

REGIME JURÍDICO
DA INSOLVÊNCIA E
DA RECUPERAÇÃO DE
DEVEDORES

Estudo de avaliação de impacto

Maio de 2016



Sumário executivo

No presente relatório procedemos à avaliação sucessiva do regime das insolvências e da recuperação de devedores, tendo sido avaliados os resultados das alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 16/2012, de 20 de abril.

Com efeito, através da Lei n.º 16/2012, de 20 de abril, procedeu-se a um conjunto de alterações ao Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas (CIRE), instituindo-se um processo *ex novo* - o Processo Especial de Revitalização (PER) – uma ferramenta estruturante para a preservação do tecido económico e empresarial e para a revitalização da economia portuguesa.

A iniciativa legislativa de 2012 pretendeu reorientar o CIRE para a promoção da recuperação, privilegiando-se sempre que possível a manutenção do devedor no giro comercial.

O PER foi concebido como um mecanismo expedito dirigido à recuperação de devedores em situação económica difícil ou em situação de insolvência meramente iminente (mas que ainda não tenham entrado em situação de insolvência atual), sempre que esta se afigure possível, o qual obsta à instauração de quaisquer ações para cobrança de dívidas contra o devedor e, durante todo o tempo em que perdurarem as negociações, suspende, quanto ao devedor, as ações em curso com idêntica finalidade.

Nos processos de insolvência, com vista à agilização da marcha processual simplificaram-se formalidades e procedimentos, passando a utilizar-se como veículo de publicidade dos atos do processo de insolvência o portal Cítius, em detrimento do Diário da República, reduziram-se prazos (nas situações em que estes se revelavam demasiado dilatados) e reforçaram-se as competências do juiz em termos de gestão processual.

Em 2013, foi aprovado um novo estatuto do administrador judicial (Lei n.º 22/2013, de 26.02), que prevê agora a existência de:

- a. Distribuição equitativa, e preferencialmente, por via eletrónica, das nomeações dos administradores judiciais em processos;
- b. Dever de não aceitar a nomeação para processos quando o administrador judicial não disponha de meios para um efetivo acompanhamento dos mesmos;

- c. Dever de os administradores judiciais frequentarem ações de formação contínua;
- d. Obrigações de reporte da atividade à entidade responsável pelo acompanhamento, fiscalização e disciplina;
- e. Regime sancionatório mais severo em caso de violação dos deveres estatutários.

Atenta a necessidade de se garantir a observância desse estatuto pelos respetivos profissionais, nesse mesmo ano, foi criada uma nova entidade responsável pelo acompanhamento, fiscalização e disciplina dos administradores judiciais – a CAAJ (cf. Lei n.º 77/2013, de 21.11), a quem cabe igualmente regulamentar a atividade dos administradores judiciais, gerir o acesso à atividade, orientar a formação e aprovar códigos de conduta.

E, nesse mesmo ano ainda, com vista a renovar a classe, foi dado início a um procedimento extraordinário e urgente de recrutamento de novos administradores judiciais, que culminou com o ingresso de 76 novos administradores judiciais (DL n.º 134/2013, de 04.10).

Como resultado da avaliação efetuada podemos referir, sinteticamente, que a generalidade das soluções normativas adotadas não carecem de alteração, pese embora o facto de se sentir a necessidade de, em aspetos pontuais, serem desejáveis ajustamentos que poderão contribuir para o aumento da eficiência dos processos em causa e do funcionamento dos tribunais.

Foi também possível concluir que é necessário garantir-se o acesso pelos administradores judiciais ao sistema de suporte à atividade dos tribunais, bem como a possibilidade de serem emitidas certidões eletrónicas nestes processos, ferramentas que muito contribuirão para agilizar o trabalho das secretarias, potenciando o aumento da qualidade da informação e a acessibilidade à mesma por todos os intervenientes no processo.

