, em junho.

⁴ P9_TA(2024)0364 e P9_TA(2024)0301.

25. O título V («Obrigação dos administradores de apresentar um pedido de abertura do processo de insolvência e responsabilidade civil») propõe impor aos administradores a obrigação de apresentarem um pedido de abertura do processo de insolvência aos tribunais o mais tardar três meses a contar da data em que tiveram conhecimento ou que poderiam razoavelmente ter tido conhecimento de que a entidade jurídica se encontrava em situação de insolvência. O objetivo é maximizar o valor de recuperação para os credores. Alguns Estados-Membros mostraram-se preocupados com o facto de esta obrigação poder ser prejudicial para a competitividade e o espírito empresarial da UE. No texto de compromisso, a Presidência respondeu aos pedidos de algumas delegações no sentido de tornar o texto mais flexível, que explique em que situações a obrigação se aplica e como deve ser cumprida. Introduziu igualmente esclarecimentos sobre a responsabilidade dos administradores por incumprimento dos seus deveres.
26. O título VII («Comissão de credores») visa reforçar a posição dos credores no processo de insolvência, estabelecendo regras para a nomeação dos membros da comissão e a sua composição, métodos de trabalho e funções, bem como a responsabilidade pessoal dos seus membros. Alguns Estados-Membros solicitaram, nomeadamente, que se mantivesse uma abordagem de nível mínimo de harmonização e fosse introduzida mais flexibilidade. A Presidência respondeu, dando maior flexibilidade à nomeação dos membros e aos métodos de trabalho da comissão, esclarecendo simultaneamente quais os direitos e deveres dos membros.

c) Debates sobre a proposta de diretiva no Coreper

27. Em 10 de abril de 2024, realizou-se um debate no Coreper sobre as próximas etapas relacionadas com a UMC. A proposta de diretiva relativa à insolvência foi incluída entre as propostas legislativas pendentes importantes para a UMC. Os embaixadores debateram os principais fatores de progressos no que respeita à UMC, bem como os estrangulamentos, e convidaram os grupos de trabalho pertinentes a realizarem os progressos possíveis até ao final da Presidência.

28. Em resposta aos apelos de alto nível no sentido de acelerar os trabalhos sobre a proposta de diretiva, a Presidência belga organizou um debate de orientação no Coreper, em 22 de maio de 2024, a fim de encontrar soluções para alinhar os progressos de ordem técnica com o nível de ambição identificado ao mais alto nível político. Os embaixadores foram convidados a expressar os seus pontos de vista sobre os elementos da proposta que são particularmente importantes enquanto contributos para a UMC. Solicitou-se igualmente aos embaixadores que indicassem quais os princípios que deverão orientar os futuros trabalhos e quais as suas preocupações, tendo em vista chegar sem demora a uma orientação geral no Conselho, em consonância com as conclusões do Conselho Europeu de 17-18 de abril de 2024.
29. No que diz respeito aos métodos de trabalho para fazer avançar as negociações, o debate revelou que os Estados-Membros se congratulam com o aumento do número de reuniões dos grupos de trabalho e com a aceleração do ritmo de trabalho, o que reflete a elevada prioridade política atribuída à diretiva proposta. Sublinharam igualmente que a qualidade do texto não deverá ser comprometida. A diretiva proposta deverá ser cuidadosamente analisada e debatida para que o resultado das negociações dê uma resposta adequada às necessidades da UMC.
30. Quanto à substância, os embaixadores destacaram, de um modo geral, o título II, dedicado às ações de impugnação pauliana, e o título III, dedicado à deteção dos ativos, enquanto elementos centrais da proposta que contribuem para a UMC e sobre os quais podem mais facilmente ser encontradas soluções de compromisso. Por outro lado, alguns Estados-Membros manifestaram preocupações relativamente ao título IV, dedicado aos processos *pre-pack*, em especial no que diz respeito ao nível de pormenor das disposições, à proteção da autonomia dos credores e à relação com a liberdade contratual. Muitos Estados-Membros destacaram o título VI, dedicado ao regime especial para as microempresas, como sendo um dos principais elementos de preocupação que podem suscitar dificuldades para se alcançar rapidamente um acordo sobre a diretiva.

III. CONCLUSÕES

31. A Presidência belga está empenhada em facilitar a continuação dos debates no Grupo, em colaboração com a próxima Presidência húngara, e em assegurar progressos harmoniosos no sentido de uma orientação geral.
 32. À luz do que precede, convida-se o Comité de Representantes Permanentes e o Conselho a tomar nota do presente relatório intercalar.
-