

Parecer:

Propostas de Lei n.º(s)

83/XIII/2.^a, 84/XIII/2.^a e

85/XIII/2.^a

Autor: Deputado Joel Sá



Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas

ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS

PARTE II - OPINIÃO DO RELATOR

PARTE III - CONCLUSÕES

IV - ANEXOS

Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. NOTA PRELIMINAR

Nos termos das disposições constitucionais e regulamentares em vigor, foram remetidas à Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas, para emissão de Parecer nos termos do disposto, entre outros, dos artigos 135.º a 137.º do Regimento da Assembleia da República, três Propostas de Lei, a saber:

1 - Proposta de Lei n.º 83/XIII/2.ª (GOV): Estabelece o estatuto do mediador de recuperação de empresas;

2 - Proposta de Lei n.º 84/XIII/2.ª (GOV): Aprova o regime extrajudicial de recuperação de empresas;

3 - Proposta de Lei n.º 85/XIII/2.ª (GOV): Aprova o regime jurídico de conversão de créditos em capital.

Atento o respetivo objeto de cada uma das Propostas de Lei acima referenciadas, cumpre exarar Parecer nos termos regimentais em vigor.

2. DO OBJETO, CONTEÚDO E MOTIVAÇÃO DAS INICIATIVAS

Vejam, mais em concreto, cada uma das iniciativas legislativas governamentais em causa, acompanhando de perto as Notas Técnicas elaboradas de forma minuciosa pelos Serviços de Apoio a esta Comissão, as quais aproveitamos a oportunidade para agradecer.

Assim:

1 - Proposta de Lei n.º 83/XIII/2.ª (GOV) - Estabelece o estatuto do mediador de recuperação de empresas.

A presente proposta de lei visa criar o estatuto do mediador de recuperação de empresas. Na exposição de motivos que a acompanha, o Governo refere que um dos objetivos essenciais do seu Programa vem a ser a redução do elevado nível de endividamento das empresas e a melhoria de condições para o investimento, visando esta iniciativa cumprir uma das medidas do Programa Capitalizar inserida no eixo estratégico de intervenção relativo à reestruturação empresarial.

A proposta de lei tem 28 artigos, encontrando-se agrupados nos seguintes Capítulos:

- a) **Capítulo I:** prevê a definição de mediador de recuperação de empresas.
- b) **Capítulo II:** define as regras de acesso à atividade, nomeadamente em termos de habilitações académicas e profissionais, as incompatibilidades e

Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas

-
- impedimentos a que os mediadores estão sujeitos, bem como os requisitos de idoneidade. Prevê-se ainda a criação de uma lista oficial de mediadores por cada Centro de Apoio Empresarial e a sua publicação e disponibilização de forma permanente no sítio eletrónico do IAPMEI, I.P.: os elementos que acompanham o requerimento para inscrição na lista de mediadores; a forma como se processa essa inscrição; a possibilidade de suspensão do exercício de funções por parte do mediador e as situações em que este pode pedir escusa e substituição; bem como os deveres a que estão sujeitos os mediadores no exercício das suas funções;
- c) Capítulo III: esta iniciativa regula a atividade dos mediadores, nomeadamente a forma de nomeação do mediador, a possibilidade de o mediador exercer funções no contexto do processo especial de revitalização; os deveres de comunicação e sigilo a que está sujeito o mediador e os atos e atividades que o mediador não pode praticar no exercício das suas funções e nos três anos seguintes à cessação dessas funções;
- d) Capítulo IV: da remuneração do mediador;
- e) Capítulo V: dedicado às disposições complementares e finais, comete ao IAPMEI, I.P., as competências sancionatórias, no âmbito dos processos contraordenacionais que forem instaurados, define as sanções a aplicar bem como a distribuição do produto das coimas.

Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas

2 - Proposta de Lei n.º 84/XIII/2.ª (GOV): Aprova o regime extrajudicial de recuperação de empresas.

Com a presente proposta de lei afirma o Governo querer cumprir uma das medidas do Programa Capitalizar, mediante a criação do Regime Extrajudicial de Recuperação de Empresas (RERE), o que permitirá a um devedor que se encontre em situação económica difícil ou de insolvência iminente encetar negociações com todos ou alguns dos seus credores, para alcançar um acordo tendente à sua recuperação.

Mais acrescenta o proponente que a redução do elevado nível de endividamento das empresas e a melhoria de condições para o investimento são desideratos que procura alcançar, nomeadamente através da eliminação ou mitigação dos constrangimentos com que as empresas atualmente se deparam no acesso ao financiamento por capitais próprios ou alheios, devendo o investimento empresarial assumir um papel preponderante na recuperação forte e sustentada do crescimento económico.

A proposta de lei tem 34 artigos, divididos por 4 Capítulos, a saber:

- a) Capítulo I: define-se os âmbitos objetivo e subjetivo de aplicação do RERE, bem como os seus princípios orientadores, e determina-se a sua natureza voluntária;
- b) Capítulo II: dedicado à negociação do acordo de reestruturação, determina a sujeição das negociações ao RERE, define o prazo de negociações e o conteúdo do protocolo de negociação; a confidencialidade das negociações e

Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas

do respetivo protocolo como regra; os efeitos do depósito do protocolo de negociações na Conservatória do Registo Comercial; bem como as obrigações a que estão sujeitos os credores; no âmbito deste Capítulo determina-se ainda a suspensão dos processos judiciais relativos a créditos que estejam abrangidos pelo protocolo de negociação; a manutenção da prestação de serviços essenciais ao devedor pelo prazo máximo de três meses, com o depósito do protocolo de negociação na Conservatória do Registo Comercial; a possibilidade de o devedor solicitar a nomeação de um mediador de recuperação de empresas (figura a criar, nos termos da proposta de lei n.º 83/XIII/1.ª, apresentada em simultâneo com esta iniciativa) e de poder ser nomeado um credor líder ou um comité de credores; e as razões que podem levar ao encerramento das negociações;

- c) Capítulo III: composto pelas regras sobre o acordo de reestruturação, a sua forma e conteúdo, o seu carácter confidencial, a sujeição a depósito eletrónico na Conservatória do Registo Comercial, os efeitos que produz sobre as garantias e os processos judiciais existentes, os seus efeitos fiscais e articulação com o processo especial de revitalização; preveem-se ainda as regras sobre incumprimento do acordo de reestruturação;
- d) Capítulo IV: prevêm-se as disposições finais e transitórias, nomeadamente a definição de um período transitório de 18 meses contados da entrada em vigor desta lei para que devedores que estejam em situação de insolvência possam recorrer ao RERE, e uma norma revogatória mediante a qual se revoga o SIREVE - Sistema de Recuperação de Empresas por Via Extrajudicial, que tinha sido aprovado pelo Decreto-Lei n.º 178/2012, de 3 de agosto, por,

Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas

segundo a exposição de motivos da presente iniciativa, ter tido uma utilização marginal por parte das empresas em dificuldades em anos de crise financeira.

3 – Proposta de Lei n.º 85/XIII/2.ª (GOV): Aprova o regime jurídico de conversão de créditos em capital.

Nesta proposta de lei, mediante a qual se cria o regime jurídico da conversão de créditos em capital, refere o proponente que procura assegurar que uma empresa que se encontre em situação de incumprimento perante os seus credores, tendo os seus capitais próprios negativos, tenha um modo célere de reestruturação do respetivo balanço e reforço dos capitais próprios, permitindo que uma maioria de credores possa propor uma conversão de créditos em capital social.

A proposta de lei em causa tem 8 artigos, chamando-se a atenção para os seguintes artigos:

- a) Artigo 3.º: definem-se os pressupostos e requisitos necessários para que os credores possam propor à sociedade a conversão dos seus créditos em capital social, bem como os documentos que devem acompanhar a proposta; determina-se ainda a preferência dos sócios no aumento de capital;
- b) Artigo 4.º: regula o prazo para a deliberação dos sócios sobre a proposta de conversão e os efeitos da recusa da proposta ou da não realização da assembleia geral para esse efeito;
- c) Artigos 5.º e 6.º: prevê-se o mecanismo do suprimento judicial da deliberação social e os efeitos da aquisição subsequente do capital;

Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas

d) Artigo 7.º: regula os efeitos da declaração de insolvência da sociedade.

PARTE II - OPINIÃO DO RELATOR

Sem prejuízo das opções subjacentes à política económica do atual Governo, onde as três iniciativas legislativas acima referidas se inserem, e reservando o direito de emitir a sua opinião política em sede de debate em Plenário, entende o Relator do presente Parecer que incumbe a esta Comissão elaborar Parecer com base em critérios estritamente jurídicos, sem escamotear a bondade dos objetivos visados com tais iniciativas.

Todas as políticas que almejem incrementar a Economia nacional, potenciando a criação de postos de trabalho, a criação de riqueza, a resolução célere de conflitos, a redução do endividamento das empresas e o acesso a financiamento em boas condições, entre outras do mesmo género, devem merecer o assentimento desta Comissão Parlamentar.

PARTE III – CONCLUSÕES

Nestes termos, a Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas emite o seguinte parecer:

Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas

1 – As três propostas de lei cumprem os requisitos constitucionais e regulamentares em vigor;

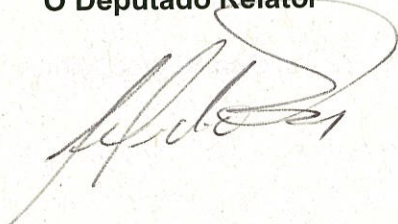
2 – Sem prejuízo da discussão que se fará em Plenário, onde todos os Partidos Políticos com assento parlamentar poderão apresentar a sua visão sobre as iniciativas legislativas em causa, a Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas é de Parecer que as Propostas de Lei n.ºs 83/XIII/2.^a, 84/XIII/2.^a e 85/XIII/2.^a estão em condições de ser apreciadas na generalidade pelo Plenário da Assembleia da República.

IV – ANEXOS

Em conformidade com o disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República, anexa-se a Nota Técnica elaborada pelos serviços.

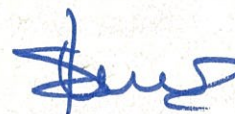
Palácio de S. Bento, 19 de junho de 2017.

O Deputado Relator



(Joel Sá)

O Presidente da Comissão



(Hélder Amaral)

Proposta de Lei n.º 83/XIII/2.ª (GOV)

Estabelece o estatuto do mediador de recuperação de empresas.

Data de admissão: 24 de maio de 2017

Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas (6.ª)

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Luísa Colaço e Catarina Ferreira Antunes (DAC), José Filipe Sousa (DAPLEN), Maria Leitão e Tiago Tibúrcio (DILP)

Data: 8 de junho de 2017

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

O Governo apresenta uma proposta de lei que visa criar o estatuto do mediador de recuperação de empresas. Afirma o proponente, na exposição de motivos, que um dos objetivos essenciais do Programa do XXI Governo Constitucional para o relançamento da economia portuguesa e a criação de emprego é a redução do elevado nível de endividamento das empresas e a melhoria de condições para o investimento e que esta iniciativa pretende cumprir uma das medidas do Programa Capitalizar inserida no eixo estratégico de intervenção relativo à reestruturação empresarial.

A proposta de lei tem 28 artigos.

No Capítulo I prevê a definição de mediador de recuperação de empresas.

No Capítulo II define as regras de acesso à atividade, nomeadamente em termos de habilitações académicas e profissionais, as incompatibilidades e impedimentos a que os mediadores estão sujeitos, bem como os requisitos de idoneidade. Neste Capítulo, a proposta de lei prevê ainda a criação de uma lista oficial de mediadores por cada Centro de Apoio Empresarial e a sua publicação e disponibilização de forma permanente no sítio eletrónico do IAPMEI, I.P.; os elementos que acompanham o requerimento para inscrição na lista de mediadores; a forma como se processa essa inscrição; a possibilidade de suspensão do exercício de funções por parte do mediador e as situações em que este pode pedir escusa e substituição; bem como os deveres a que estão sujeitos os mediadores no exercício das suas funções.

No Capítulo III, esta iniciativa regula a atividade dos mediadores, nomeadamente a forma de nomeação do mediador, a possibilidade de o mediador exercer funções no contexto do processo especial de revitalização; os deveres de comunicação e sigilo a que está sujeito o mediador e os atos e atividades que o mediador não pode praticar no exercício das suas funções e nos três anos seguintes à cessação dessas funções.

O mediador tem direito a ser remunerado pelo exercício das suas funções, nos termos do artigo 22.º, que integra o Capítulo IV da proposta de lei.

O Capítulo V, dedicado às disposições complementares e finais, comete ao IAPMEI, I.P., as competências sancionatórias, no âmbito dos processos contraordenacionais que forem instaurados, define as sanções a aplicar bem como a distribuição do produto das coimas.

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

• Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais

A iniciativa *sub judice* é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa e da sua competência política, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição e no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Toma a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do RAR, encontra-se redigida sob a forma de artigos, alguns deles divididos em números e alíneas, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, mostrando-se, assim, conforme com o disposto nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do RAR. De igual modo, observa os requisitos formais relativos às propostas de lei, constantes das alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 124.º do RAR.

Cumprir, contudo, que, nos termos do n.º 3 do artigo 124.º do Regimento, as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado. O Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, dispõe igualmente, no n.º 1 do artigo 6.º, que “Os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas”. E acrescenta, no n.º 2, que “No caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo”.

No caso em apreço, o Governo menciona na Exposição de Motivos, que a iniciativa foi submetida a consulta pública entre 17 de março e 14 de abril, embora não refira ou junte quaisquer contributos que tenha recebido.

O Governo também não mencionaria, na Exposição de motivos, que tenha realizado alguma audição ou consulta direta, nem a proposta de lei vem acompanhada de qualquer estudo ou parecer que a tenha fundamentado.

A presente iniciativa respeita os limites à admissão da iniciativa, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que não parece infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem jurídica.

De igual modo, observa o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento, mencionando que foi aprovada em Conselho de Ministros em 18 de maio de 2017, sendo subscrita pelo Primeiro-Ministro e pela Secretária de Estado Adjunta do Primeiro-Ministro, em substituição do Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares.

A proposta de lei deu entrada em 22 de maio do corrente ano, foi admitida e anunciada no dia 24 de maio, data em que, por despacho de Sua Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, baixou, na generalidade, à Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas (6.ª). A sua discussão na generalidade encontra-se já agendada, em conjunto com outras iniciativas do Governo, para a sessão plenária do próximo dia 23 de junho (Cfr. Súmula n.º 43 da Conferência de Líderes, de 24 de maio).

• Verificação do cumprimento da lei formulário

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, doravante designada como lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa e que, por isso, deverão ser tidas em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão, em particular aquando da redação final.

Assim, desde logo cumpre referir que a iniciativa *sub judice* contém uma exposição de motivos e obedece ao formulário das propostas de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 13.º da lei formulário, apresentando sucessivamente, após o articulado, a data de aprovação em Conselho de Ministros (18-05-2017) e as assinaturas do Primeiro-Ministro e da Secretária de Estado Adjunta do Primeiro-Ministro, em substituição do Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares.

A proposta de lei, que “Estabelece o Estatuto do Mediador de Recuperação de Empresas”, tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto, observando igualmente o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário. Podendo, no entanto, ser aperfeiçoado do ponto de vista da legística, conforme se sugere:

“Estatuto do Mediador de Recuperação de Empresas”.

Por fim, assinala-se que, em caso de aprovação, a iniciativa em apreço, revestindo a forma de lei, será objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que diz respeito à entrada em vigor, mostrando-se em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, o artigo 29.º da proposta de lei determina que aquela ocorra no dia seguinte ao da sua publicação.