Índice

1. Enquadramento.....	5
1.1. Objeto	5
1.2. Metodologia.....	8
2. Considerações gerais sobre o regime insolvencial português.....	9
3. Análise de dados quantitativos sobre os processos de insolvência e de revitalização .	15
4. Identificação das principais questões que nortearam o processo de avaliação normativa do regime português das insolvências e de recuperação de devedores	20
5. As visões dos operadores judiciários e das entidades ligadas à insolvência e à recuperação de devedores.....	23
5.1 As perceções dos magistrados do Ministério Público.....	23
5.2. As perceções dos magistrados judiciais.....	27
5.3. As perceções dos oficiais de justiça	28
5.4. As perceções dos advogados	30
5.5. A perceção da Comissão para o Acompanhamento dos Auxiliares de Justiça (CAAJ)	31
5.6. A perceção da Associação Portuguesa de Administradores Judiciais (APAJ).....	33
5.7. A perceção da Confederação Empresarial de Portugal - CIP.....	36
6. Necessidade de adaptação do direito interno em matéria de insolvência e de recuperação de devedores ao Direito Europeu	37
7. Síntese conclusiva sobre a reforma do regime insolvencial e da recuperação de devedores	40
8. Propostas.....	44

1. ENQUADRAMENTO

1.1. Objeto

A existência de um sistema de Justiça célere, eficaz e simples, apto a resolver os conflitos que emergem da atividade económica, é crucial para que a confiança na economia seja uma realidade.

É também sobejamente reconhecido que uma economia só poderá ser atrativa para os agentes económicos se existir um sistema de Justiça que garanta a proteção de credores, designadamente, nos casos em que os devedores se encontrem em situação económica tal que não tenham a possibilidade de cumprir pontualmente todos os compromissos que hajam anteriormente assumido.

Neste contexto, nos últimos anos, têm sido tomadas múltiplas iniciativas legislativas no sentido de aperfeiçoar o regime que regula as insolvências em Portugal, o qual se encontra contido no Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas (CIRE), diploma originariamente aprovado pelo Decreto-Lei n.º 53/2004, de 18 de Março, e que, fruto da necessidade de lhe serem introduzidos diversos aperfeiçoamentos, foi posteriormente alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 200/2004, de 18 de Agosto, e, mais recentemente, foi alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 76-A/2006, de 29 de Março, 282/2007, de 7 de Agosto, 116/2008, de 4 de Julho, 185/2009, de 12 de Agosto, e bem assim, pela Lei n.º 16/2012, de 20 de abril, pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro e pelo Decreto-Lei n.º 26/2015, de 6 de fevereiro.

Na base de tais alterações, encontra-se a necessidade de solucionar um problema de celeridade da Justiça neste setor.

Na verdade, nos últimos anos, em virtude da crise económica em que vivemos, a procura do sistema de Justiça em matéria falimentar e de recuperação de devedores aumentou de forma significativa, sendo imperioso o bosquejo de soluções que assegurem uma efetiva composição dos interesses de todas as partes em presença.

Assim, logo em 2012, foram tomadas diversas medidas que procuraram dar resposta a este circunstancialismo, tendo a Assembleia da República aprovado uma alteração ao CIRE, que se concretizou na Lei n.º 16/2012, de 20 de abril, reorientando o regime insolvencial português para a recuperação de empresas em detrimento da sua liquidação, sempre que se esteja perante empresas ainda viáveis, não obstante estarem a enfrentar dificuldades económicas ou financeiras.

A adoção desta nova orientação para a legislação insolvencial, prevista no Programa de Assistência Económica e Financeira, que vigorou em Portugal entre 2011 e 2014, em resultado dos dois memorandos de entendimento celebrados entre Portugal e o Banco Central Europeu, a Comissão Europeia e o Fundo Monetário Internacional, teve por finalidade salvar o nosso tecido económico, constituído, na sua grande maioria, por pequenas e médias empresas, de um colapso que se adivinhava iminente.

Foi então considerado que sem a adoção de medidas que facilitassem a reorientação do processo insolvencial para a recuperação de empresas, os operadores económicos integrantes do tecido empresarial português dificilmente teriam as ferramentas jurídicas necessárias para poderem lidar com o difícil período que então se enfrentava.

