



**COUNCIL OF  
THE EUROPEAN UNION**

**Brussels, 7 March 2013**

**7039/13**

---

**Interinstitutional File:  
2012/0360 (COD)**

---

**JUSTCIV 46  
CODEC 469  
INST 110  
PARLNAT 50**

**COVER NOTE**

---

from: the Portuguese Parliament  
Date of receipt: 27 February 2013  
to: Enda Kenny, President of the Council of the European Union

---

Subject: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council  
amending Council Regulation (EC) No 1346/2000 on insolvency proceedings

[doc. 17883/12 JUSTCIV 365 CODEC 3077- COM(2012) 744 final]

- Opinion<sup>1</sup> on the application of the Principles of Subsidiarity and  
Proportionality

---

Delegations will find attached a copy of the above mentioned opinion.

---

<sup>1</sup> For other available language versions of the opinion, reference is made to the  
Interparliamentary EU information exchange Internet site (IPEX) at the following address:  
<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/search.do>



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

**PARECER COM (2012)744**

**Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera o Regulamento (CE) n.º 1346/2000 do Conselho relativo aos processos de insolvência**



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

#### PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7<sup>o</sup> da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias, aprovada em 20 de janeiro de 2010, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera o Regulamento (CE) n.º 1346/2000 do Conselho relativo aos processos de insolvência [COM(2012)744],

A supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, atento o respetivo objeto, a qual analisou a referida iniciativa e aprovou o Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

#### PARTE II - CONSIDERANDOS

1 - A presente iniciativa diz respeito à Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera o Regulamento (CE) n.º 1346/2000 do Conselho relativo aos processos de insolvência

2 - Importa indicar que, de acordo com o referido na iniciativa em análise, *“o Regulamento da Insolvência estabelece um quadro normativo europeu que rege os processos de insolvência transfronteiriços. O Regulamento é aplicável sempre que o devedor tiver bens ou credores em mais do que um Estado-Membro, independentemente de ser uma pessoa singular ou coletiva. O Regulamento determina qual o órgão jurisdicional competente para abrir o processo de insolvência:*



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

*o processo principal deve ser aberto no Estado-Membro em que o devedor tiver o centro dos interesses principais e os efeitos do processo são reconhecidos em toda a UE. Podem ser abertos processos secundários noutros Estados-Membros em que o devedor tenha um estabelecimento; os efeitos destes processos limitar-se-ão aos bens do devedor situados no território desses Estados. O Regulamento inclui também normas em matéria de lei aplicável e de coordenação do processo principal e dos processos secundários. O Regulamento da Insolvência é aplicável a todos os Estados- Membros, com exceção da Dinamarca, que não participa na cooperação judiciária ao abrigo do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia".*

3-0 referido Regulamento da Insolvência foi adotado em Maio de 2000 e entrou em vigor a 31 de maio de 2002. Dez anos depois, a Comissão analisou a sua aplicação na prática e considera necessário alterar o instrumento.

4 - Em geral, considera-se, que o Regulamento da Insolvência facilita efetivamente os processos de insolvência na União Europeia, a consulta dos diversos intervenientes e vários estudos jurídicos e empíricos encomendados pela Comissão revelaram uma série de problemas na sua aplicação prática. O Regulamento não reflete, também, de forma suficiente as prioridades atuais da UE nem as práticas nacionais de direito da insolvência, designadamente para promover a recuperação de empresas em dificuldades.

5 - Essencialmente, a avaliação do Regulamento da Insolvência assinalou cinco problemas principais:

a) O âmbito de aplicação do Regulamento não abrange os processos nacionais que preveem a reestruturação de sociedades numa fase de pré-insolvência («processo de pré-insolvência»), nem os processos que mantêm a administração em exercício («processos híbridos»).



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

- b) Há dificuldades em determinar qual o Estado-Membro competente para abrir o processo de insolvência.
- c) Foram também assinalados problemas relativamente ao processo secundário. A abertura de um processo secundário pode dificultar a administração eficaz do património do devedor. Com a abertura do processo secundário, o síndico do processo principal perde o controlo sobre os bens situados no outro Estado-Membro, o que torna mais difícil a venda dos bens do devedor em caso de continuidade das atividades
- d) <sup>1</sup>.
- e) Existem problemas relativos às normas de publicidade dos processos de insolvência e de reclamação de créditos. Não existe atualmente qualquer obrigação de publicação ou de registo das decisões nos Estados-Membros em que o processo é aberto, nem nos Estados-Membros em que exista um estabelecimento.
- f) Por último, o Regulamento não inclui normas específicas que regulem a insolvência de empresas multinacionais, embora grande número das insolvências transfronteiriças envolva grupos de sociedades.