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

• Enquadramento legal nacional e antecedentes

O Programa do XXI Governo Constitucional apresenta, designadamente, como objetivos essenciais para resolver o problema de financiamento das empresas, a necessidade de reforçar e garantir maior articulação dos apoios ao investimento tendo em consideração que, *num quadro de escassez de financiamento, é preciso encontrar formas novas e eficazes de financiar as empresas e dinamizar a atividade económica e a criação de emprego*¹.

Assim, e em concretização destes objetivos e dada a *necessidade de mobilizar todos os parceiros sociais e agentes económicos*, o Governo, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 100/2015, de 23 de dezembro², promoveu a criação da Estrutura de Missão para a Capitalização das Empresas (EMCE)³. Esta estrutura temporária de projeto apresenta como desígnio a promoção de uma maior capitalização das empresas portuguesas, mediante reforço dos capitais próprios e da conseqüente redução do seu nível de endividamento através, por exemplo, de instrumentos financeiros de participação direta ou indireta no capital de empresas; de instrumentos especiais de financiamento de empresas equivalentes a capitais próprios; e de benefícios e outras medidas de natureza fiscal que incentivem a capitalização de empresas.

Com esse fim a Estrutura de Missão para a Capitalização de Empresas detém as seguintes competências:

- Conceber e propor novas medidas de apoio à capitalização das empresas, desenhando os instrumentos com o detalhe necessário à sua aplicação prática e identificando os recursos disponíveis em fundos públicos, nacionais, europeus e internacionais, bem como as respetivas fontes de financiamento;

¹ Programa do XXI Governo Constitucional págs. 9 e seg.

² O mandato da Estrutura de Missão para a Capitalização de Empresas foi prorrogado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 48-B/2017, de 31 de março.

³ Nos termos do n.º 4 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 81/2017, de 8 de junho, sem prejuízo da extinção da EMCE em 30 de junho de 2017, o respetivo gabinete de apoio técnico mantém-se em funcionamento até 31 de dezembro, mantendo os seus elementos o respetivo estatuto e cabendo a sua coordenação ao membro do Governo responsável pela área da economia.

- Propor as alterações ou ajustamentos aos instrumentos de capitalização em vigor, com base na avaliação da sua eficácia e eficiência.

Integrando personalidades de reconhecido mérito e competência na referida área e funcionando na dependência do Ministro da Economia, a EMCE deveria propor ao Governo o desenvolvimento destas linhas orientadoras e a identificação das iniciativas a prosseguir, apresentando para o efeito relatórios sobre esta matéria.

Deste modo, em 16 de junho de 2016, foi apresentado o Relatório da Estrutura de Missão para a Capitalização das Empresas - metodologia, diagnóstico, eixos, objetivos e medidas de capitalização, no âmbito da reunião da Comissão de Acompanhamento que decorreu no Ministério da Economia.

Neste relatório, a EMCE desenvolveu uma análise abrangente e transversal da economia e da realidade empresarial nacionais, tendo apresentado ao Governo um conjunto de 131 medidas enquadradas em cinco eixos estratégicos de intervenção: Simplificação Administrativa e Enquadramento Sistémico, Fiscalidade, Reestruturação Empresarial, Alavancagem de Financiamento e Investimento e Dinamização do Mercado de Capitais.

No Eixo III, relativo à reestruturação empresarial que visa fomentar mecanismos voluntários nesta matéria, cumpre destacar a proposta 74, que vem propor a criação da *figura do mediador de crédito, que possa exercer funções de mediação entre credores e devedores, dotado de credibilidade e de suficientes recursos humanos especializados, bem como de meios materiais e técnicos*.

Com base nos referidos eixos estratégicos de intervenção, o Governo aprovou, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 42/2016, de 18 de agosto, o Programa Capitalizar, enquanto programa estratégico de apoio à capitalização das empresas, à retoma do investimento e ao relançamento da economia, promovendo *estruturas financeiras mais equilibradas, reduzindo os passivos das empresas economicamente viáveis, ainda que com níveis excessivos de endividamento, bem como melhorando as condições de acesso ao financiamento das micro, pequenas e médias empresas, e do segmento de empresas designado Mid Cap*.

O Programa Capitalizar integra, assim, uma lista de medidas que tem como base as propostas constantes do relatório da EMCE. Através da mencionada resolução, determina-se igualmente que se proceda à análise das restantes medidas propostas no relatório da EMCE, com vista à avaliação da oportunidade e relevância da sua implementação, bem como do respetivo impacto orçamental. Após a referida apreciação, tais medidas podem ser, ainda, objeto de inclusão no Programa Capitalizar. Simultaneamente, a EMCE deveria coordenar os trabalhos técnicos preparatórios, sob a forma de anteprojetos de diplomas, de forma a habilitar o Governo a decidir sobre eventuais iniciativas legislativas, em articulação com os membros do Governo responsáveis em razão das matérias e os respetivos serviços de apoio.

No ponto 35 do Anexo II – Medidas do Programa Capitalizar, constante da Resolução do Conselho de Ministros n.º 42/2016, de 18 de agosto, prevê-se a efetivação, no segundo trimestre de 2017, da reavaliação da figura do *mediador de crédito e respetivas atribuições, com vista a assegurar uma maior eficácia e credibilidade no exercício da sua função de mediação entre credores e devedores, designadamente através do reforço de recursos humanos especializados, bem como de meios materiais e técnicos disponíveis à sua atividade*.

De salientar que o Governo já incluiu um número alargado de medidas constantes do Programa Capitalizar no quadro do Orçamento do Estado para 2017.

Recentemente, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 81/2017, de 8 de junho, veio avaliar o Programa Capitalizar e aprovar medidas adicionais, incluindo as de caráter fiscal que devem constar da proposta de lei do Orçamento do Estado para o próximo ano.

Também no Programa Nacional de Reformas, atualizado em abril de 2017,⁴ se pode ler que o Governo decidiu criar novos regimes e figuras ao nível dos mecanismos extrajudiciais que vêm simplificar o processo de recuperação de empresas, cumprindo destacar a fixação do Regime de Mediador de Recuperação de Empresas através do qual se procede à criação de uma nova figura a quem compete prestar assistência a uma empresa devedora no diagnóstico da sua situação e na negociação com os seus credores com vista a alcançar um acordo extrajudicial de reestruturação que vise a sua recuperação⁴.

Importa referir no âmbito do enquadramento legal desta matéria que, nos termos do artigo 5.º do Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas (CIRE), considera-se empresa toda a organização de capital e de trabalho destinada ao exercício de qualquer atividade económica. É considerado em situação de insolvência o devedor que se encontre impossibilitado de cumprir as suas obrigações vencidas (n.º 1 do artigo 3.º do CIRE). Já o processo de insolvência é um processo de execução universal que tem como finalidade a satisfação dos credores pela forma prevista num plano de insolvência, baseado, nomeadamente, na recuperação da empresa compreendida na massa insolvente, ou, quando tal não se afigure possível, na liquidação do património do devedor insolvente e na repartição do produto obtido pelos credores. Estando em situação económica difícil, ou em situação de insolvência meramente iminente, o devedor pode requerer ao tribunal a instauração de Processo Especial de Revitalização (PER)^{5,6} (artigo 1.º do CIRE). Este tem como finalidade permitir ao devedor que esteja numa situação economicamente difícil ou em situação de insolvência iminente, mas que ainda seja passível de ser recuperado, negociar com os credores com vista a um acordo que leve a revitalização daquele (artigo 17.º-A, n.º 1 do CIRE). Encontram-se em situação económica difícil os devedores que enfrentem sérias dificuldades para cumprir pontualmente as suas obrigações (artigo 17.º-B do CIRE).

De mencionar, ainda, a Lei n.º 29/2013, de 19 de abril⁷, diploma que veio estabelecer os princípios gerais aplicáveis à mediação realizada em Portugal, bem como os regimes jurídicos da mediação civil e comercial, dos mediadores e da mediação pública. O artigo 2.º daquela lei define «mediação» como a forma de resolução alternativa de litígios, realizada por entidades públicas ou privadas, através do qual duas ou mais partes em litígio procuram voluntariamente alcançar um acordo com assistência de um mediador de conflitos; e «mediador de conflitos» como um terceiro, imparcial e independente, desprovido de poderes de imposição aos mediados, que os auxilia na tentativa de construção de um acordo final sobre o objeto do litígio. Por último, importa mencionar que no capítulo II se estabelecem os princípios aplicáveis ao mediador, prevendo o artigo 3.º que estes são aplicáveis a todas as mediações realizadas em Portugal, independentemente da natureza do litígio que seja objeto de mediação, cabendo ao capítulo IV estabelecer o estatuto dos mediadores de conflitos que exercem a atividade em Portugal.

Nesta sequência, e de acordo com o comunicado do Conselho de Ministros de 18 de maio de 2017, no âmbito do Programa Capitalizar, foi cumprida *mais uma etapa na estratégia de capitalização das empresas, assumida como estrutural para o relançamento da economia e para a criação de emprego. Os objetivos das novas medidas prendem-se com a melhoria da eficácia nos processos de reestruturação empresarial e de insolvência; a alavancagem financeira das empresas; e a dinamização do mercado de capitais. O governo dá assim mais um passo fundamental na implementação do Programa Capitalizar, através da concretização de medidas de quatro dos cinco eixos estratégicos do Programa, que tem por objetivo a capitalização das Pequenas e Médias*

⁴ Programa Nacional de Reformas pág. 48.

⁵ O PER foi instituído pela Lei n.º 16/2012, de 20 de abril, (trabalhos preparatórios) que procedeu à sexta alteração ao Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas.

⁶ Sobre esta matéria, na anterior legislatura, foram apresentadas pelo Grupo Parlamentar do Partido Socialista as seguintes iniciativas: Projeto de Lei n.º 430/XII - Altera a Lei Geral Tributária para que o Estado não inviabilize sistematicamente os Planos Especiais de Recuperação de Empresas; e Projeto de Lei n.º 531/XII - Altera a Lei Geral Tributária para que o Estado não inviabilize sistematicamente os Planos Especiais de Recuperação de Empresas. Foram ambas rejeitadas na votação na generalidade.

⁷ Trabalhos preparatórios.

Empresas (PME), a promoção de estruturas financeiras nas empresas mais equilibradas, a redução dos passivos das empresas economicamente viáveis, bem como a melhoria das condições de acesso ao financiamento por parte das Micro e PME. Assim, o Conselho de Ministros aprovou hoje um diploma legislativo que se insere simultaneamente no eixo estratégico da Dinamização do Mercado de Capitais e no eixo da Alavancagem de Financiamento e Investimento.

E acrescenta: no eixo da Reestruturação Empresarial, o Conselho de Ministros de 16 de março deste ano tinha já aprovado 4 medidas que enviou para consulta pública alargada, até 14 de abril. Foram recebidos contributos de 64 entidades e foram realizadas várias reuniões com peritos de entidades relevantes no domínio da reestruturação empresarial em todo o país, tendo sido hoje adotados os seguintes diplomas legislativos, que contemplam já os contributos decorrentes do processo de consulta pública. (...) Foram ainda criados novos regimes e figuras ao nível dos mecanismos extrajudiciais que vêm simplificar o processo de recuperação de empresas: (...) b. Através do Regime de Mediador de Recuperação de Empresas é criada uma nova figura a quem compete prestar assistência a uma empresa devedora no diagnóstico da sua situação e na negociação com os seus credores, com vista a alcançar um acordo extrajudicial de reestruturação que vise a sua recuperação.

A presente iniciativa visa estabelecer o estatuto do mediador de recuperação de empresas. Este é a pessoa incumbida de prestar assistência a uma empresa devedora que, de acordo com o estabelecido no Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas, se encontre em situação económica difícil ou em situação de insolvência, nomeadamente em negociações com os seus credores com vista a alcançar um acordo extrajudicial de reestruturação que vise a sua recuperação. O mediador que tenha participado na elaboração de uma proposta de plano de reestruturação pode, ainda, assistir o devedor no já mencionado Processo Especial de Revitalização. O candidato a mediador deve preencher os requisitos previstos do artigo 3.º do articulado da presente proposta de lei, cabendo ao IAPMEI – Agência para a Competitividade e Inovação, I.P. (IAPMEI) a competência para proceder à instrução do processo relativo à organização das listas oficiais de mediadores, ao acompanhamento, fiscalização e disciplina da sua atividade, incluindo a respetiva nomeação e destituição, e, bem assim, aplicar as sanções e instruir os processos de contraordenação relativos ao exercício de funções dos mediadores.

De mencionar que o IAPMEI, I.P., tem por missão promover a competitividade e o crescimento empresarial, assegurar o apoio à conceção, execução e avaliação de políticas dirigidas à atividade industrial, visando o reforço da inovação, do empreendedorismo e do investimento empresarial nas empresas que exerçam a sua atividade nas áreas sob tutela do Ministério da Economia, designadamente das empresas de pequena e média dimensão, com exceção do setor do turismo e das competências de acompanhamento neste âmbito atribuídas à Direção-Geral das Atividades Económicas.

Esta nova figura é criada em articulação com o Regime Extrajudicial de Recuperação de Empresas que consta da Proposta de Lei n.º 84/XIII e através do qual é disponibilizado ao devedor e seus credores um mecanismo extrajudicial de recuperação; e com a Proposta de Lei n.º 85/XIII que aprova o regime jurídico de conversão de créditos em capital, ambas apresentadas pelo Governo.

Por último, e para melhor leitura e compreensão da presente proposta de lei mencionam-se os seguintes diplomas:

- Código das Sociedades Comerciais;
- Código do Procedimento Administrativo;
- Código dos Valores Mobiliários;

- Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, (retificado pela Declaração de Retificação de 6 de janeiro de 1983) e alterado pelo Decreto-Lei n.º 356/89, de 17 de outubro, Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de setembro, Decreto-Lei n.º 323/2001, de 17 de dezembro, e Lei n.º 109/2001, de 24 de dezembro (versão consolidada) - Institui o ilícito de mera ordenação social e respetivo processo;
- Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 29/2000, de 13 de março, Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de junho, Decreto-Lei n.º 73/2014, de 13 de maio (retificado pela Declaração de Retificação n.º 30/2014, de 18 de junho) e Decreto-Lei n.º 58/2016, de 29 de agosto - Define os princípios gerais de ação a que devem obedecer os serviços e organismos da Administração Pública na sua atuação face ao cidadão, bem como reúne de uma forma sistematizada as normas vigentes no contexto da modernização administrativa;
- Lei n.º 9/2009, de 4 de março, alterada pela Lei n.º 41/2012, de 28 de agosto, Lei n.º 25/2014, de 2 de maio, e Lei n.º 26/2017, de 30 de maio (versão consolidada) - Transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2005/36/CE, do Parlamento e do Conselho, de 7 de setembro, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais, e a Diretiva n.º 2006/100/CE, do Conselho, de 20 de novembro, que adapta determinadas diretivas no domínio da livre circulação de pessoas, em virtude da adesão da Bulgária e da Roménia;
- Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho - Estabelece os princípios e as regras necessárias para simplificar o livre acesso e exercício das atividades de serviços e transpõe a Diretiva n.º 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro;
- Portaria n.º 851/2010, de 6 de setembro, alterada pela Portaria n.º 208/2013, de 26 de junho (que a republica) - Regula o sistema de certificação de entidades formadoras previsto no n.º 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 396/2007, de 31 de dezembro.