Surgiu, neste contexto, e com o apoio da equipa da troika que acompanhava o setor da Justiça, como uma das medidas mais emblemáticas da nova orientação da legislação insolvencial portuguesa, um processo completamente novo, gizado para permitir às empresas em especial, e à generalidade dos devedores, a sua recuperação, o designado processo especial de revitalização (PER).

Na mesma reforma do CIRE, promoveu-se a simplificação do processo de insolvência, a redução de prazos considerados desproporcionados e a supressão de atos inúteis.

Por seu turno, também com o objetivo de afastar o estigma da insolvência de todos aqueles que consigam ver-se abrangidos por um plano de recuperação, mesmo após serem declarados insolventes, alterou-se a designação dos anteriormente chamados planos de insolvência, pois tal estigmatização era considerada como um dos fatores relevantes para o escasso sucesso das recuperações de empresas até à reforma operada em 2012.

Sucedeu que toda esta reforma de reorientação do regime das insolvências para a revitalização dos devedores em situação económica difícil e de agilização do quadro normativo regulador da recuperação de empresas exigiu da parte dos administradores judiciais um enorme esforço de adaptação às novas regras e impôs-lhes a adoção de novas práticas profissionais.

Para dar suporte a todas estas reformas, o legislador procurou delinear um estatuto dos administradores judiciais mais adequado a enquadrar o novo conjunto de deveres e responsabilidades exigidos a estes profissionais.

O novo estatuto destes profissionais, aprovado pela Lei n.º 22/2013, de 26 de fevereiro, procurou definir com maior clareza os direitos e deveres dos administradores judiciais, bem como as sanções decorrentes da violação dos mesmos.

Outro dos aspetos em que se concretizou a reforma do regime insolvencial português passou pela refundação da sua faceta institucional, pois foi criada uma nova entidade - a Comissão para o Acompanhamento dos Auxiliares da Justiça (CAAJ) - com a finalidade de acompanhar, fiscalizar e aplicar a disciplina aos administradores judiciais, com mais poderes e meios que a antes consagrada Comissão de Acompanhamento e Controlo da Atividade dos Administradores da Insolvência, regulada nos artigos 12.º e seguintes da Lei n.º 32/2004, que consagrava o anterior estatuto profissional destes auxiliares da justiça, mas que, por vicissitudes várias, viu-se muito limitada na sua ação.

Esta entidade, constituída ao abrigo da Lei n.º 77/2013, de 21 de novembro, e em funcionamento desde meados de maio de 2014, após a designação do seu órgão diretivo, foi consagrada como entidade administrativa independente com um estatuto especial, e vem dando os primeiros passos no sentido de cumprir a missão de que foi investida.

Um tão amplo conjunto de reformas não vale por si só, pois impõe-se avaliar em que medida as intenções do legislador foram alcançadas.

Para o efeito, volvidos cerca de quatro anos sobre a entrada em vigor da reforma do CIRE de 2012 e da sua reorientação para a recuperação de devedores, urge proceder à sua avaliação, tendo em vista detetar em que medida as soluções adotadas lograram alcançar os objetivos para que foram concebidas e, em caso negativo, que medidas podem ser tomadas para corrigir as deficiências que subsistam.

Neste contexto, atentas as competências que a lei confere à Direcção-Geral da Política de Justiça para avaliar as políticas no domínio da Justiça (cfr. o estipulado no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 163/2012, de 31 de julho), foi inscrito no plano de atividades desta Direcção-Geral, o objetivo de proceder à avaliação do regime da insolvência vigente em Portugal.

É, por consequência, no seguimento desse trabalho de avaliação, que surge o presente relatório, no qual se procura condensar e descrever as principais problemáticas inerentes ao regime regulador da insolvência.