6 - Deste modo, os elementos da proposta de revisão do Regulamento da Insolvência podem ser resumidos do seguinte modo:

- A proposta estende o âmbito de aplicação do Regulamento mediante a revisão da definição de processo de insolvência, passando esta a incluir os processos híbridos e de pré-insolvência, bem como o processo de perdão da dívida e outros processos de insolvência de pessoas singulares que atualmente não cabem na definição;
- A proposta clarifica as regras de competência e afina o quadro processual para determinar o órgão jurisdicional competente;
- A proposta prevê uma gestão mais eficaz do processo de insolvência, permitindo ao juiz recusar a abertura de um processo secundário, se este não for necessário para proteger os interesses dos credores locais, mediante a supressão do requisito de que o processo secundário deve consistir num processo de liquidação e o reforço da cooperação entre o processo principal e o secundário, em especial através da extensão dos requisitos de cooperação aos órgãos jurisdicionais envolvidos;

---

<sup>1</sup> A «continuidade das atividades» é um conceito utilizado principalmente pelos contabilistas para elaborar demonstrações financeiras no pressuposto de que a empresa não está prestes a ser liquidada nos 12 meses seguintes.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

- A proposta exige que os Estados-Membros publiquem, num registo eletrónico acessível ao público, as decisões relevantes dos órgãos jurisdicionais em processos de insolvência transfronteiriços e prevê a interligação dos registos nacionais de insolvência. Inclui também formulários-tipo para a reclamação de créditos;
- A proposta prevê a coordenação dos processos de insolvência relativos aos vários membros do mesmo grupo de sociedades, impondo aos síndicos e órgãos jurisdicionais envolvidos nos diversos processos que cooperem e comuniquem entre si; além disso, confere aos síndicos destes processos os instrumentos processuais necessários para requerer a suspensão dos outros processos e propor um plano de recuperação para os membros do grupo sujeitos a processos de insolvência.

7 - Por último mencionar que, de acordo com o referido na presente iniciativa, o objetivo geral da revisão do Regulamento da Insolvência é reforçar a eficiência do quadro normativo europeu na resolução de casos de insolvência transfronteiriços, a fim de garantir o bom funcionamento do mercado interno e a sua resiliência durante as crises económicas. Este objetivo está ligado às atuais políticas da UE para promover a recuperação económica e o crescimento sustentável, uma taxa de investimento mais elevada e a preservação de emprego, previstas na estratégia Europa 2020. A revisão do Regulamento contribuirá para garantir o desenvolvimento harmonioso e a sobrevivência das empresas, como indica a Lei das Pequenas Empresas<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> COM (2008) 394 de 25.6.2008.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

Atentas as disposições das propostas em análise, cumpre suscitar as seguintes questões:

**a) *Da Base Jurídica***

A presente proposta altera o Regulamento n.º 1346/2000, que tinha por base o artigo 61.º, alínea c), e o artigo 67.º, n.º 1, do Tratado que institui a Comunidade Europeia, Desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a base jurídica correspondente é o artigo 81.º, n.º 2, alíneas a), c) e f), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

**b) *Do Princípio da Subsidiariedade***

As alterações propostas não podem ser alcançadas pelos Estados-Membros individualmente, porque exigem a alteração das normas em vigor do Regulamento da Insolvência relativas ao âmbito de aplicação, à competência para a abertura de processos de insolvência, aos processos secundários, à publicidade das decisões e à reclamação de créditos,

A alteração do Regulamento da Insolvência exige - por definição - a intervenção do legislador da União.

Por conseguinte, os objetivos da ação proposta - permitir a interligação dos registos de insolvências a nível da UE - não podem ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros a título individual, mas podem ser mais bem alcançados por uma ação a nível da União.