• Enquadramento do tema no plano da União Europeia

De um modo geral, a legislação da União Europeia (UE) para regulação das atividades económicas tem por objetivo a harmonização da regulamentação em vigor nos seus Estados-Membros, com vista à eliminação de obstáculos ao funcionamento do mercado interno e de modo a garantir o pleno funcionamento das quatro liberdades consagradas nos Tratados, incluindo o direito de estabelecimento. Foi com esse propósito que foi aprovada a Diretiva 2012/30/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, tendente a coordenar as garantias que, para proteção dos interesses dos sócios e de terceiros, são exigidas nos Estados-Membros às sociedades, na aceção do segundo parágrafo do artigo 54.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, no que respeita à constituição da sociedade anónima, bem como à conservação e às modificações do seu capital social, a fim de tornar equivalentes essas garantias em toda a Comunidade.

Esta Diretiva pretende assegurar uma equivalência mínima da proteção dos acionistas e dos credores das sociedades da UE, sendo para isso necessário coordenar as legislações nacionais respeitantes à sua constituição, bem como à conservação, ao aumento e à redução do seu capital. O direito de estabelecimento está consagrado no artigo 50.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), respeitante às políticas e ações internas da União e no título relativo à livre circulação de pessoas, de serviços e de capitais, que prevê na alínea g) do n.º 2 a coordenação das “garantias que, para proteção dos interesses dos sócios e de terceiros, são exigidas nos Estados-Membros às sociedades, na aceção do segundo parágrafo do artigo 54.º, na medida em que tal seja necessário, e a fim de tornar equivalentes essas garantias”. Conforme considerandos da Diretiva 2012/30/UE, esta coordenação “reveste particular importância para as sociedades anónimas,

porquanto a atividade destas sociedades é predominante na economia dos Estados-Membros e estende-se, frequentemente, para além dos limites do seu território nacional.” O processo de aprovação desta Diretiva iniciou-se com a proposta COM(2011)029, aprovada pelo Parlamento e pelo Conselho em 1.ª leitura.

No Plano de Trabalho da Comissão Europeia para 2016 esta matéria foi considerada prioritária para o seguimento da estratégia para o mercado único, estando previstas nas novas iniciativas para “um mercado interno mais aprofundado e mais equitativo, dotado de uma base industrial reforçada”, nomeadamente iniciativas em matéria de regulamentação das profissões e uma nova abordagem em matéria de falência e de insolvência das empresas. Neste contexto foram transmitidas no final de 2016 as iniciativas COM(2016)723 - Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa aos quadros jurídicos em matéria de reestruturação preventiva, à concessão de uma segunda oportunidade e às medidas destinadas a aumentar a eficiência dos processos de reestruturação, insolvência e quitação, e que altera a Diretiva 2012/30/UE e COM(2016)852 - Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera a Diretiva 2014/59/UE no respeitante à capacidade de absorção de perdas e de recapitalização das instituições de crédito e empresas de investimento e que altera as Diretivas 98/26/CE, 2002/47/CE, 2012/30/UE, 2011/35/UE, 2005/56/CE, 2004/25/CE e 2007/36/CE, embora esta última tenha sido enquadrada num pacote de iniciativas específicas para organizações do setor financeiro.

Ambas estas iniciativas foram sinalizadas para escrutínio pela Comissão de Assuntos Europeus (CAE), tendo sido sujeitas ao prazo de escrutínio de 8 semanas ao abrigo do Protocolo 2 anexo ao Tratado de Lisboa. O Parecer CAE - COM(2016)723 da autoria de Maria Luís Albuquerque (PSD) e o Parecer CAE - COM(2016)851+852+853+854 da autoria de Eurico Brilhante Dias (PS) foram aprovados em reunião da CAE em 7 de março de 2017, com os resultados transmitidos às instituições europeias e Governo. Estão a prosseguir o processo legislativo ordinário com codecisão, encontrando-se em fase de discussões no Conselho.

Da posição adotada pela Assembleia da República sobre a COM(2016)723 destaca-se, nos considerandos sobre esta matéria, que “a morosidade dos processos de reestruturação, de insolvência e de quitação da dívida contribui de forma significativa para as baixas taxas de recuperação de créditos e dissuade os investidores de fazerem negócio em jurisdições em que tal morosidade seja um risco”, referindo ainda que a “supressão dos obstáculos a uma reestruturação eficaz das empresas viáveis com dificuldades financeiras contribui para minimizar as perdas de postos de trabalho e os prejuízos dos credores na cadeia de abastecimento, e, deste modo, traz benefícios para a economia em geral”. Conclui pela não violação do princípio da subsidiariedade, “na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União”.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: Bélgica, Espanha e França.

BÉLGICA

A Lei belga *relative à la continuité des entreprises* prevê alguns mecanismos informais e extrajudiciais destinados à reorganização de empresas em dificuldades. Esta lei, originalmente aprovada em 2009, foi significativamente revista em 2013, através da Loi du 27 mai 2013 modifiant diverses législations en matière de continuité des entreprises.

Deste modo, consagra-se a investigação comercial (*chambre d'enquête commerciale / kamers voor handelonderzoek*) e o acordo amigável (*accord amiable / minnelijk akkoord vóór de opschorting*), que pode ser feito com um mínimo de dois credores. Existem duas modalidades de acordo amigável: a prevista no artigo 15.º desta lei, que não se enquadra no procedimento de reorganização judicial (acordo extrajudicial); e o acordo amigável previsto no artigo 43.º, este, sim, já no quadro do procedimento de reorganização judicial.

A empresa em dificuldades pode solicitar a ajuda de um mediador (*médiateur / ondernemingsbemiddelaar*), conforme previsto no artigo 12.º e segs. da referida lei, com o propósito de ajudar a encontrar um acordo com os credores.

O impulso para que se recorra à figura do mediador é do devedor, tendo como objetivo facilitar a reorganização do negócio de molde a permitir a continuação da atividade económica, a manutenção dos empregos e a liquidação de passivos. Este procedimento é confidencial (não sujeito a publicação), sendo a duração e o alcance do mandato do mediador acordado entre o devedor e o tribunal.

ESPANHA

Em Espanha, a matéria relativa à Insolvência e Recuperação de Empresas é regulada pela Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, que já foi, entretanto, sujeita a várias alterações, nomeadamente em 2011, 2013, 2014 e em 2015, leis que espelham o impacto da situação económica vivida pela Espanha ao longo dos últimos anos, pretendendo oferecer às empresas uma solução mais eficaz para a resolução dos seus problemas económicos e financeiros através da introdução da possibilidade de acordos de refinanciamento.

Um primeiro procedimento extrajudicial destinado a facilitar a reestruturação da dívida empresarial encontra-se no artigo 5 bis da Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal. Recorrendo a este artigo, a empresa devedora logra um prazo adicional de três meses antes da eventualidade de ter de declarar insolvência. Neste prazo, o devedor procura firmar um acordo com os credores, sendo este um processo confidencial.

Realça-se também o regime previsto no Título X - *El acuerdo extrajudicial de pagos* – da Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal. Este dispositivo legal foi introduzido no ordenamento jurídico espanhol em 2013 (através da Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización). Desde então, este título já foi objeto de algumas alterações, nomeadamente através da Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social e da Orden JUS/2831/2015, de 17 de diciembre, por la que se aprueba el formulario para la solicitud del procedimiento para alcanzar un acuerdo extrajudicial de pagos.

O artigo 231 da Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal define os pressupostos deste acordo. O artigo 232 determina que o devedor que pretenda alcançar com os seus credores um acordo extrajudicial para o pagamento das dívidas terá de solicitar a nomeação de um *mediador concursal*. O artigo 233.º regula os aspetos da sua nomeação. Nos artigos seguintes (até ao artigo 242) regulam-se os restantes aspetos deste acordo.

Ainda quanto ao mediador concursal, refira-se que este deverá reunir as condições definidas na Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, bem como no Real Decreto 980/2013, de 13 de diciembre, por el que se desarrollan determinados aspectos de la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles. Conforme artigo 11.º deste Real Decreto 980/2013, define-se como requisito prévio a inscrição no *Registro de Mediadores e Instituciones de Mediación* (do Ministério da Justiça), regulando-se os aspetos relativos a esta inscrição nos artigos 18.º e 19.º – Ver também o artigo 233.º da Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal. Para a inscrição no registo, o mediador tem de ser detentor de diploma universitário ou de formação profissional superior e ter formação específica para exercer a mediação.

No que diz respeito à insolvência; o n.º 1 do artigo 23.º estabelece que a publicidade da declaração de insolvência, bem como as restantes notificações e trâmites do processo, deve ser feita preferencialmente por meios telemáticos, informáticos e eletrónicos. O artigo 27.º determina que a administração da insolvência é constituída por um único membro. O seu estatuto encontra-se regulado no Capítulo II do Título II (artigos 34.º a 39.º) da citada lei. O Capítulo I do Título V regula as fases do acordo e da liquidação da massa insolvente. A abertura da fase de liquidação pode ser solicitada em qualquer momento pelo devedor, como também pelos credores e pelo administrador de insolvência. Durante a vigência do acordo, se o devedor se aperceber de que não pode pagar a dívida nem cumprir as suas obrigações, deve solicitar ao juiz que proceda à fase de liquidação.

Os artigos 99.º e 100.º definem os requisitos necessários para se alcançar o acordo de credores ou um plano de viabilização da empresa.

FRANÇA

A legislação francesa dispõe relativamente às dificuldades das empresas no Código do Comércio, no Livro VI da parte legislativa, tendo sido introduzido neste Código através da Lei n.º 2005-845, de 26 Julho 2005.

O Título I do Livro VI do Código do Comércio trata da prevenção das dificuldades das empresas. Assim, está prevista a criação de agrupamentos regionais que possam ajudar as empresas através de uma análise de informações económicas, contabilísticas e financeiras enviadas regularmente pelas próprias empresas. Depois de analisadas as dificuldades, pode ser proposta a intervenção de um perito, sendo possível o apoio do Banco de França e da administração local. A pedido da empresa devedora, o presidente do Tribunal do Comércio pode designar um mandatário *ad hoc* para conduzir um processo de conciliação entre os interesses de ambas as partes. O artigo L611-13 prevê que estes cargos de mandatário *ad hoc* ou de conciliador não possam ser exercidos por quem tenha sido, nos dois anos anteriores, remunerado por uma parte direta ou indiretamente interessada.

Este Título I prevê, assim, dois mecanismos de prevenção das dificuldades das empresas, caracterizados pelo seu carácter voluntário e confidencial: o do *mandat ad hoc* e o da *conciliation* (antes de 2005 designado por *règlement amiable*). Ambos podem apenas ser iniciados pela empresa em dificuldades (devedora) e têm como principal objetivo ajudar a empresa a alcançar um acordo com os credores (necessária a unanimidade), com vista a evitar a insolvência do devedor. Embora de carácter extrajudicial, este acordo tem a supervisão do presidente do Tribunal de Comércio.

O Título II institui um procedimento de salvaguarda, instaurado a pedido de uma empresa devedora que ainda não tenha cessado o pagamento das dívidas, mas que preveja dificuldades nesse pagamento. Este procedimento destina-se a facilitar a reorganização da empresa, com o objetivo de manter a sua atividade económica, os empregos e o apuramento do passivo. Para tal, é elaborado um plano que, até ser integralmente cumprido, não permite que sobre o mesmo património de um empresário independente de responsabilidade limitada seja aberto novo procedimento de salvaguarda a pedido do devedor, nem um processo de recuperação judicial ou liquidação judicial.

O processo de Recuperação Judicial é regulado pelo Título III, sendo instaurado quando o devedor não consegue fazer face ao passivo exigível com o ativo disponível, e que esteja, por isso, em falta com os pagamentos.

A Liquidação Judicial é regulada pelo Título IV, sendo um processo instaurado quando o devedor tenha suspenso os pagamentos, e um plano de recuperação seja manifestamente impossível. Para tal é realizado um Julgamento de Liquidação Judicial, previsto no Capítulo I deste Título. O Capítulo II define a realização do

ativo, o Capítulo III o apuramento do passivo, e o Capítulo IV uma liquidação judicial simplificada – possível quando o liquidatário procede à venda dos bens mobiliários por mútuo acordo, ou por hasta pública, nos três meses a seguir ao julgamento de liquidação judicial.

O Título V regula as responsabilidades e as sanções. Os credores não podem ser responsabilizados no decurso de um procedimento de recuperação ou liquidação judicial, exceto nos casos de fraude, de interferência na gestão do devedor ou de exigência de garantias desproporcionadas. As responsabilidades dos devedores insolventes resultam da insuficiência de ativos, de falência individual - que pode ser determinada pelo tribunal e pode implicar uma interdição de exercer qualquer cargo de gestão numa empresa, e/ou a incapacidade de exercer até ao limite de 5 anos uma função pública eleita -, e da bancarrota, que implica uma pena de prisão de 5 anos acrescida de uma multa de 75.000€, agravada para 7 anos e 100.000€ se for uma sociedade de investimentos.

As dificuldades das empresas definidas no Livro VI da parte legislativa são regulamentadas no Livro VI da parte regulamentar do Código.

No que diz respeito a mecanismos de mediação, poderá ainda acrescentar-se que existem outras instâncias de mediação que envolvem as empresas, das quais realçamos três: a Mediação do Crédito, a Mediação Interempresas e a Mediação dos Mercados Públicos. Todas se caracterizam por visarem a promoção (mais célere) da resolução de diferendos sem recurso aos tribunais, sendo a figura do mediador pública, neutra, independente, imparcial e os seus serviços gratuitos.

A mediação do crédito (às empresas) foi criada em 2008 no rescaldo da crise financeira e visou garantir que os bancos concediam crédito (continuando a financiar a economia) às empresas em dificuldades. Todas estas empresas podem recorrer ao mediador do crédito, assim que uma entidade financeira recuse um financiamento a uma atividade profissional. A nível nacional, existe um mediador, que tem o apoio de mais de uma centena de delegados distribuídos pelo território francês, em articulação com o Banco de França.

A mediação do crédito – e o seu sucesso - foi o precursor de outras duas entidades que se lhe seguiram: a mediação interempresas e a mediação dos mercados públicos.

O mediador interempresas foi instituído pelo Décret du 14 janvier 2016 portant nomination du médiateur des entreprises - M. PELOUZET (Pierre). Esta figura surge da necessidade de tornar mais equilibrada a relação entre clientes e fornecedores, prestando apoio para ultrapassar dificuldades na relação entre empresas (cliente-fornecedor ou vice-versa).

A mediação dos mercados públicos foi instituída em 2012 e visa também facilitar a relação entre as empresas e entidades públicas contratantes, quando surjam dificuldades contratuais.

- **Outros países / Organizações internacionais**

Existem vários estudos promovidos por organizações internacionais sobre esta matéria, nomeadamente ao nível do enquadramento comparativo de instrumentos legais de pré-insolvência. Entre outros, refira-se o estudo disponibilizado pela Comissão Europeia Study on a new approach to business failure and insolvency – Comparative legal analysis of the Member States' relevant provisions and practices (2014), em que se analisa detalhadamente um vasto leque de ordenamentos jurídicos europeus.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

- **Iniciativas legislativas**

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se existirem pendentes, sobre matéria idêntica, as seguintes iniciativas:

Proposta de Lei n.º 84/XIII/2.ª (GOV) - Aprova o Regime Extrajudicial de Recuperação de Empresas

Proposta de Lei n.º 85/XIII/2.ª (GOV) - Aprova o regime jurídico de conversão de créditos em capital

As seguintes iniciativas foram ainda agendadas em conjunto pelo Governo com as anteriores, para o próximo dia 23 de junho, pelo que podem ter potencialmente uma conexão com a presente iniciativa:

Proposta de Lei n.º 86/XIII/2.ª (GOV) - Altera o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros de território nacional, e transpõe as Diretivas n.ºs 2014/36/UE, 2014/66/UE e 2016/801, de 11 de maio.