1.2. Metodologia

Este relatório foi elaborado por uma equipa da Direcção-Geral da Política de Justiça da área da política legislativa e do planeamento, integrada pelo Professor Doutor Pedro Correia, consultor, pela Dra. Inês Oliveira, consultora, e pela Dra. Bruna Costa, técnica superior, sob coordenação do Dr. Renato Gonçalves, Subdiretor-geral da Política de Justiça, com a supervisão da Diretora-geral da Política de Justiça, Professora Doutora Susana Antas Videira. Colaborou também em matéria de direito europeu a Dra. Filipa de Figueiroa, consultora desta Direcção-Geral.

O presente relatório teve por base a recolha e o tratamento de elementos empíricos sobre o funcionamento do regime insolvencial português, incluindo-se aqui, de um lado, o CIRE, o novo Estatuto dos Administradores Judiciais e o diploma que instituiu a CAAJ, tendo sido realizadas entrevistas telefónicas e presenciais a juízes, procuradores do Ministério Público e funcionários de justiça das secções de comércio.

Foram também ouvidos ao longo da monitorização advogados com experiência em matéria de insolvência e recuperação de empresas, bem como representantes da CAAJ, da APAJ e da CIP – Confederação Empresarial de Portugal.

Para o efeito, foi solicitado aos Conselhos Superiores da Magistratura e do Ministério Público, bem como ao Conselho dos Oficiais de Justiça a indicação de pessoas a exercer funções nas secções de comércio que, dentro da respetiva área de competências, pudessem prestar a sua colaboração para a realização deste trabalho.

Idêntica metodologia foi adotada relativamente aos advogados, tendo a Ordem dos Advogados indicado um conjunto de profissionais com experiência na matéria.

Quanto à sua estrutura, o relatório começa por descrever e enquadrar os principais caracteres de regime que moldam o quadro regulador das insolvências e da recuperação de devedores em Portugal, procedendo-se a um breve excuro sobre a história para se perceber as oscilações a que tem sido sujeito o quadro das insolvências em Portugal.

No ponto seguinte, apresentam-se alguns dados quantitativos sobre insolvências e processos especiais de revitalização, a fim de serem conhecidos os principais indicadores estatísticos acerca do desempenho destes processos nos tribunais.

Em terceiro lugar, são sumariados os principais aspetos que, pela constante monitorização efetuada ao regime em apreço, bem como pelo estudo da doutrina produzida sobre esta matéria, foram por nós identificados como pontos de potencial ineficiência do mesmo.

Em quarto lugar, enunciam-se as percepções dos diversos grupos de operadores consultados acerca daqueles problemas.

Em quinto lugar, procura-se levar a cabo um balanço das entrevistas efetuadas às entidades envolvidas na tramitação do processo de insolvência.

Por último, atentas as considerações expendidas ao longo do presente relatório, extraem-se as conclusões e são formuladas as propostas que julgamos convenientes.

2. CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE O REGIME INSOLVENCIAL PORTUGUÊS

Um olhar muito breve sobre a história do regime insolvencial português demonstra-nos que, em Portugal, o legislador tem oscilado entre promover a liquidação dos patrimónios dos devedores, que não conseguem cumprir pontualmente as suas obrigações para satisfação dos direitos dos credores, e estimular a existência de formas de tais devedores se poderem recuperar para que possam satisfazer as obrigações antes assumidas perante os mesmos credores.

Com efeito, desde há séculos que a figura da quebra é conhecida no ordenamento jurídico português.

Referências a esta figura podem já ser encontradas nas Ordenações Afonsinas, em que o devedor que não cumprisse pontualmente as suas obrigações poderia eximir-se à prisão caso encontrasse meios de pagar a sua dívida.

Também na época do constitucionalismo liberal foram várias as experiências legislativas através das quais se procurou regular a situação de insolvência, quer dos comerciantes, quer das pessoas singulares. Destacam-se neste período as primeiras experiências de codificação nesta matéria datadas de 1895 e de 1899, respetivamente, com o Código de Processo Comercial e com o Código das Falências. Neste diploma, criou-se um conjunto de regras presuntivas da situação de falência e estabeleceu-se a jurisdição especializada em matéria de falência, pois houve a consciência de que se tratava de uma matéria de grande complexidade que exigia conhecimentos de contabilidade que impunham ao tribunal o conhecimento de um vasto conjunto de regras técnicas que só deste modo poderiam ser mais facilmente apreendidas.