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**PARTE III - PARECER**

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. A iniciativa em análise não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 26 de fevereiro de 2013

**O Deputado Autor do Parecer**

**(Joao Lobo)**

**Pf O Presidente da Comissão**

(Paulo Mota Pinto)



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**PARTE IV-ANEXO**

Relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

#### COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

**COM (2012) 744 final - Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1346/2000 do Conselho, de 29 de Maio de 2000, relativo aos processos de insolvência**

#### RELATÓRIO

##### I. Nota preliminar

Ao abrigo do disposto no artigo 7.º, n.º 2 da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 21/2012, de 17 de Maio, relativa ao *Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia*, a Comissão de Assuntos Europeus solicitou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias a emissão de relatório sobre a COM (2012) 744 final - Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1346/2000 do Conselho, de 29 de Maio de 2000, relativo aos processos de insolvência e que vem acompanhada de dois documento de trabalho - [SWD (2012) 416 final] e [SWD (2012) 417 final].

Tal relatório destina-se a analisar a observância do princípio da subsidiariedade, nos termos previstos no Protocolo n.º 2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, anexo ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

##### II. Do objecto, conteúdo e motivação da iniciativa

A presente proposta altera o Regulamento (CE) n.º 1346/2000 do Conselho, de 29 de Maio de 2000, relativo aos processos de insolvência.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

O Regulamento da Insolvência estabelece um quadro normativo europeu que rege os processos de insolvência transfronteiriços. É aplicável sempre que o devedor tiver bens ou credores em mais do que um Estado-Membro, independentemente de ser uma pessoa singular ou colectiva. O Regulamento determina qual o órgão jurisdicional competente para abrir o processo de insolvência: o processo principal deve ser aberto no Estado Membro em que o devedor tiver o centro dos interesses principais e os efeitos do processo são reconhecidos em toda a UE. Podem ser abertos processos secundários noutros Estados Membros em que o devedor tenha um estabelecimento; os efeitos destes processos limitar-se-ão aos bens do devedor situados no território desses Estados. O Regulamento inclui também normas em matéria de lei aplicável e de coordenação do processo principal e dos processos secundários. O Regulamento da Insolvência é aplicável a todos os Estados Membros, com excepção da Dinamarca, que não participa na cooperação judiciária ao abrigo do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Após 10 anos de vigência (o Regulamento entrou em vigor em 31 de Maio de 2002), a Comissão considerou necessário avaliar a sua aplicação na prática, tendo concluído que é necessário alterar o Regulamento com vista a garantir o bom funcionamento do mercado interno e a sua resiliência durante as *crises* económicas.

A presente proposta foi precedida de uma consulta aprofundada do público interessado, dos Estados-Membros, de outras instituições e de peritos sobre os problemas colocados pelo Regulamento vigente e as eventuais soluções para eles.

Na sequência deste trabalho, a Comissão apresentou uma proposta de revisão do Regulamento vigente cujos traços essenciais se passam a expor.

A proposta estende o **âmbito de aplicação** do Regulamento mediante a revisão da definição de processo de insolvência, passando esta a incluir os processos híbridos e de pré-insolvência, bem como o processo de perdão da dívida e outros processos de insolvência de pessoas singulares que actualmente não cabem na definição. Propõe-se uma referência expressa aos processos de ajustamento da dívida e ao objectivo da



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

recuperação, no intuito de incluir igualmente os processos que permitem ao devedor chegar a acordo com os credores numa fase de pré-insolvência.

Apesar do alargamento do âmbito de aplicação do Regulamento, os processos de insolvência confidenciais não devem ser abrangidos, nomeadamente alguns processos de pré-insolvência nacionais em que o devedor entra em negociações com os credores, a fim de obter um acordo sobre o seu refinanciamento ou reorganização, mas esta informação não é divulgada. A partir do momento em que se tornar público o processo será abrangido pelo Regulamento.

A proposta clarifica as **regras de competência**. O conceito de centro dos interesses principais mantém-se, garantindo que o processo é apreciado por um órgão jurisdicional com o qual o devedor tem uma ligação real e não numa jurisdição escolhida pelos sócios, podendo no entanto esta presunção ser ilidida. É também introduzido uma norma que determina qual o centro dos interesses principais de uma pessoa singular.

O quadro processual para determinar o **órgão jurisdicional competente** também é clarificado. A proposta exige que o órgão jurisdicional verifique officiosamente a sua competência, antes da abertura do processo de insolvência, e especifique, na decisão, quais os fundamentos em que ela se baseia. Além disso, a proposta confere a todos os credores estrangeiros o direito de contestar a decisão de abertura do processo e assegura que eles serão informados da mesma, a fim de poderem exercer efectivamente os seus direitos.