Proposta de Lei n.º 87/XIII/2.ª (GOV) - Altera o procedimento e processo tributários.

- **Petições**

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), não se identificou qualquer petição pendente sobre matéria idêntica ou com ela conexas.

V. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face da informação disponível não é possível determinar ou quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa.



Proposta de Lei n.º 84/XIII/2.ª (GOV)

Aprova o regime extrajudicial de recuperação de empresas.

Data de admissão: 24 de maio de 2017

Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas (6.ª)

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos,
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Luísa Colaço e Catarina Ferreira Antunes (DAC), José Filipe Sousa (DAPLEN), Maria Leitão e Tiago Tibúrcio (DILP), Luís Correia da Silva (BIB)

Data: 8 de junho de 2017

I. **Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa**

O Governo apresenta uma proposta de lei para, em cumprimento de uma das medidas do Programa Capitalizar, criar o Regime Extrajudicial de Recuperação de Empresas (RERE), que permitirá a um devedor que se encontre em situação económica difícil ou de insolvência iminente encetar negociações com todos ou alguns dos seus credores, para alcançar um acordo tendente à sua recuperação.

Afirma o proponente, na exposição de motivos, que um dos objetivos essenciais do Programa do XXI Governo Constitucional para o relançamento da economia portuguesa e a criação de emprego é a redução do elevado nível de endividamento das empresas e a melhoria de condições para o investimento, nomeadamente através da eliminação ou mitigação dos constrangimentos com que as empresas atualmente se deparam no acesso ao financiamento por capitais próprios ou alheios, devendo o investimento empresarial assumir um papel preponderante na recuperação forte e sustentada do crescimento económico. O Governo prevê que muitas empresas fiquem impedidas de recorrer ao Processo Especial de Revitalização, por não cumprirem os respetivos requisitos de acesso, pelo que o regime agora criado permite disponibilizar às empresas um mecanismo extrajudicial de recuperação alternativo ao processo de insolvência.

A proposta de lei tem 34 artigos, divididos por 4 capítulos.

No Capítulo I define-se os âmbitos objetivo e subjetivo de aplicação do RERE, bem como os seus princípios orientadores, e determina-se a sua natureza voluntária.

O Capítulo II, dedicado à negociação do acordo de reestruturação, determina a sujeição das negociações ao RERE, define o prazo de negociações e o conteúdo do protocolo de negociação; a confidencialidade das negociações e do respetivo protocolo como regra; os efeitos do depósito do protocolo de negociações na Conservatória do Registo Comercial; bem como as obrigações a que estão sujeitos os credores. No âmbito deste Capítulo determina-se ainda a suspensão dos processos judiciais relativos a créditos que estejam abrangidos pelo protocolo de negociação; a manutenção da prestação de serviços essenciais ao devedor pelo prazo máximo de três meses, com o depósito do protocolo de negociação na Conservatória do Registo Comercial; a possibilidade de o devedor solicitar a nomeação de um mediador de recuperação de empresas (figura a criar, nos termos da proposta de lei n.º 83/XIII/1.ª, apresentada em simultâneo com esta iniciativa) e de poder ser nomeado um credor líder ou um comité de credores; e as razões que podem levar ao encerramento das negociações.

Do Capítulo III constam as regras sobre o acordo de reestruturação, a sua forma e conteúdo, o seu carácter confidencial, a sujeição a depósito eletrónico na Conservatória do Registo Comercial, os efeitos que produz sobre as garantias e os processos judiciais existentes, os seus efeitos fiscais e articulação com o processo especial de revitalização. Preveem-se ainda as regras sobre incumprimento do acordo de reestruturação.

Finalmente, no Capítulo IV preveem-se as disposições finais e transitórias, nomeadamente a definição de um período transitório de 18 meses contados da entrada em vigor desta lei para que devedores que estejam em situação de insolvência possam recorrer ao RERE, e uma norma revogatória mediante a qual se revoga o SIREVE - Sistema de Recuperação de Empresas por Via Extrajudicial, que tinha sido aprovado pelo Decreto-Lei n.º 178/2012, de 3 de agosto, por, segundo a exposição de motivos da presente iniciativa, ter tido uma utilização marginal por parte das empresas em dificuldades em anos de crise financeira.

II. **Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

• **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A iniciativa *sub judice* é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa e da sua competência política, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição e no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Toma a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do RAR, encontra-se redigida sob a forma de artigos, alguns deles divididos em números e alíneas, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, mostrando-se, assim, conforme com o disposto nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do RAR. De igual modo, observa os requisitos formais relativos às propostas de lei, constantes das alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 124.º do RAR.

Cumprir, contudo, que, nos termos do n.º 3 do artigo 124.º do Regimento, as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado. O Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, dispõe igualmente, no n.º 1 do artigo 6.º, que “*Os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas*”. E acrescenta, no n.º 2, que “*No caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo*”.

O Governo não menciona, na Exposição de motivos, que tenha realizado alguma audição ou consulta direta, nem a proposta de lei vem acompanhada de qualquer estudo ou parecer que a tenha fundamentado.

A presente iniciativa respeita os limites à admissão da iniciativa, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que não parece infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem jurídica.

De igual modo, observa o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento, mencionando que foi aprovada em Conselho de Ministros em 18 de maio de 2017, sendo subscrita pelo Primeiro-Ministro e pela Secretária de Estado Adjunta do Primeiro-Ministro, em substituição do Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares.

A proposta de lei deu entrada em 22 de maio do corrente ano, foi admitida e anunciada no dia 24 de maio, data em que, por despacho de Sua Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, baixou, na generalidade, à Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas (6.ª). A sua discussão na generalidade encontra-se já agendada, em conjunto com outras iniciativas do Governo para a sessão plenária do próximo dia 23 de junho (Cfr. Súmula n.º 43 da Conferência de Líderes, de 24 de maio).

• **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, doravante designada como lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário

dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa e que, por isso, deverão ser tidas em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão, em particular aquando da redação final.

Assim, desde logo cumpre referir que a iniciativa *sub judice* contém uma exposição de motivos e obedece ao formulário das propostas de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 13.º da lei formulário, apresentando sucessivamente, após o articulado, a data de aprovação em Conselho de Ministros (18-05-2017) e as assinaturas do Primeiro-Ministro e da Secretária de Estado Adjunta do Primeiro-Ministro, em substituição do Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares.

A proposta de lei, que “Aprova o Regime Extrajudicial de Recuperação de Empresas”, tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto, observando igualmente o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário. Podendo, no entanto, ser aperfeiçoado do ponto de vista da legística conforme se refere:

“Regime Extrajudicial de Recuperação de Empresas”.

A iniciativa revoga o Decreto-Lei n.º 178/2012, de 3 de agosto, o que, por razões informativas, deveria também constar do título, no entanto, tratando-se de uma revogação que é feita sem prejuízo de procedimentos ainda em curso, tal não se propõe no caso presente.

Por fim, assinala-se que, em caso de aprovação, a iniciativa em apreço, revestindo a forma de lei, será objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que diz respeito à entrada em vigor, mostrando-se em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, o artigo 34.º da proposta de lei determina que aquela ocorra no dia seguinte ao da sua publicação.

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

• Enquadramento legal nacional e antecedentes

O Programa do XXI Governo Constitucional apresenta como objetivos essenciais para promover o relançamento da economia portuguesa, a necessidade de reforçar e de garantir maior articulação dos apoios ao investimento, tendo em consideração que *num quadro de escassez de financiamento, é preciso encontrar formas novas e eficazes de financiar as empresas e de dinamizar a atividade económica e a criação de emprego*¹. Pode ainda ler-se no mencionado Programa, que o Governo português *mobilizará os recursos e adequará o quadro de apoios públicos à necessidade de uma retoma rápida do investimento. Para o efeito, atuará em seis domínios. Assim, em primeiro lugar, será dinamizada e acelerada a execução dos fundos comunitários, garantindo o seu direcionamento para as empresas e explorando novas fontes de financiamento europeu para reforçar o financiamento à economia. Em segundo lugar, será criado um fundo de capitalização de apoio ao investimento empresarial. Em terceiro lugar, será promovida uma maior articulação e integração dos apoios ao investimento, o que inclui o estímulo a novas formas de financiamento privado que ampliem as opções de financiamento às empresas e a criação de incentivos fiscais ao investimento aplicado em projetos empresariais. Em quarto lugar, serão adotadas iniciativas destinadas a incentivar o investimento estrangeiro em Portugal. Em quinto lugar,*

¹ Programa do XXI Governo Constitucional, pags. 9 e seg.

serão removidos obstáculos e reduzido o tempo e o custo do investimento através de um novo programa Simplex para as empresas. Finalmente, em sexto lugar, serão estudados e identificados os investimentos seletivos que permitam o máximo aproveitamento de investimentos infraestruturais já realizados e que possam ser rentabilizados em favor do desenvolvimento económico.

Assim, e em concretização destes objetivos e dada a *necessidade de mobilizar todos os parceiros sociais e agentes económicos*, o Governo, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 100/2015, de 23 de dezembro², promoveu a criação da Estrutura de Missão para a Capitalização das Empresas (EMCE)³. Esta estrutura temporária de projeto apresenta como desígnio, a promoção de uma maior capitalização das empresas portuguesas, mediante reforço dos capitais próprios e da conseqüente redução do seu nível de endividamento através, por exemplo, de instrumentos financeiros de participação direta ou indireta no capital de empresas; de instrumentos especiais de financiamento de empresas equivalentes a capitais próprios; e de benefícios e outras medidas de natureza fiscal que incentivem a capitalização de empresas.

Com esse fim a Estrutura de Missão para a Capitalização de Empresas detém as seguintes competências:

- Conceber e propor novas medidas de apoio à capitalização das empresas, desenhando os instrumentos com o detalhe necessário à sua aplicação prática e identificando os recursos disponíveis em fundos públicos, nacionais, europeus e internacionais, bem como as respetivas fontes de financiamento;
- Propor as alterações ou ajustamentos aos instrumentos de capitalização em vigor, com base na avaliação da sua eficácia e eficiência.

Integrando personalidades de reconhecido mérito e competência na referida área e funcionando na dependência do Ministro da Economia, a EMCE deveria propor ao Governo o desenvolvimento destas linhas orientadoras e a identificação das iniciativas a prosseguir, apresentando para o efeito relatórios sobre esta matéria.

Deste modo, em 16 de junho de 2016, foi apresentado o Relatório da Estrutura de Missão para a Capitalização das Empresas - metodologia, diagnóstico, eixos, objetivos e medidas de capitalização, no âmbito da reunião da Comissão de Acompanhamento que decorreu no Ministério da Economia.

Neste relatório, a EMCE desenvolveu uma análise abrangente e transversal da economia e da realidade empresarial nacionais, tendo apresentado ao Governo um conjunto de 131 medidas enquadradas em cinco eixos estratégicos de intervenção: Simplificação Administrativa e Enquadramento Sistémico, Fiscalidade, Reestruturação Empresarial, Alavancagem de Financiamento e Investimento e Dinamização do Mercado de Capitais.

No Eixo III, relativo à reestruturação empresarial que visa fomentar mecanismos voluntários nesta matéria, cumpre destacar a proposta 71, que vem propor *a conceção e lançamento de um regime jurídico de reestruturação extrajudicial de passivos empresariais, a partir da avaliação de potenciais aspetos de melhoria no âmbito do PER e SIREVE*, proposta que deverá ser associada ao Eixo II, relativo à fiscalidade que propõe um aperfeiçoamento *do enquadramento fiscal dos processos de reestruturação empresarial, designadamente daqueles que tenham natureza extrajudicial*.

² O mandato da Estrutura de Missão para a Capitalização de Empresas foi prorrogado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 48-B/2017, de 31 de março.

³ Nos termos do n.º 4 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 81/2017, de 8 de junho, sem prejuízo da extinção da EMCE em 30 de junho de 2017, o respetivo gabinete de apoio técnico mantém-se em funcionamento até 31 de dezembro, mantendo os seus elementos o respetivo estatuto e cabendo a sua coordenação ao membro do Governo responsável pela área da economia.

Com base nos referidos eixos estratégicos de intervenção, o Governo aprovou, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 42/2016, de 18 de agosto, o Programa Capitalizar, enquanto programa estratégico de apoio à capitalização das empresas, à retoma do investimento e ao relançamento da economia, promovendo *estruturas financeiras mais equilibradas, reduzindo os passivos das empresas economicamente viáveis, ainda que com níveis excessivos de endividamento, bem como melhorando as condições de acesso ao financiamento das micro, pequenas e médias empresas, e do segmento de empresas designado Mid Cap.*

O Programa Capitalizar integra, assim, uma lista de medidas que tem como base as propostas constantes do relatório da EMCE. Através da mencionada resolução, determina-se igualmente que se proceda à análise das restantes medidas propostas no relatório da EMCE, com vista à avaliação da oportunidade e relevância da sua implementação, bem como do respetivo impacto orçamental. Após a referida apreciação, tais medidas podem ser, ainda, objeto de inclusão no Programa Capitalizar. Simultaneamente, a EMCE deveria coordenar os trabalhos técnicos preparatórios, sob a forma de anteprojetos de diplomas, de forma a habilitar o Governo a decidir sobre eventuais iniciativas legislativas, em articulação com os membros do Governo responsáveis em razão das matérias e os respetivos serviços de apoio.

No ponto 33 do Anexo II – Medidas do Programa Capitalizar, constante da Resolução do Conselho de Ministros n.º 42/2016, de 18 de agosto, prevê-se a efetivação, no terceiro trimestre de 2017, de um *regime jurídico de reestruturação extrajudicial de passivos empresariais, a partir da avaliação de potenciais melhorias no âmbito do PER e Sistema de Recuperação de Empresas por Via Extrajudicial*. Prevê-se, também, *melhorar o enquadramento fiscal dos processos de reestruturação empresarial, designadamente daqueles com natureza extrajudicial*.

De salientar que o Governo já inclui um número alargado de medidas constantes do Programa Capitalizar no quadro do Orçamento do Estado para 2017.

Recentemente, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 81/2017, de 8 de junho, veio avaliar o Programa Capitalizar e aprovar medidas adicionais, incluindo as de carácter fiscal que devem constar da proposta de lei do Orçamento do Estado para o próximo ano.

Também no Programa Nacional de Reformas, atualizado em abril de 2017, se pode ler que o Governo decidiu criar *novos regimes e figuras ao nível dos mecanismos extrajudiciais que vêm simplificar o processo de recuperação de empresas*, cumprindo destacar a fixação do Regime Extrajudicial de Recuperação de Empresas que *permite a um devedor que se encontre em situação económica difícil ou em insolvência iminente encetar negociações com os credores com vista a alcançar um acordo – voluntário, de conteúdo livre e, por regra, confidencial – tendente à sua recuperação. Cumpridos que sejam determinados requisitos, o acordo atingido produzirá os mesmos efeitos que este teria caso fosse aprovado no contexto de um Processo Especial de Revitalização. Adicionalmente, o RERE permite ainda ao devedor, por via da celebração de um protocolo de negociação, obter um ambiente favorável à negociação com os seus credores*⁴.