É ainda de referir que foram estabelecidas algumas medidas de proteção dos devedores em situação de falência, das quais se destacam a concordata, por meio da qual o devedor e os seus credores poderiam acordar numa redução das dívidas em certos limites, devendo tal concordata ser aprovada por uma maioria de dois terços dos credores, excluindo-se os credores com créditos privilegiados ou subordinados. É ainda de notar que a concordata poderia ser aprovada preventivamente, se o fosse antes da declaração de falência, ou, mesmo, após tal declaração ocorrer.

Depois de algumas alterações ao regime referido, sem grande expressão, em 1932, por meio do Decreto n.º 21758, de 22 de outubro de 1932, o legislador veio introduzir uma reforma significativa no regime falimentar, introduzindo a figura da insolvência, dirigida a regular a situação de quebra de não comerciantes, quer fossem pessoas singulares, quer se tratasse de sociedades civis ou de sociedades civis sob forma comercial.

O surgimento desta figura teve por fundamentos mais relevantes passar a permitir-se a execução coletiva do património dos devedores que não fossem comerciantes, bem como criar-se um regime mais adaptado às características pessoais dos devedores que se

enquadrassem na situação de insolvência, sendo esta modelada pela circunstância de o seu passivo ser manifestamente mais elevado que o seu ativo.

Cerca de três anos mais tarde, em 1935, veio o legislador, mais uma vez, procurar codificar o regime falimentar português, através da aprovação de um novo Código das Falências, desta feita com a finalidade de adaptar o regime das falências a um novo tempo em que o acesso à profissão de comerciante era mais facilitado e em que por via disso passaram a exercer a atividade pessoas de idade mais reduzida.

Por outro lado, afirmava o legislador de outrora que o anterior regime falimentar promovia a declaração de falência já numa fase tardia, em que os comerciantes tinham delapidado ou haviam perdido todo o seu património, o que prejudicava, como está bem de ver, a proteção devida aos credores.

Foi também entendido à época que deveriam ser impedidas as concordatas preventivas, pois entendia-se que estas poderiam funcionar, porventura, como os melhores negócios dos comerciantes, em detrimento dos interesses dos credores.

À luz deste regime foi também alterada a noção de falência, uma vez que se deixou de entender tal figura como resultante da cessação de pagamentos pelo comerciante aos seus credores, passando-se a considerar que se encontrava em situação de falência o comerciante que deixasse de ter possibilidade de solver os seus créditos. Transmuta-se assim a situação de falência de uma situação fáctica formal de não cumprimento das obrigações numa situação também fáctica mas substantiva de impossibilidade de cumprimento dessas mesmas obrigações.

Por outro lado, é ainda de assinalar que o legislador teve a preocupação de eliminar expedientes dilatórios que eram, em seu entender, utilizados para fazer prolongar o processo, sem que daí resultasse benefício para os credores.

Remonta a 1935 a criação da figura do síndico, cujas competências, enquanto novo órgão administrativo da falência, se traduziam em fiscalizar, dirigir e disciplinar a atividade dos administradores, e bem assim, autorizar a prática de alguns atos pelo devedor.

Outra nota que merece destaque neste regime foi a consagração de um processo especial de falência para os pequenos comerciantes, visto ter-se concluído que o processo de falência comum era demasiado complexo.

Em 1939, é aprovado o novo Código de Processo Civil, e com este é novamente alterado o regime falimentar português.

Como principais traços deste regime destacamos o tratamento num mesmo ato normativo, quer das falências dos comerciantes, quer das insolvências dos não comerciantes, a repristinação da figura da concordata preventiva, a par da concordata suspensiva e o alargamento das medidas de salvaguarda dos interesses dos credores, com a instituição da possibilidade de concessão de moratórias e de celebração de acordo de credores, sendo aquela a concessão de mais prazo para que o devedor possa pagar a sua dívida e este a transmissão do património do falido para uma nova sociedade que ficaria encarregada de pagar aos credores nos termos que fossem estipulados no referido acordo.