A proposta prevê uma gestão mais eficaz do processo de insolvência, permitindo ao juiz recusar a abertura de um **processo secundário**, se este não for necessário para proteger os interesses dos credores locais, mediante a supressão do requisito de que o processo secundário deve consistir num processo de liquidação e o reforço da cooperação entre o processo principal e o secundário, em especial através da extensão dos requisitos de cooperação aos órgãos judiciais envolvidos.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Passa a ser exigido que os Estados-Membros publiquem, num registo electrónico acessível ao público, as decisões relevantes dos órgãos jurisdicionais em processos de insolvência transfronteiriços e prevê a interligação dos registos nacionais de insolvência, acessíveis através do Portal Europeu da Justiça. A interligação dos registos nacionais assegurará que o órgão jurisdicional a que tiver sido requerida a abertura do processo de insolvência dispõe de meios para verificar se já está a correr, noutro Estado Membro, um processo relativo ao mesmo devedor; permitirá igualmente que os credores fiquem a saber se foi aberto um processo relativo ao mesmo devedor e, em caso afirmativo, quais os eventuais poderes do administrador judicial.

Cumpre salientar que a criação de registos de insolvências electrónicos acessíveis ao público respeita o direito à protecção dos dados pessoais de um modo proporcional aos objectivos, uma vez que serão aplicadas medidas para garantir a conformidade com a Directiva 95/46/CE relativa à protecção de dados.

A proposta inclui também formularios-tipo para a reclamação de créditos, para facilitar as diligências dos credores estrangeiros e reduzir os custos de tradução.

Está também prevista a coordenação dos processos de insolvência relativos aos vários membros do mesmo grupo de sociedades, impondo aos administradores judiciais e órgãos jurisdicionais envolvidos nos diversos processos que cooperem e comuniquem entre si; além disso, confere aos administradores destes processos os instrumentos processuais necessários para requerer a suspensão dos outros processos e propor um plano de recuperação para os membros do grupo sujeitos a processos de insolvência.

### **o Incidência orçamental**

A proposta terá impacto limitado sobre o orçamento da UE. A aplicação informática para a interligação dos registos de insolvências já foi desenvolvida e será



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

instalada no Portal Europeu da Justiça. No total, os custos de instalação e manutenção, durante o período de 2014 a 2020, atingirão o valor de 1 500 000 EUR e serão cobertos pela dotação financeira do futuro Programa Justiça.

### **o Base jurídica**

A presente proposta altera o Regulamento n.º 1346/2000, que tinha por base o artigo 61.º, alínea c), e o artigo 67.º, n.º 1, do Tratado que institui a Comunidade Europeia. Desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a base jurídica correspondente é o artigo 81.º, n.º 2, alíneas a), c) e f), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

O Título V da Parte III do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia não é aplicável à Dinamarca por força do Protocolo relativo à posição da Dinamarca anexo aos Tratados. O Título V também não é aplicável ao Reino Unido nem à Irlanda, salvo decisão em contrário destes dois países, em conformidade com as disposições pertinentes do Protocolo relativo à sua posição em relação ao espaço de liberdade, segurança e justiça.

### **o Princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade**

A proposta respeita plenamente o princípio da subsidiariedade. As alterações propostas ao Regulamento não podem ser alcançadas pelos Estados-Membros individualmente. A alteração do Regulamento da Insolvência exige - por definição - a intervenção do legislador da União. Embora a criação de registos de insolvências electrónicos possa, em teoria, ser efectuada pelos Estados-Membros isoladamente, a interligação destes registos carece de uma acção a nível da União. Por conseguinte, os objectivos da acção proposta - permitir a interligação dos registos de insolvências a nível da UE - não podem ser suficientemente alcançados pelos Estados Membros a título individual, mas podem ser mais bem alcançados por uma acção a nível da União.



## ASSEMBLEIA DA REPUBLICA

No que diz respeito à proporcionalidade, o conteúdo e a forma da acção proposta não excedem o necessário para atingir os objectivos do Tratado. A avaliação de impacto que *acompanha* a presente proposta demonstra que as vantagens de cada uma das alterações propostas são superiores aos seus inconvenientes e que são, por conseguinte, proporcionais.

### III. Parecer

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias delibera:

- a) Que o presente relatório referente à COM (2012) 744 final - Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n<sup>o</sup> 1346/2000 do Conselho, de 29 de Maio de 2000, relativo aos processos de insolvência não denotou qualquer violação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade;
- b) Que o presente parecer deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 6 de Fevereiro de 2013

O Presidente da Comissão

Fernando Negrlo

O Deputado Relator

Sérgio Sousa Pinto