Nos termos do artigo 5.º do Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas (CIRE), considera-se empresa toda a organização de capital e de trabalho destinada ao exercício de qualquer atividade económica. É considerado em situação de insolvência o devedor que se encontre impossibilitado de cumprir as suas obrigações vencidas (n.º 1 do artigo 3.º do CIRE). Já o processo de insolvência é um processo de execução universal que tem como finalidade a satisfação dos credores pela forma prevista num plano de insolvência, baseado, nomeadamente, na recuperação da empresa compreendida na massa insolvente, ou, quando tal não se afigure possível, na liquidação do património do devedor insolvente e a repartição do produto obtido pelos credores. Estando em situação económica difícil, ou em situação de insolvência meramente iminente, o devedor

⁴ Programa Nacional de Reformas pág. 48.

pode requerer ao tribunal a instauração de Processo Especial de Revitalização (PER)^{5,6}(artigo 1.º do CIRE). Este tem como finalidade permitir ao devedor que esteja numa situação economicamente difícil ou em situação de insolvência iminente, mas que ainda seja passível de ser recuperado, negociar com os credores com vista a um acordo que leve a revitalização daquele (artigo 17.º-A, n.º 1 do CIRE). Encontram-se em situação económica difícil os devedores enfrentem sérias dificuldades para cumprir pontualmente as suas obrigações (artigo 17.º-B do CIRE).

Nesta sequência, e de acordo com o comunicado do Conselho de Ministros de 18 de maio de 2017, no âmbito do Programa Capitalizar, foi cumprida *mais uma etapa na estratégia de capitalização das empresas, assumida como estrutural para o relançamento da economia e para a criação de emprego. Os objetivos das novas medidas prendem-se com a melhoria da eficácia nos processos de reestruturação empresarial e de insolvência; a alavancagem financeira das empresas; e a dinamização do mercado de capitais. O governo dá assim mais um passo fundamental na implementação do Programa Capitalizar, através da concretização de medidas de quatro dos cinco eixos estratégicos do Programa, que tem por objetivo a capitalização das Pequenas e Médias Empresas (PME), a promoção de estruturas financeiras nas empresas mais equilibradas, a redução dos passivos das empresas economicamente viáveis, bem como a melhoria das condições de acesso ao financiamento por parte das Micro e PME. Assim, o Conselho de Ministros aprovou hoje um diploma legislativo que se insere simultaneamente no eixo estratégico da Dinamização do Mercado de Capitais e no eixo da Alavancagem de Financiamento e Investimento.*

E acrescenta: *no eixo da Reestruturação Empresarial, o Conselho de Ministros de 16 de março deste ano tinha já aprovado 4 medidas que enviou para consulta pública alargada, até 14 de abril. Foram recebidos contributos de 64 entidades e foram realizadas várias reuniões com peritos de entidades relevantes no domínio da reestruturação empresarial em todo o país, tendo sido hoje adotados os seguintes diplomas legislativos, que contemplam já os contributos decorrentes do processo de consulta pública. (...) Foram ainda criados novos regimes e figuras ao nível dos mecanismos extrajudiciais que vêm simplificar o processo de recuperação de empresas: (...) a). Extingue-se o SIREVE e cria-se o Regime Extrajudicial de Recuperação de Empresas (RERE) que permite a um devedor que se encontre em situação económica difícil ou em insolvência iminente encetar negociações com os credores com vista a alcançar um acordo – voluntário, de conteúdo livre e, por regra, confidencial – tendente à sua recuperação. Cumpridos que sejam determinados requisitos, o acordo atingido produzirá os mesmos efeitos que este teria caso fosse aprovado no contexto de um Processo Especial de Revitalização. Adicionalmente, o RERE permite ainda ao devedor, por via da celebração de um protocolo de negociação, obter um ambiente favorável à negociação com os seus credores.*

A presente iniciativa visa criar o Regime Extrajudicial de Recuperação de Empresas (RERE), regulando os termos e os efeitos das negociações e do acordo de reestruturação que seja alcançado entre um devedor e um ou mais dos seus credores, na medida em que os participantes manifestem, expressa e unanimemente, a vontade de submeter as negociações ou o acordo de reestruturação ao regime previsto no articulado da presente proposta de lei. O acesso ao já mencionado Processo Especial de Revitalização será limitado a empresas em situação económica difícil ou em insolvência iminente. Deste modo, e com o objetivo de disponibilizar às empresas que se encontrem nessa situação um mecanismo extrajudicial de recuperação que seja alternativo ao

⁵ O PER foi instituído pela Lei n.º 16/2012, de 20 de abril, (trabalhos preparatórios) que procedeu à sexta alteração ao Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas.

⁶ Sobre esta matéria, na anterior legislatura, foram apresentadas pelo Grupo Parlamentar do Partido Socialista as seguintes iniciativas: Projeto de Lei n.º 430/XII - Altera a Lei Geral Tributária para que o Estado não inviabilize sistematicamente os Planos Especiais de Recuperação de Empresas; e Projeto de Lei n.º 531/XII - Altera a Lei Geral Tributária para que o Estado não inviabilize sistematicamente os Planos Especiais de Recuperação de Empresas. Foram ambas rejeitadas na votação na generalidade.

processo de insolvência, é criado um regime transitório que, durante um período de 18 meses permite às empresas que se encontrem em situação de insolvência recorrer ao RERE.

De acordo com a exposição de motivos da presente iniciativa, *em virtude de o SIREVE ter sido marginalmente utilizado pelas empresas em dificuldades em anos de crise financeira (entre 2012 e 2016 foram aprovados com sucesso cerca de 220 acordos no âmbito do SIREVE) e de, mediante a existência do RERE, não se perspetivar uma utilização da figura*, propõe-se agora a sua revogação.

O Sistema de Recuperação de Empresas por Via Extrajudicial (SIREVE) foi criado pelo Decreto-Lei n.º 178/2012, de 3 de agosto, diploma que foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 26/2015, de 6 de fevereiro (versão consolidada). Consiste num procedimento que visa promover a recuperação extrajudicial das empresas, através da celebração de um acordo entre a empresa e todos ou alguns dos seus credores, que representem no mínimo 50 % do total das dívidas da empresa, e que viabilize a recuperação da situação financeira da empresa.

O SIREVE surgiu no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal, acordado com a União Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu, em que se previa um conjunto de medidas que tinham como objetivo a promoção dos mecanismos de recuperação extrajudicial de devedores, ou seja, de procedimentos alternativos ao processo de insolvência, que visavam a recuperação da empresa pela via não judicial, promovendo a obtenção de uma solução consensual entre a empresa em dificuldades financeiras e os respetivos credores. Entre estas medidas, encontrava-se a aprovação dos Princípios Orientadores da Recuperação Extrajudicial de Devedores, publicados em anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/2011, de 25 de outubro, e que constituem um instrumento de adesão voluntária destinado a promover a eficácia dos procedimentos extrajudiciais de recuperação de devedores. Na verdade, o SIREVE traduz-se num processo de revitalização acompanhado pelo IAPMEI e não pelos tribunais.

De mencionar que é ainda proposta a revogação do n.º 2 do artigo 16.º - *Procedimentos especiais* do Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas (CIRE), dado que o mesmo estabelece que *os benefícios fiscais constantes dos artigos 268.º a 270.º dependem de reconhecimento prévio da Autoridade Tributária e Aduaneira, quando aplicados no âmbito do Decreto-Lei n.º 178/2012, de 3 de agosto*. Como este diploma é o que precede à criação do SIREVE, torna-se agora necessário proceder também à revogação do número do artigo que o mencionava no CIRE.

O novo Regime Extrajudicial de Recuperação de Empresas é criado em articulação com o estatuto de mediador de recuperação de empresas constante da Proposta de Lei n.º 83/XIII; e com a Proposta de Lei n.º 85/XIII que aprova o regime jurídico de conversão de créditos em capital, ambas apresentadas pelo Governo.

Por último, e para melhor leitura e compreensão da presente proposta de lei mencionam-se os seguintes diplomas:

- Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas;
- Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas.

• Enquadramento doutrinário/bibliográfico

CASANOVA, Nuno Baltazar; DINIS, David Sequeira - **O processo especial de revitalização: comentários aos artigos 17º-A a 17º-I do código da insolvência e da recuperação de empresas**. Coimbra: Coimbra Editora, 2014. 199 p. ISBN 978-972-32-2237-1. Cota: 12.06.3 - 196/2014.

Resumo: «A presente obra pretende oferecer uma visão abrangente e sistematizada do regime do PER, dirigida a advogados, magistrados, administradores judiciais e empresários. Privilegia, por isso, uma abordagem pragmática das questões que se suscitam no âmbito do PER e que os Autores têm vindo a detetar na sua prática forense.

Os Autores analisam o PER desde a sua génese (requisitos, início do processo, etc.), passando pelas suas diversas vicissitudes (reclamações de créditos, negociações, intervenção do administrador judicial provisório, etc.), e terminando com o seu encerramento (votação, aprovação e homologação, etc.).

No tratamento dos temas relacionados com o PER, os Autores tiveram em consideração a (ainda relativamente) escassa doutrina e jurisprudência existente, mas focaram-se na solução dos problemas concretos que os profissionais do foro têm vindo a enfrentar.»

FERNANDES, Luís A. Carvalho; LABAREDA, João - **Colectânea de estudos sobre a insolvência**. Lisboa: Quid Juris, 2011. ISBN 978-972-724-447-8. 336 p. Cota: 12.06.3 - 263/2012.

Resumo: Este livro reúne dez estudos sobre questões do direito das insolvências. Ocupa-se de matérias substantivas e processuais. Todos eles são estudos imprescindíveis aos juristas dedicados às insolvências. No seu conjunto cobrem uma significativa área do regime da insolvência. Fazem parte desta coletânea os seguintes títulos: O novo Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas - alguns aspetos mais controversos; O Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas na evolução do Regime da Falência no direito português; Sentido geral do novo Regime da Insolvência no direito português; Pressupostos subjetivos da insolvência - regime particular das instituições de crédito e sociedades financeiras; Órgãos da insolvência; Efeitos substantivos privados da declaração de insolvência; Efeitos da declaração de insolvência no Contrato de Trabalho segundo o Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas; A qualificação da insolvência e a administração da massa insolvente pelo devedor; A exoneração do passivo restante na insolvência das pessoas singulares no direito português; Regime Particular da Insolvência dos Cônjuges.

MARTINS, Luís M., compil. - **Código da insolvência e da recuperação de empresas: texto da lei, notas remissivas, jurisprudência**. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2012. 407 p. ISBN 978-972-40-4871-0. Cota: 12.06.3 - 199/2012.

Resumo: A presente obra inclui o Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas, juntamente com notas remissivas e jurisprudência relativas aquele diploma.

PRATA, Ana, anot.; CARVALHO, Jorge Morais, anot.; SIMÕES, Rui, anot. - **Código da Insolvência e da recuperação de empresas: anotado**. Coimbra: Almedina, 2013. 798 p. ISBN 978-972-40-5293-9. Cota: 12.06.3 - 397/2013.

Resumo: A presente obra inclui o Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas com anotações de Ana Prata, Jorge Morais Carvalho e Rui Simões.

RECUPERAÇÃO e insolvência de empresas. **Vida judiciária**. Porto. Nº 192 (Nov./Dez. 2015), 56 p. Cota: RP-136.

Resumo: As normas legais sobre insolvência têm sido alvo de sucessivas alterações. As mudanças têm sempre o objetivo de tornar mais fácil e possível a recuperação de empresas em dificuldades, em alternativa à insolvência e liquidação. No presente número da revista Vida Judiciária encontramos um vasto conjunto de artigos de opinião precisamente sobre o tema da recuperação de empresas em dificuldades.

SANTOS, Filipe Cassiano dos; FONSECA, Hugo Duarte - Pressupostos para a declaração de insolvência no Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas. **Cadernos de direito privado**. Braga. ISSN 1645-7242. Nº 29 (Jan./Mar. 2010), p. 13-24. Cota: RP-155.

Resumo: «O presente texto – de alcance eminentemente prático – centra-se na abordagem sucinta de alguns dos principais problemas colocados pela interpretação das normas que, no Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas, estabelecem os requisitos cujo preenchimento é indispensável para a declaração de insolvência.

Da análise empreendida resultará evidente que a lei é particularmente sensível quanto aos factos que o requerente sempre terá que alegar e provar no processo de insolvência, a fim de que a sua pretensão possa lograr êxito. E, do mesmo passo, tornar-se-á também claro que este processo não pode licitamente arvorar-se num sucedâneo facultativo do processo executivo comum, regido pelo Código de Processo Civil.»

SILVA, Fátima Reis - **Dificuldades da recuperação de empresa no código da insolvência e da recuperação de empresa**. Coimbra: Almedina, 2011. 270 p. (Miscelâneas ; 7). ISBN 978-972-40-4588-7. Cota: 40 - 23/2012.

Resumo: O presente artigo faz uma avaliação dos efeitos da profunda reforma que o Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas trouxe. Um dos aspetos que mais impressionou a autora, nos primeiros anos de aplicação intensiva deste diploma, é a quase total inadequação e ineficácia do mesmo como instrumento de recuperação de empresas. Este argumento vai ser desenvolvido tendo em conta os seguintes tópicos: a escolha do Administrador da Insolvência; o administrador provisório; assembleia de apreciação do relatório; plano de insolvência; administração pelo devedor.

• Enquadramento do tema no plano da União Europeia

De um modo geral, a legislação da União Europeia (UE) para regulação das atividades económicas tem por objetivo a harmonização da regulamentação em vigor nos seus Estados-Membros, com vista à eliminação de obstáculos ao funcionamento do mercado interno e de modo a garantir o pleno funcionamento das quatro liberdades consagradas nos Tratados, incluindo o direito de estabelecimento. Foi com esse propósito que foi aprovada a Diretiva 2012/30/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, tendente a coordenar as garantias que, para proteção dos interesses dos sócios e de terceiros, são exigidas nos Estados-Membros às sociedades, na aceção do segundo parágrafo do artigo 54.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, no que respeita à constituição da sociedade anónima, bem como à conservação e às modificações do seu capital social, a fim de tornar equivalentes essas garantias em toda a Comunidade.

Esta Diretiva pretende assegurar uma equivalência mínima da proteção dos acionistas e dos credores das sociedades da UE, sendo para isso necessário coordenar as legislações nacionais respeitantes à sua constituição, bem como à conservação, ao aumento e à redução do seu capital. O direito de estabelecimento está consagrado no artigo 50.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), respeitante às políticas e ações internas da União e no título relativo à livre circulação de pessoas, de serviços e de capitais, que prevê na alínea g) do n.º 2 a coordenação das “garantias que, para proteção dos interesses dos sócios e de terceiros, são exigidas nos Estados-Membros às sociedades, na aceção do segundo parágrafo do artigo 54.º, na medida em que tal seja necessário, e a fim de tornar equivalentes essas garantias”. Conforme considerandos da Diretiva 2012/30/UE, esta coordenação “reveste particular importância para as sociedades anónimas, porquanto a atividade destas sociedades é predominante na economia dos Estados-Membros e estende-se, frequentemente, para além dos limites do seu território nacional.” O processo de aprovação desta Diretiva iniciou-se com a proposta COM(2011)029, aprovada pelo Parlamento e pelo Conselho em 1.ª leitura.