Em 1961, com a aprovação de um novo Código de Processo Civil, dá-se uma clara inversão do modelo falimentar português, pois passa a prever-se um conjunto de figuras preventivas da liquidação do falido que pretendem promover a sua recuperação.

À luz deste regime, o comerciante, antes de cessar os seus pagamentos, ou logo após tal se verificar, deveria apresentar-se à falência e convocar uma assembleia de credores, especificamente reunida para apreciar uma concordata apresentada pelo comerciante, com base em lista de créditos por este também apresentada.

Caso tal concordata não fosse aceite pelos credores, estes poderiam celebrar um acordo de credores e, através de uma nova sociedade, passar a gerir o património do comerciante.

De notar que a aprovação da concordata nos termos explanados ou do acordo de credores a que já aludimos conduzia à impossibilidade de se declarar a falência do devedor, sendo que tais figuras funcionavam como formas preventivas da falência e, por consequência, consubstanciavam-se em mecanismos de promoção da sua recuperação.

Mais tarde, já no final da década de 70 do século XX, foram introduzidas algumas medidas de carácter administrativo que visavam permitir às empresas em situação económica difícil ficarem temporariamente dispensadas do cumprimento de determinadas obrigações de

caráter laboral, assumindo o Fundo de Desemprego o pagamento aos trabalhadores de parte dos rendimentos a estes devidos que as empresas nessa situação não conseguissem suportar, até se perfazer o valor do salário mínimo nacional. Mais uma vez, estamos perante medidas que visavam evitar a falência das empresas, sendo clara opção do legislador promover a sua recuperação.

Tendo vigorado, com sucessivas alterações, até 1993, o regime falimentar previsto no Código de Processo Civil de 1961 manteve-se até à aprovação do Decreto-Lei n.º 132/93, que aprovou o novo Código dos Processos Especiais de Recuperação da Empresa e de Falência.

Com este diploma, o legislador, aprofundando a tendência que já vinha sendo seguida desde 1961, procurou estimular a recuperação de empresas sempre que esta fosse possível, instituindo um processo especial completamente novo, inspirado na matriz do direito francês, em que, desde a década de 80, também se privilegiava a recuperação de empresas em detrimento da sua liquidação, sempre que tal se afigurasse possível.

Não obstante os esforços do legislador, a prática demonstrou que o processo de recuperação de empresas então criado, bem como o processo de falência, ambos previstos no referido Código, ao permitirem diversos pontos de intercomunicabilidade entre ambos os processos, bem como pelo facto de exigir uma forte intervenção do juiz da qual dependia a prática de muitos dos atos processuais, tantas vezes, de natureza mais contabilística do que jurídica, tornou ambos os processos muito morosos, e nem a profunda revisão do Código dos Processos Especiais da Recuperação de Empresa e da Falência, ocorrida em 1998, através do Decreto-Lei n.º 315/98, possibilitou a superação de tais dificuldades.

Foi neste contexto que, já em meados da década de 2000, o legislador sentiu a necessidade de repensar todo o regime insolvencial português, reorientando-o, mais uma vez, para a potenciação da liquidação do património dos devedores, em ordem a permitir uma rápida satisfação dos direitos dos credores, o que levou a cabo por meio da aprovação do Decreto-Lei n.º 53/2004, de 18 de março, que aprovou o novo Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas (CIRE), logo alterado pelo Decreto-Lei n.º 200/2004, de 18 de julho.

Com este novo regime, passou a prever-se um único processo de insolvência, no seio do qual os devedores poderiam apresentar um plano de insolvência que poderia servir para, entre

outras medidas, propiciar a sua recuperação, tal como se dispunha no Título IX deste novo Código.

Contudo, o facto de tal plano depender de uma prévia declaração de insolvência do devedor, levou a que lhe estivesse sempre associado um forte estigma, assente na cultura portuguesa e no facto de à situação de insolvência ser, do ponto de vista sociológico, muitas vezes, associada uma certa incapacidade de o insolvente ou os seus administradores saberem conduzir a sua vida.