No Plano de Trabalho da Comissão Europeia para 2016 esta matéria foi considerada prioritária para o seguimento da estratégia para o mercado único, estando previstas nas novas iniciativas para “um mercado interno mais aprofundado e mais equitativo, dotado de uma base industrial reforçada”, nomeadamente iniciativas em matéria de regulamentação das profissões e uma nova abordagem em matéria de falência e de insolvência das empresas. Neste contexto foram transmitidas no final de 2016 as iniciativas COM(2016)723 - Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa aos quadros jurídicos em matéria de reestruturação preventiva, à concessão de uma segunda oportunidade e às medidas destinadas a aumentar a eficiência dos processos de reestruturação, insolvência e quitação, e que altera a Diretiva 2012/30/UE e COM(2016)852 - Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera a Diretiva 2014/59/UE no respeitante à capacidade de absorção de perdas e de recapitalização das instituições de crédito e empresas de investimento e que altera as Diretivas 98/26/CE, 2002/47/CE, 2012/30/UE, 2011/35/UE, 2005/56/CE, 2004/25/CE e 2007/36/CE, embora esta última tenha sido enquadrada num pacote de iniciativas específicas para organizações do setor financeiro.

Ambas estas iniciativas foram sinalizadas para escrutínio pela Comissão de Assuntos Europeus (CAE), tendo sido sujeitas ao prazo de escrutínio de 8 semanas ao abrigo do Protocolo 2 anexo ao Tratado de Lisboa. O Parecer CAE - COM(2016)723 da autoria de Maria Luís Albuquerque (PSD) e o Parecer CAE - COM(2016)851+852+853+854 da autoria de Eurico Brilhante Dias (PS) foram aprovados em reunião da CAE em 7 de março de 2017, com os resultados transmitidos às instituições europeias e Governo. Estão a prosseguir o processo legislativo ordinário com codecisão, encontrando-se em fase de discussões no Conselho.

Da posição adotada pela Assembleia da República sobre a COM(2016)723 destaca-se, nos considerandos sobre esta matéria, que “a morosidade dos processos de reestruturação, de insolvência e de quitação da dívida contribui de forma significativa para as baixas taxas de recuperação de créditos e dissuade os investidores de fazerem negócio em jurisdições em que tal morosidade seja um risco”, referindo ainda que a “supressão dos obstáculos a uma reestruturação eficaz das empresas viáveis com dificuldades financeiras contribui para minimizar as perdas de postos de trabalho e os prejuízos dos credores na cadeia de abastecimento, e, deste modo, traz benefícios para a economia em geral”. Conclui pela não violação do princípio da subsidiariedade, “na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União”.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: Bélgica, Espanha e França.

Proposta de Lei n.º 84/XIII/2.ª (GOV)

Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas (6.ª)

BÉLGICA

A Lei belga *relative à la continuité des entreprises* prevê alguns mecanismos informais e extrajudiciais destinados à reorganização de empresas em dificuldades. Esta lei, originalmente aprovada em 2009, foi significativamente revista em 2013, através da *Loi du 27 mai 2013 modifiant diverses législations en matière de continuité des entreprises*.

Deste modo, consagra-se a investigação comercial (*chambre d'enquête commerciale / kamers voor handelonderzoek*) e o acordo amigável (*accord amiable / minnelijk akkoord vóór de opschorting*), que pode ser feito com um mínimo de dois credores. Existem duas modalidades de acordo amigável: a prevista no artigo 15.º desta lei, que não se enquadra no procedimento de reorganização judicial (acordo extrajudicial); e o acordo amigável previsto no artigo 43.º, este, sim, já no quadro do procedimento de reorganização judicial.

A empresa em dificuldades pode solicitar a ajuda de um mediador (*médiateur/ondernemingsbemiddelaar*), conforme previsto no artigo 12.º e segs. da referida lei, com o propósito de ajudar a encontrar um acordo com os credores.

O impulso para que se recorra à figura do mediador é do devedor, tendo como objetivo facilitar a reorganização do negócio de molde a permitir a continuação da atividade económica, a manutenção dos empregos e a liquidação de passivos. Este procedimento é confidencial (não sujeito a publicação), sendo a duração e o alcance do mandato do mediador acordado entre o devedor e o tribunal.

ESPAÑA

Em Espanha, a matéria relativa à Insolvência e Recuperação de Empresas é regulada pela *Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal*, que já foi, entretanto, sujeita a várias alterações, nomeadamente em 2011, 2013, 2014 e em 2015, leis que espelham o impacto da situação económica vivida pela Espanha ao longo dos últimos anos, pretendendo oferecer às empresas uma solução mais eficaz para a resolução dos seus problemas económicos e financeiros através da introdução da possibilidade de acordos de refinanciamento.

Um primeiro procedimento extrajudicial destinado a facilitar a reestruturação da dívida empresarial encontra-se no artigo 5 bis da *Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal*. Recorrendo a este artigo, a empresa devedora logra um prazo adicional de três meses antes da eventualidade de ter de declarar insolvência. Neste prazo, o devedor procura firmar um acordo com os credores, sendo este um processo confidencial.

Realça-se também o regime previsto no Título X - *El acuerdo extrajudicial de pagos* – da *Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal*. Este dispositivo legal foi introduzido no ordenamento jurídico espanhol em 2013 (através da *Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización*). Desde então, este título já foi objeto de algumas alterações, nomeadamente através da *Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social* e da *Orden JUS/2831/2015, de 17 de diciembre, por la que se aprueba el formulario para la solicitud del procedimiento para alcanzar un acuerdo extrajudicial de pagos*.

O artigo 231.º da *Ley 22/2003* define os pressupostos deste acordo. O artigo 232.º determina que o devedor que pretenda alcançar com os seus credores um acordo extrajudicial para o pagamento das dívidas solicitará a nomeação de um *mediador concursal*, descrevendo o artigo 233.º os principais aspetos da sua nomeação. Nos artigos seguintes (até ao artigo 242.º) regulam-se os restantes contornos legais deste acordo.

No que diz respeito à insolvência, o n.º 1 do artigo 23.º estabelece que a publicidade da declaração de insolvência, bem como as restantes notificações e trâmites do processo, deve ser feita preferencialmente por meios telemáticos, informáticos e eletrónicos. O artigo 27.º determina que a administração da insolvência é constituída por um único membro. O seu estatuto encontra-se regulado no Capítulo II do Título II (artigos 34.º a 39.º) da citada lei. O Capítulo I do Título V regula as fases do acordo e da liquidação da massa insolvente. A abertura da fase de liquidação pode ser solicitada em qualquer momento pelo devedor, como também pelos credores e pelo administrador de insolvência. Durante a vigência do acordo, se o devedor se aperceber de que não pode pagar a dívida nem cumprir as suas obrigações, solicita ao juiz que proceda à fase de liquidação.

Os artigos 99.º e 100.º definem os requisitos necessários para se alcançar o acordo de credores ou um plano de viabilização da empresa.

FRANÇA

A legislação francesa dispõe relativamente às dificuldades das empresas no Código do Comércio, no Livro VI da parte legislativa, tendo sido introduzido neste Código através da Lei n.º 2005-845, de 26 Julho 2005.

O Título I do Livro VI do Código do Comércio trata da prevenção das dificuldades das empresas. Assim, está prevista a criação de agrupamentos regionais que possam ajudar as empresas através de uma análise de informações económicas, contabilísticas e financeiras enviadas regularmente pelas próprias empresas. Depois de analisadas as dificuldades, pode ser proposta a intervenção de um perito, sendo possível o apoio do Banco de França e da administração local. A pedido da empresa devedora, o presidente do Tribunal do Comércio pode designar um mandatário *ad hoc* para conduzir um processo de conciliação entre os interesses de ambas as partes. O artigo L611-13 prevê que estes cargos de mandatário *ad hoc* ou de conciliador não possam ser exercidos por quem tenha sido, nos dois anos anteriores, remunerado por uma parte direta ou indiretamente interessada.

Este Título I prevê, assim, dois mecanismos de prevenção das dificuldades das empresas, caracterizados pelo seu carácter voluntário e confidencial: o do *mandat ad hoc* e o da *conciliation* (antes de 2005 designado por *règlement amiable*). Ambos podem apenas ser iniciados pela empresa em dificuldades (devedora) e têm como principal objetivo ajudar a empresa a alcançar um acordo com os credores (necessária a unanimidade), com vista a evitar a insolvência do devedor. Embora de carácter extrajudicial, este acordo tem a supervisão do presidente do Tribunal de Comércio.

O Título II institui um procedimento de salvaguarda, instaurado a pedido de uma empresa devedora que ainda não tenha cessado o pagamento das dívidas, mas que preveja dificuldades nesse pagamento. Este procedimento destina-se a facilitar a reorganização da empresa, com o objetivo de manter a sua atividade económica, os empregos e o apuramento do passivo. Para tal, é elaborado um plano que, até ser integralmente cumprido, não permite que sobre o mesmo património de um empresário independente de responsabilidade limitada seja aberto novo procedimento de salvaguarda a pedido do devedor, nem um processo de recuperação judicial ou liquidação judicial.

O processo de Recuperação Judicial é regulado pelo Título III, sendo instaurado quando o devedor não consegue fazer face ao passivo exigível com o ativo disponível, e que esteja, por isso, em falta com os pagamentos.

A Liquidação Judicial é regulada pelo Título IV, sendo um processo instaurado quando o devedor tenha suspenso os pagamentos, e um plano de recuperação seja manifestamente impossível. Para tal é realizado um Julgamento de Liquidação Judicial, previsto no Capítulo I deste Título. O Capítulo II define a realização do

ativo, o Capítulo III o apuramento do passivo, e o Capítulo IV uma liquidação judicial simplificada – possível quando o liquidatário procede à venda dos bens mobiliários por mútuo acordo, ou por hasta pública, nos três meses a seguir ao julgamento de liquidação judicial.

O Título V regula as responsabilidades e as sanções. Os credores não podem ser responsabilizados no decurso de um procedimento de recuperação ou liquidação judicial, exceto nos casos de fraude, de interferência na gestão do devedor ou de exigência de garantias desproporcionadas. As responsabilidades dos devedores insolventes resultam da insuficiência de ativos, de falência individual - que pode ser determinada pelo tribunal e pode implicar uma interdição de exercer qualquer cargo de gestão numa empresa, e/ou a incapacidade de exercer até ao limite de 5 anos uma função pública eleita -, e da bancarrota, que implica uma pena de prisão de 5 anos acrescida de uma multa de 75.000€, agravada para 7 anos e 100.000€ se for uma sociedade de investimentos.

As dificuldades das empresas definidas no Livro VI da parte legislativa são regulamentadas no Livro VI da parte regulamentar do Código.

Outros países / Organizações internacionais

Existem vários estudos promovidos por organizações internacionais sobre esta matéria, nomeadamente ao nível do enquadramento comparativo de instrumentos legais na fase pré-insolvência. Entre outros, refira-se o estudo disponibilizado pela Comissão Europeia *Study on a new approach to business failure and insolvency – Comparative legal analysis of the Member States' relevant provisions and practices* (2014), em que se analisa detalhadamente um vasto leque de ordenamentos jurídicos europeus.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

• Iniciativas legislativas

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se existirem pendentes, sobre matéria idêntica, as seguintes iniciativas:

Proposta de Lei n.º 83/XIII/2.ª (GOV) - Estabelece o estatuto do mediador de recuperação de empresas.

Proposta de Lei n.º 85/XIII/2.ª (GOV) - Aprova o regime jurídico de conversão de créditos em capital

As seguintes iniciativas foram ainda agendadas em conjunto pelo Governo com as anteriores, para o próximo dia 23 de junho, pelo que podem ter potencialmente uma conexão com a presente iniciativa:

Proposta de Lei n.º 86/XIII/2.ª (GOV) - Altera o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros de território nacional, e transpõe as Diretivas n.ºs 2014/36/UE, 2014/66/UE e 2016/801, de 11 de maio.

Proposta de Lei n.º 87/XIII/2.ª (GOV) - Altera o procedimento e processo tributários.

Proposta de Lei n.º 84/XIII/2.ª (GOV)

Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas (6.ª)

- **Petições**

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), não se identificou qualquer petição pendente sobre matéria idêntica ou com ela conexas.

V. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face da informação disponível não é possível determinar ou quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa.



Proposta de Lei n.º 85/XIII/2.ª (GOV)

Aprova o regime jurídico de conversão de créditos em capital.

Data de admissão: 24 de maio de 2017

Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas (6.ª)

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Luísa Colaço e Catarina Ferreira Antunes (DAC), José Filipe Sousa (DAPLEN), Maria Leitão e Tiago Tibúrcio (DILP)

Data: 8 de junho de 2017

I. **Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa**

O Governo apresenta uma proposta de lei mediante a qual cria o regime jurídico da conversão de créditos em capital, procurando assim assegurar que uma empresa que se encontre em situação de incumprimento perante os seus credores, tendo os seus capitais próprios negativos, tenha um modo célere de reestruturação do respetivo balanço e reforço dos capitais próprios, permitindo que uma maioria de credores possa propor uma conversão de créditos em capital social.

Esta iniciativa integra-se na reforma do regime jurídico dos mecanismos de recuperação e reestruturação de empresas que o Governo pretende levar a cabo, mediante a apresentação à Assembleia da República de três propostas de lei.

Afirma o Governo, na exposição de motivos, que um dos objetivos essenciais do Programa do XXI Governo Constitucional para o relançamento da economia portuguesa e a criação de emprego é a redução do elevado nível de endividamento das empresas e a melhoria de condições para o investimento, nomeadamente através da eliminação ou mitigação dos constrangimentos com que as empresas atualmente se deparam no acesso ao financiamento por capitais próprios ou alheios, devendo o investimento empresarial assumir um papel preponderante na recuperação forte e sustentada do crescimento económico.

O Governo aprovou, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 42/2016, de 18 de agosto, o Programa Capitalizar, enquanto programa estratégico de apoio à capitalização das empresas, à retoma do investimento e ao relançamento da economia.

A proposta de lei tem 8 artigos.

O âmbito de aplicação da lei é delimitado no artigo 2.º.

No artigo 3.º definem-se os pressúpostos e requisitos necessários para que os credores possam propor à sociedade a conversão dos seus créditos em capital social, bem como os documentos que devem acompanhar a proposta. Determina-se ainda a preferência dos sócios no aumento de capital.

O artigo 4.º regula o prazo para a deliberação dos sócios sobre a proposta de conversão e os efeitos da recusa da proposta ou da não realização da assembleia geral para esse efeito.

Nos artigos 5.º e 6.º prevê-se o mecanismo do suprimento judicial da deliberação social e os efeitos da aquisição subsequente do capital.

Finalmente, artigo 7.º regula os efeitos da declaração de insolvência da sociedade.

II. **Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A iniciativa *sub judice* é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa e da sua competência política, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição e no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Toma a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do RAR, encontra-se redigida sob a forma de artigos, alguns deles divididos em números e alíneas, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, mostrando-se, assim, conforme com o disposto nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do RAR. De igual modo, observa os requisitos formais relativos às propostas de lei, constantes das alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 124.º do RAR.

Cumpra referir, contudo, que, nos termos do n.º 3 do artigo 124.º do Regimento, as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado. O Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, dispõe igualmente, no n.º 1 do artigo 6.º, que “Os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas”. E acrescenta, no n.º 2, que “No caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo”.

No caso em apreço, o Governo menciona na Exposição de Motivos, que a iniciativa foi submetida a consulta pública entre 17 de março e 14 de abril, e ainda que promoveu a audição da Associação Sindical dos Juizes Portugueses, do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público, da Ordem dos Advogados, da Ordem dos Contabilistas Certificados, da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas, da Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução e do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. No entanto, não junta quaisquer contributos que dela tenham resultado.

A presente iniciativa respeita os limites à admissão da iniciativa, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que não parece infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem jurídica.

De igual modo, observa o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento, mencionando que foi aprovada em Conselho de Ministros em 18 de maio de 2017, sendo subscrita pelo Primeiro-Ministro e pela Secretária de Estado Adjunta do Primeiro-Ministro, em substituição do Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares.

A proposta de lei deu entrada em 22 de maio do corrente ano, foi admitida e anunciada no dia 24 de maio, data em que, por despacho de Sua Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, baixou, na generalidade, à Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas (6.ª). A sua discussão na generalidade encontra-se já agendada, em conjunto com outras iniciativas do Governo para a sessão plenária do próximo dia 23 de junho (Cfr. Súmula n.º 43 da Conferência de Líderes, de 24 de maio).

• Verificação do cumprimento da lei formulário

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, doravante designada como lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa e que, por isso, deverão ser tidas em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão, em particular aquando da redação final.

Assim, desde logo cumpre referir que a iniciativa *sub judice* contém uma exposição de motivos e obedece ao formulário das propostas de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 13.º da lei formulário, apresentando sucessivamente, após o articulado, a data de aprovação em Conselho de Ministros (18-05-2017) e as assinaturas do Primeiro-Ministro e da Secretária de Estado Adjunta do Primeiro-Ministro, em substituição do Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares.

A proposta de lei, que “Aprova o regime jurídico de conversão de créditos em capital”, tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto, observando igualmente o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário. Podendo, no entanto, ser aperfeiçoado da forma seguinte: “Regime jurídico de conversão de créditos em capital”.

Por fim, assinala-se que, em caso de aprovação, a iniciativa em apreço, revestindo a forma de lei, será objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que diz respeito à entrada em vigor, mostrando-se em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, o artigo 8.º da proposta de lei determina que aquela ocorre no dia seguinte ao da sua publicação.

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

• Enquadramento legal nacional e antecedentes

O Programa do XXI Governo Constitucional apresenta como objetivos essenciais para promover o relançamento da economia portuguesa, a necessidade de reforçar e de garantir maior articulação dos apoios ao investimento, tendo em consideração que *num quadro de escassez de financiamento, é preciso encontrar formas novas e eficazes de financiar as empresas e de dinamizar a atividade económica e a criação de emprego*¹. Pode ainda ler-se no mencionado Programa, que o Governo português *mobilizará os recursos e adequará o quadro de apoios públicos à necessidade de uma retoma rápida do investimento. Para o efeito, atuará em seis domínios. Assim, em primeiro lugar, será dinamizada e acelerada a execução dos fundos comunitários, garantindo o seu direcionamento para as empresas e explorando novas fontes de financiamento europeu para reforçar o financiamento à economia. Em segundo lugar, será criado um fundo de capitalização de apoio ao investimento empresarial. Em terceiro lugar, será promovida uma maior articulação e integração dos apoios ao investimento, o que inclui o estímulo a novas formas de financiamento privado que ampliem as opções de financiamento às empresas e a criação de incentivos fiscais ao investimento aplicado em projetos empresariais. Em quarto lugar, serão adotadas iniciativas destinadas a incentivar o investimento estrangeiro em Portugal. Em quinto lugar, serão removidos obstáculos e reduzido o tempo e o custo do investimento através de um novo programa Simplex para as empresas. Finalmente, em sexto lugar, serão estudados e identificados os investimentos seletivos que permitam o máximo aproveitamento de investimentos infraestruturais já realizados e que possam ser rentabilizados em favor do desenvolvimento económico.*

Assim, e em concretização destes objetivos e dada a *necessidade de mobilizar todos os parceiros sociais e agentes económicos*, o Governo, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 100/2015, de 23 de

¹ Programa do XXI Governo Constitucional, pags. 9 e seg.

dezembro², promoveu a criação da Estrutura de Missão para a Capitalização das Empresas (EMCE)³. Esta estrutura temporária de projeto apresenta como desígnio a promoção de uma maior capitalização das empresas portuguesas, mediante reforço dos capitais próprios e da conseqüente redução do seu nível de endividamento através, por exemplo, de instrumentos financeiros de participação direta ou indireta no capital de empresas; de instrumentos especiais de financiamento de empresas equivalentes a capitais próprios; e de benefícios e outras medidas de natureza fiscal que incentivem a capitalização de empresas.

Com esse fim a Estrutura de Missão para a Capitalização de Empresas detém as seguintes competências:

- Conceber e propor novas medidas de apoio à capitalização das empresas, desenhando os instrumentos com o detalhe necessário à sua aplicação prática e identificando os recursos disponíveis em fundos públicos, nacionais, europeus e internacionais, bem como as respetivas fontes de financiamento;
- Propor as alterações ou ajustamentos aos instrumentos de capitalização em vigor, com base na avaliação da sua eficácia e eficiência.

Integrando personalidades de reconhecido mérito e competência na referida área e funcionando na dependência do Ministro da Economia, a EMCE deveria propor ao Governo o desenvolvimento destas linhas orientadoras e a identificação das iniciativas a prosseguir, apresentando para o efeito relatórios sobre esta matéria.

Deste modo, em 16 de junho de 2016, foi apresentado o Relatório da Estrutura de Missão para a Capitalização das Empresas - metodologia, diagnóstico, eixos, objetivos e medidas de capitalização, no âmbito da reunião da Comissão de Acompanhamento que decorreu no Ministério da Economia.

Neste relatório, a EMCE desenvolveu uma análise abrangente e transversal da economia e da realidade empresarial nacionais, tendo apresentado ao Governo um conjunto de 131 medidas enquadradas em cinco eixos estratégicos de intervenção: Simplificação Administrativa e Enquadramento Sistémico, Fiscalidade, Reestruturação Empresarial, Alavancagem de Financiamento e Investimento e Dinamização do Mercado de Capitais.

No Eixo II, relativo à fiscalidade que visa melhorar o *enquadramento fiscal dos processos de reestruturação empresarial, designadamente daqueles que tenham natureza extrajudicial*, cumpre destacar a proposta 26, que vem propor a *avaliação da possibilidade de incentivos fiscais à conversão de créditos, de sócios e acionistas ou terceiros, em participações sociais*. Já no Eixo III, respeitante à reestruturação empresarial para *fomentar a eficácia dos procedimentos de reestruturação de empresas*, cumpre destacar a proposta 55, que recomenda a clarificação do regime de conversão de créditos em capital, e a proposta 76, que sugere a criação de regras que *permitam aos credores privilegiados que detenham uma maioria de reforçada dos créditos impor medida de conversão de crédito em capital oponível ao devedor e aos seus sócios, quando este tenha capitais próprios negativos, mediante decisão judicial que substitua a deliberação dos sócios que se mostrasse necessária, designadamente de redução e aumento do capital social*.

Com base nos referidos eixos estratégicos de intervenção, o Governo aprovou, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 42/2016, de 18 de agosto, o Programa Capitalizar, enquanto programa estratégico de apoio à capitalização das empresas, à retoma do investimento e ao relançamento da economia, promovendo

² O mandato da Estrutura de Missão para a Capitalização de Empresas foi prorrogado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 48-B/2017, de 31 de março.

³ Nos termos do n.º 4 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 81/2017, de 8 de junho, sem prejuízo da extinção da EMCE em 30 de junho de 2017, o respetivo gabinete de apoio técnico mantém-se em funcionamento até 31 de dezembro, mantendo os seus elementos o respetivo estatuto e cabendo a sua coordenação ao membro do Governo responsável pela área da economia.

estruturas financeiras mais equilibradas, reduzindo os passivos das empresas economicamente viáveis, ainda que com níveis excessivos de endividamento, bem como melhorando as condições de acesso ao financiamento das micro, pequenas e médias empresas, e do segmento de empresas designado Mid Cap.

O Programa Capitalizar integra, assim, uma lista de medidas que tem como base as propostas constantes do relatório da EMCE. Através da mencionada resolução, determina-se igualmente que se proceda à análise das restantes medidas propostas no relatório da EMCE, com vista à avaliação da oportunidade e relevância da sua implementação, bem como do respetivo impacto orçamental. Após a referida apreciação, tais medidas podem ser, ainda, objeto de inclusão no Programa Capitalizar. Simultaneamente, a EMCE deveria coordenar os trabalhos técnicos preparatórios, sob a forma de anteprojetos de diplomas, de forma a habilitar o Governo a decidir sobre eventuais iniciativas legislativas, em articulação com os membros do Governo responsáveis em razão das matérias e os respetivos serviços de apoio.

De salientar que o Governo já inclui um número alargado de medidas constantes do Programa Capitalizar no quadro do Orçamento do Estado para 2017.

Recentemente, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 81/2017, de 8 de junho, veio avaliar o Programa Capitalizar e aprovar medidas adicionais, incluindo as de caráter fiscal que devem constar da proposta de lei do Orçamento do Estado para o próximo ano.

Também no Programa Nacional de Reformas, atualizado em abril de 2017, se pode ler que o Governo decidiu criar *novos regimes e figuras ao nível dos mecanismos extrajudiciais que vêm simplificar o processo de recuperação de empresas*, cumprindo destacar a fixação do *Regime Jurídico de Conversão de Créditos em Capital que permite que as empresas que se encontrem em situação de capital próprio negativo possam reestruturar o respetivo balanço e reforçar os capitais próprios, admitindo que uma maioria de credores proponha uma conversão de créditos em capital*⁴.

Nos termos do artigo 5.º do Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas (CIRE), considera-se empresa toda a organização de capital e de trabalho destinada ao exercício de qualquer atividade económica. É considerado em situação de insolvência o devedor que se encontre impossibilitado de cumprir as suas obrigações vencidas (n.º 1 do artigo 3.º do CIRE). Já o processo de insolvência é um processo de execução universal que tem como finalidade a satisfação dos credores pela forma prevista num plano de insolvência, baseado, nomeadamente, na recuperação da empresa compreendida na massa insolvente, ou, quando tal não se afigure possível, na liquidação do património do devedor insolvente e a repartição do produto obtido pelos credores. Estando em situação económica difícil, ou em situação de insolvência meramente iminente, o devedor pode requerer ao tribunal a instauração de Processo Especial de Revitalização (PER)^{5,6} (artigo 1.º do CIRE). Este tem como finalidade permitir ao devedor que esteja numa situação economicamente difícil ou em situação de insolvência iminente, mas que ainda seja passível de ser recuperado, negociar com os credores com vista a um acordo que leve a revitalização daquele (artigo 17.º-A, n.º 1 do CIRE). Encontram-se em situação económica difícil os devedores enfrentem sérias dificuldades para cumprir pontualmente as suas obrigações (artigo 17.º-B do CIRE).

⁴ Programa Nacional de Reformas pág. 48.

⁵ O PER foi instituído pela Lei n.º 16/2012, de 20 de abril, (trabalhos preparatórios) que procedeu à sexta alteração ao Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas.

⁶ Sobre esta matéria, na anterior legislatura, foram apresentadas pelo Grupo Parlamentar do Partido Socialista as seguintes iniciativas: Projeto de Lei n.º 430/XII - Altera a Lei Geral Tributária para que o Estado não inviabilize sistematicamente os Planos Especiais de Recuperação de Empresas; e Projeto de Lei n.º 531/XII - Altera a Lei Geral Tributária para que o Estado não inviabilize sistematicamente os Planos Especiais de Recuperação de Empresas. Foram ambas rejeitadas na votação na generalidade.

Nesta sequência, e de acordo com o comunicado do Conselho de Ministros de 18 de maio de 2017, no âmbito do Programa Capitalizar, foi cumprida *mais uma etapa na estratégia de capitalização das empresas, assumida como estrutural para o relançamento da economia e para a criação de emprego. Os objetivos das novas medidas prendem-se com a melhoria da eficácia nos processos de reestruturação empresarial e de insolvência; a alavancagem financeira das empresas; e a dinamização do mercado de capitais. O governo dá assim mais um passo fundamental na implementação do Programa Capitalizar, através da concretização de medidas de quatro dos cinco eixos estratégicos do Programa, que tem por objetivo a capitalização das Pequenas e Médias Empresas (PME), a promoção de estruturas financeiras nas empresas mais equilibradas, a redução dos passivos das empresas economicamente viáveis, bem como a melhoria das condições de acesso ao financiamento por parte das Micro e PME. Assim, o Conselho de Ministros aprovou hoje um diploma legislativo que se insere simultaneamente no eixo estratégico da Dinamização do Mercado de Capitais e no eixo da Alavancagem de Financiamento e Investimento.*

E acrescenta: *no eixo da Reestruturação Empresarial, o Conselho de Ministros de 16 de março deste ano tinha já aprovado 4 medidas que enviou para consulta pública alargada, até 14 de abril. Foram recebidos contributos de 64 entidades e foram realizadas várias reuniões com peritos de entidades relevantes no domínio da reestruturação empresarial em todo o país, tendo sido hoje adotados os seguintes diplomas legislativos, que contemplam já os contributos decorrentes do processo de consulta pública. (...) Foram ainda criados novos regimes e figuras ao nível dos mecanismos extrajudiciais que vêm simplificar o processo de recuperação de empresas: (...) c. O Regime Jurídico de Conversão de Créditos em Capital permite que as empresas que se encontrem em situação de capital próprio negativo possam reestruturar o respetivo balanço e reforçar os capitais próprios, admitindo que uma maioria de credores proponha uma conversão de créditos em capital. O regime é rodeado de diversas cautelas por forma a assegurar que a aplicação é reservada para situações que objetivamente a justifiquem, comprovada por profissional idóneo independente, e exigindo que os credores proponentes detêm créditos de montante que, noutras condições, lhes permitisse aprovar um plano de recuperação em processo de insolvência.*

A presente iniciativa visa criar o regime jurídico da conversão em capital de créditos detidos sobre uma sociedade comercial ou sob forma comercial com sede em Portugal.

O novo regime jurídico da conversão em capital de créditos é criado em articulação com o estatuto de mediador de recuperação de empresas, constante da Proposta de Lei n.º 83/XIII, e com o novo Regime Extrajudicial de Recuperação de Empresas, que consta da Proposta de Lei n.º 84/XIII, iniciativas estas que também foram apresentadas pelo Governo.

Por último, e para melhor leitura e compreensão da presente proposta de lei, mencionam-se os seguintes artigos e diplomas:

- Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas;
- Código das Sociedades Comerciais;
- Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, alterado pela Lei n.º 75-A/2014, de 30 de setembro, e pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro - No uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 18/2013, de 18 de fevereiro, aprova o novo regime jurídico do sector público empresarial.

• Enquadramento do tema no plano da União Europeia

De um modo geral, a legislação da União Europeia (UE) para regulação das atividades económicas tem por objetivo a harmonização da regulamentação em vigor nos seus Estados-Membros, com vista à eliminação de obstáculos ao funcionamento do mercado interno e de modo a garantir o pleno funcionamento das quatro liberdades consagradas nos Tratados, incluindo o direito de estabelecimento. Foi com esse propósito que foi aprovada a Diretiva 2012/30/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, tendente a coordenar as garantias que, para proteção dos interesses dos sócios e de terceiros, são exigidas nos Estados-Membros às sociedades, na aceção do segundo parágrafo do artigo 54.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, no que respeita à constituição da sociedade anónima, bem como à conservação e às modificações do seu capital social, a fim de tornar equivalentes essas garantias em toda a Comunidade.