A tal facticidade veio a somar-se a circunstância de o modelo virado para a liquidação contido no CIRE, na sua versão primeira, não ter logrado assegurar aos credores, em muitas situações, serem ressarcidos equitativamente pelos seus devedores após serem declarados insolventes, seja pelas dificuldades existentes em liquidar os respetivos patrimónios dos devedores declarados insolventes, seja por se ter constatado que, nem sempre, a liquidação do património se afigura como a melhor solução para alcançar a maximização da satisfação dos direitos dos credores de devedores em situação económica difícil, ou mesmo, de devedores insolventes.

Tal realidade, associada ao facto de, a partir de 2008/2009, Portugal ter sido confrontado com um período de crise económica profunda, que quase conduziu o país a uma situação de bancarrota, e, concomitantemente, a economia portuguesa a uma situação de rutura, impôs ao legislador que fossem tomadas medidas enérgicas que possibilitassem a todos quantos se encontram numa situação económica difícil ou numa situação de insolvência beneficiarem de novos e ágeis mecanismos que propiciassem a sua recuperação.

Foi neste quadro que, mais uma vez, o legislador português, desta feita no contexto do Programa de Assistência Económica e Financeira que vigorou em Portugal a partir de 17 de maio de 2011, imprimiu ao Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas uma nova orientação, retornando-se a um modelo que visa agora potenciar a recuperação de todos quantos se consigam manter em atividade.

Para o efeito, destacam-se como principais medidas desta reorientação de regime, a instituição de um novo processo, de natureza especial, criado para permitir aos devedores em situação económica difícil e àqueles que se encontrem em situação de insolvência meramente iminente a sua recuperação, mediante a observância de determinadas condições

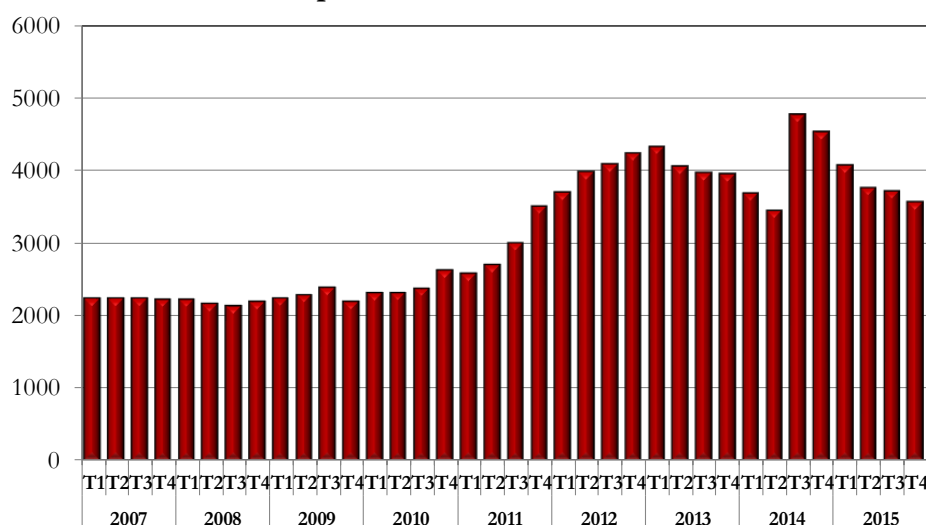
(cfr. artigos 17.º-A a 17.º-I do CIRE) e por outro, a assunção de que, mesmo no decurso do processo de insolvência, a apresentação de um plano que vise a recuperação do devedor já declarado insolvente deve ser tratado, de pleno direito, como um verdadeiro plano de recuperação, o que veio a ser reconhecido pela lei atualmente em vigor, ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 193.º do CIRE.

3. ANÁLISE DE DADOS QUANTITATIVOS SOBRE OS PROCESSOS DE INSOLVÊNCIA E DE REVITALIZAÇÃO

Relativamente aos processos de falência, insolvência e recuperação de empresas, a análise dos principais indicadores estatísticos permite retirar um conjunto de conclusões relevantes.