Esta Diretiva pretende assegurar uma equivalência mínima da proteção dos acionistas e dos credores das sociedades da UE, sendo para isso necessário coordenar as legislações nacionais respeitantes à sua constituição, bem como à conservação, ao aumento e à redução do seu capital. O direito de estabelecimento está consagrado no artigo 50.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), respeitante às políticas e ações internas da União e no título relativo à livre circulação de pessoas, de serviços e de capitais, que prevê na alínea g) do n.º 2 a coordenação das “garantias que, para proteção dos interesses dos sócios e de terceiros, são exigidas nos Estados-Membros às sociedades, na aceção do segundo parágrafo do artigo 54.º, na medida em que tal seja necessário, e a fim de tornar equivalentes essas garantias”. Conforme considerandos da Diretiva 2012/30/UE, esta coordenação “reveste particular importância para as sociedades anónimas, porquanto a atividade destas sociedades é predominante na economia dos Estados-Membros e estende-se, frequentemente, para além dos limites do seu território nacional.” O processo de aprovação desta Diretiva iniciou-se com a proposta COM(2011)029, aprovada pelo Parlamento e pelo Conselho em 1.ª leitura.

No Plano de Trabalho da Comissão Europeia para 2016 esta matéria foi considerada prioritária para o seguimento da estratégia para o mercado único, estando previstas nas novas iniciativas para “um mercado interno mais aprofundado e mais equitativo, dotado de uma base industrial reforçada”, nomeadamente iniciativas em matéria de regulamentação das profissões e uma nova abordagem em matéria de falência e de insolvência das empresas. Neste contexto foram transmitidas no final de 2016 as iniciativas COM(2016)723 - Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa aos quadros jurídicos em matéria de reestruturação preventiva, à concessão de uma segunda oportunidade e às medidas destinadas a aumentar a eficiência dos processos de reestruturação, insolvência e quitação, e que altera a Diretiva 2012/30/UE e COM(2016)852 - Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera a Diretiva 2014/59/UE no respeitante à capacidade de absorção de perdas e de recapitalização das instituições de crédito e empresas de investimento e que altera as Diretivas 98/26/CE, 2002/47/CE, 2012/30/UE, 2011/35/UE, 2005/56/CE, 2004/25/CE e 2007/36/CE, embora esta última tenha sido enquadrada num pacote de iniciativas específicas para organizações do setor financeiro.

Ambas estas iniciativas foram sinalizadas para escrutínio pela Comissão de Assuntos Europeus (CAE), tendo sido sujeitas ao prazo de escrutínio de 8 semanas ao abrigo do Protocolo 2 anexo ao Tratado de Lisboa. O Parecer CAE - COM(2016)723 da autoria de Maria Luís Albuquerque (PSD) e o Parecer CAE - COM(2016)851+852+853+854 da autoria de Eurico Brilhante Dias (PS) foram aprovados em reunião da CAE em 7 de março de 2017, com os resultados transmitidos às instituições europeias e Governo. Estão a prosseguir o processo legislativo ordinário com codecisão, encontrando-se em fase de discussões no Conselho.

Da posição adotada pela Assembleia da República sobre a COM(2016)723 destaca-se, nos considerandos sobre esta matéria, que “a morosidade dos processos de reestruturação, de insolvência e de quitação da dívida contribui de forma significativa para as baixas taxas de recuperação de créditos e dissuade os investidores de

fazerem negócio em jurisdições em que tal morosidade seja um risco”, referindo ainda que a “supressão dos obstáculos a uma reestruturação eficaz das empresas viáveis com dificuldades financeiras contribui para minimizar as perdas de postos de trabalho e os prejuízos dos credores na cadeia de abastecimento, e, deste modo, traz benefícios para a economia em geral”. Conclui pela não violação do princípio da subsidiariedade, “na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União”.

- **Enquadramento internacional**

- Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: Bélgica, Espanha e França.

BÉLGICA

As questões referentes à insolvência a mecanismos de pré-insolvência encontram-se regulados na *Loi relative à la continuité des entreprises*. Com efeito, nesta preveem-se alguns mecanismos informais e extrajudiciais destinados à reorganização de empresas em dificuldades.

Deste modo, consagra-se a investigação comercial (*chambre d'enquête commerciale / kamers voor handelsonderzoek*) e o acordo amigável (*accord amiable / minnelijk akkoord vóór de opschorting*), que pode ser feito com um mínimo de dois credores. Existem duas modalidades de acordo amigável: a prevista no artigo 15.º desta lei, que não se enquadra no procedimento de reorganização judicial (acordo extrajudicial); e o acordo amigável previsto no artigo 43.º, este, sim, já no quadro do procedimento de reorganização judicial.

No que diz mais de perto respeito à matéria sobre a qual se debruça a Proposta de Lei n.º 85/XIII (ora em análise), refira-se que o plano de reestruturação da empresa devedora pode passar, segundo o diploma acima referido, pela conversão da dívida em capital.

A empresa em dificuldades pode também solicitar a ajuda de um mediador (*médiateur / ondernemingsbemiddelaar*), conforme previsto no artigo 12.º e segs. da referida lei, com o propósito de ajudar a encontrar um acordo com os credores. O impulso para que se recorra a esta figura é do devedor, tendo como objetivo facilitar a reorganização do negócio de molde a permitir a continuação da atividade económica, a manutenção dos empregos e a liquidação de passivos. Este procedimento é confidencial (não sujeito a publicação), sendo a duração e o alcance do mandato do mediador acordado entre o devedor e o tribunal.

ESPAÑA

Em Espanha, a matéria relativa à Insolvência e Recuperação de Empresas é regulada pela *Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal*, que já foi, entretanto, sujeita a várias alterações, nomeadamente em 2011, 2013, 2014 e em 2015, leis que espelham o impacto da situação económica vivida pela Espanha ao longo dos últimos anos, pretendendo oferecer às empresas uma solução mais eficaz para a resolução dos seus problemas económicos e financeiros através da introdução da possibilidade de acordos de refinanciamento.

Atenta a matéria que a iniciativa em apreço visa regular (com vista à aprovação de um regime da conversão em capital de créditos detidos sobre uma sociedade comercial), deve fazer-se referência ao *Real Decreto-Lei n.º*

4/2014, de 7 de março, “que adota medidas urgentes em matéria de financiamento e reestruturação da dívida empresarial”, preconizando uma renegociação da dívida para garantia dos pagamentos, bem como a promoção de mecanismos para que a dívida se possa transformar em capital. Com este sentido, esta lei introduziu alterações à referida Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal. Entre outras medidas, estabeleceram-se por esta via medidas destinadas a favorecer a transformação da dívida em capital, diminuindo a maioria exigível pela Lei das Sociedades de Capital, assim como uma presunção de culpabilidade do devedor que se recuse, sem justificação razoável, a executar um acordo de recapitalização.

No que tange com procedimentos extrajudiciais destinados a facilitar a reestruturação da dívida empresarial, importa referir o artigo 5 bis da Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal. Recorrendo a este artigo, a empresa devedora logra um prazo adicional de três meses antes da eventualidade de ter de declarar insolvência. Neste prazo, o devedor procura firmar um acordo com os credores, sendo este um processo confidencial.

Realça-se também o regime previsto no Título X - *El acuerdo extrajudicial de pagos* – da Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal. Este dispositivo legal foi introduzido no ordenamento jurídico espanhol em 2013 (através da Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización). Desde então, este título já foi objeto de algumas alterações, nomeadamente através da Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social e da Orden JUS/2831/2015, de 17 de diciembre, por la que se aprueba el formulario para la solicitud del procedimiento para alcanzar un acuerdo extrajudicial de pagos.

O artigo 231.º da Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal define os pressupostos deste acordo. O artigo 232.º determina que o devedor que pretenda alcançar com os seus credores um acordo extrajudicial para o pagamento das dívidas solicitará a nomeação de um *mediador concursal*. O artigo 233.º regula os aspetos da sua nomeação. Nos artigos seguintes (até ao artigo 242.º) regulam-se os restantes aspetos deste acordo.

Ainda quanto ao mediador concursal, refira-se que este deverá reunir as condições definidas na Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, bem como no Real Decreto 980/2013, de 13 de diciembre, por el que se desarrollan determinados aspectos de la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles:

No que diz respeito à insolvência, o n.º 1 do artigo 23.º estabelece que a publicidade da declaração de insolvência, bem como as restantes notificações e trâmites do processo, deve ser feita preferencialmente por meios telemáticos, informáticos e eletrónicos. O artigo 27.º determina que a administração da insolvência é constituída por um único membro. O seu estatuto encontra-se regulado no Capítulo II do Título II (artigos 34.º a 39.º) da citada lei. O Capítulo I do Título V da referida lei regula as fases do acordo e da liquidação da massa insolvente. A abertura da fase de liquidação pode ser solicitada em qualquer momento pelo devedor, como também pelos credores e pelo administrador de insolvência. Durante a vigência do acordo, se o devedor se aperceber de que não pode pagar a dívida nem cumprir as suas obrigações, solicita ao juiz que proceda à fase de liquidação.

Os artigos 99.º e 100.º definem os requisitos necessários para se alcançar o acordo de credores ou um plano de viabilização da empresa.

FRANÇA

A legislação francesa dispõe relativamente às dificuldades das empresas no Código do Comércio, no Livro VI da parte legislativa, tendo sido introduzido neste Código através da Lei n.º 2005-845, de 26 Julho 2005.

O Título I do Livro VI do Código do Comércio trata da prevenção das dificuldades das empresas. Assim, está prevista a criação de agrupamentos regionais que possam ajudar as empresas através de uma análise de informações económicas, contabilísticas e financeiras enviadas regularmente pelas próprias empresas. Depois de analisadas as dificuldades, pode ser proposta a intervenção de um perito, sendo possível o apoio do Banco de França e da administração local. A pedido da empresa devedora, o presidente do Tribunal do Comércio pode designar um mandatário *ad hoc* para conduzir um processo de conciliação entre os interesses de ambas as partes. O artigo L611-13 prevê que estes cargos de mandatário *ad hoc* ou de conciliador não possam ser exercidos por quem tenha sido, nos dois anos anteriores, remunerado por uma parte direta ou indiretamente interessada.

Este Título prevê, assim, dois mecanismos de prevenção das dificuldades das empresas, caracterizados pelo seu caráter voluntário e confidencial: o do *mandat ad hoc* e o da *conciliation* (antes de 2005 designado por *règlement amiable*). Ambos podem apenas ser iniciados pela empresa em dificuldades (devedora) e têm como principal objetivo ajudar a empresa a alcançar um acordo com os credores (necessária a unanimidade), com vista a evitar a insolvência do devedor. Embora de caráter extrajudicial, este acordo tem a supervisão do presidente do Tribunal de Comércio.

O Título II institui um procedimento de salvaguarda, instaurado a pedido de uma empresa devedora que ainda não tenha cessado o pagamento das dívidas, mas que preveja dificuldades nesse pagamento. Este procedimento destina-se a facilitar a reorganização da empresa, com o objetivo de manter a sua atividade económica, os empregos e o apuramento do passivo. Para tal, é elaborado um plano que, até ser integralmente cumprido, não permite que sobre o mesmo património de um empresário independente de responsabilidade limitada seja aberto novo procedimento de salvaguarda a pedido do devedor, nem um processo de recuperação judicial ou liquidação judicial.

O processo de Recuperação Judicial é regulado pelo Título III, sendo instaurado quando o devedor não consegue fazer face ao passivo exigível com o ativo disponível, e que esteja, por isso, em falta com os pagamentos.

Uma pesquisa no Código do Comércio sobre compensação de créditos permitiu verificar a existência da possibilidade desta compensação de créditos em capital no quadro de um plano de salvaguarda (ver os artigos L626-30-2 e L626-32). Esta medida, introduzida em 2008, permite uma recapitalização da empresa associando os credores à recuperação da empresa. Esta possibilidade não está, porém, aberta a todo o tipo de empresas, admitindo-se apenas para os casos em que "*le débiteur est une société par actions dont tous les actionnaires ne supportent les pertes qu'à concurrence de leurs apports*" (L626-30-2), ou seja, nos casos em que a empresa devedora é uma sociedade por ações, na qual os acionistas suportam apenas as perdas correspondentes às suas contribuições. Deste modo, parecem excluídas "as sociedades de pessoas, de responsabilidade limitada ou em comandita"⁷.

Quanto à Liquidação Judicial, esta encontra-se regulada pelo Título IV, sendo um processo instaurado quando o devedor tenha suspenso os pagamentos, e um plano de recuperação seja manifestamente impossível. Para tal é realizado um Julgamento de Liquidação Judicial, previsto no Capítulo I deste Título. O Capítulo II define a realização do ativo, o Capítulo III o apuramento do passivo, e o Capítulo IV uma liquidação judicial simplificada – possível quando o liquidatário procede à venda dos bens mobiliários por mútuo acordo, ou por hasta pública, nos três meses a seguir ao julgamento de liquidação judicial.

Finalmente, o Título V regula as responsabilidades e as sanções. Os credores não podem ser responsabilizados no decurso de um procedimento de recuperação ou liquidação judicial, exceto nos casos de fraude, de

⁷ Marion, *La conversion de créances en capital* (2011)

interferência na gestão do devedor ou de exigência de garantias desproporcionadas. As responsabilidades dos devedores insolventes resultam da insuficiência de ativos, de falência individual - que pode ser determinada pelo tribunal e pode implicar uma interdição de exercer qualquer cargo de gestão numa empresa, e/ou a incapacidade de exercer até ao limite de 5 anos uma função pública eleita -, e da bancarrota, que implica uma pena de prisão de 5 anos acrescida de uma multa de 75.000€, agravada para 7 anos e 100.000€ se for uma sociedade de investimentos.

As dificuldades das empresas definidas no Livro VI da parte legislativa são regulamentadas no Livro VI da parte regulamentar do Código.

Outros países / Organizações internacionais

Existem vários estudos promovidos por organizações internacionais sobre esta matéria, nomeadamente ao nível do enquadramento comparativo de instrumentos legais de pré-insolvência. Entre outros, refira-se o estudo disponibilizado pela Comissão Europeia *Study on a new approach to business failure and insolvency – Comparative legal analysis of the Member States' relevant provisions and practices* (2014), em que se analisa detalhadamente um vasto leque de ordenamentos jurídicos europeus.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

• Iniciativas legislativas

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se existirem pendentes, sobre matéria idêntica ou conexa, as seguintes iniciativas:

Proposta de Lei n.º 83/XIII/2.ª (GOV) - Estabelece o estatuto do mediador de recuperação de empresas.

Proposta de Lei n.º 84/XIII/2.ª (GOV) - Aprova o Regime Extrajudicial de Recuperação de Empresas

As seguintes iniciativas foram ainda agendadas em conjunto pelo Governo com as anteriores, para o próximo dia 23 de junho, pelo que podem ter potencialmente uma conexão com a presente iniciativa:

Proposta de Lei n.º 86/XIII/2.ª (GOV) - Altera o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros de território nacional, e transpõe as Diretivas n.ºs 2014/36/UE, 2014/66/UE e 2016/801, de 11 de maio.

Proposta de Lei n.º 87/XIII/2.ª (GOV) - Altera o procedimento e processo tributários.

• Petições

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), não se identificou qualquer petição pendente sobre matéria idêntica ou com ela conexa.

V. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face da informação disponível não é possível determinar ou quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa.