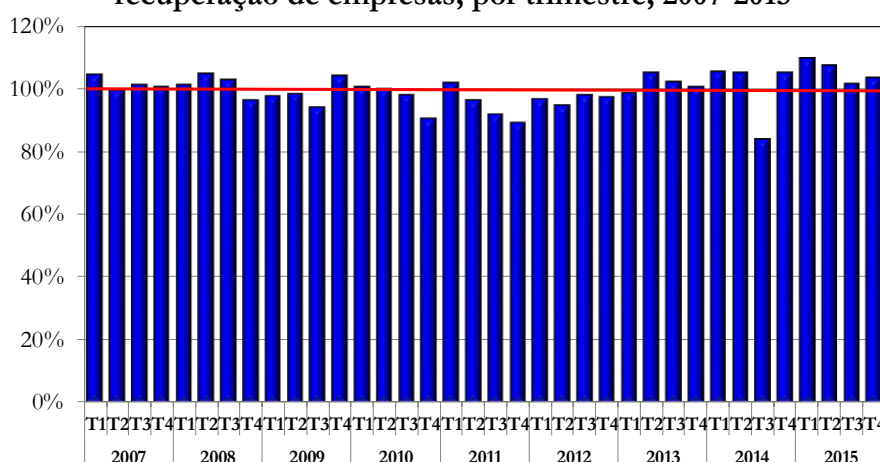
A figura 1 apresenta o número de processos de falência, insolvência e recuperação de empresas pendentes, por trimestre, entre os anos de 2007 e 2015. Entre 2007 e 2011 o número de processos de falência, insolvência e recuperação de empresas pendentes nos tribunais judiciais de 1ª instância aumentou mais de 56% (com destaque para o aumento acentuado registado em 2011). Não obstante as flutuações observadas, é possível, desde 2012, verificar a existência de uma tendência para a manutenção do número de processos de falência, insolvência e recuperação de empresas pendentes.

Figura 1 – Processos de falência, insolvência e recuperação de empresas pendentes, por trimestre, 2007-2015



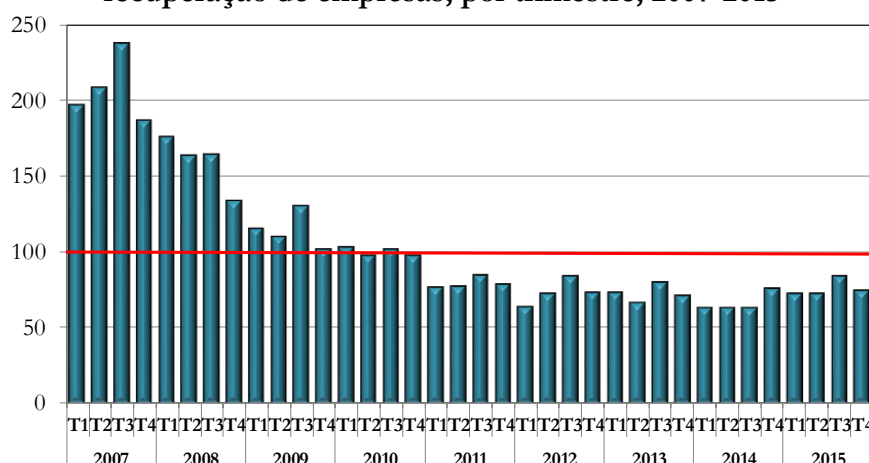
Por seu turno, a figura 2 apresenta a taxa de resolução processual para este tipo de processos, entre 2007 e 2015. No ano de 2011, começa a ser visível um declínio na taxa de resolução processual, que começa a ser desfavorável (inferior a 100%) de forma consistente. Contudo, dos 16 trimestres compreendidos entre 2012 e 2015, 10 (62,5%) registaram uma taxa de resolução processual favorável (superior a 100%).

Figura 2 – Taxa de resolução processual para os processos de falência, insolvência e recuperação de empresas, por trimestre, 2007-2015



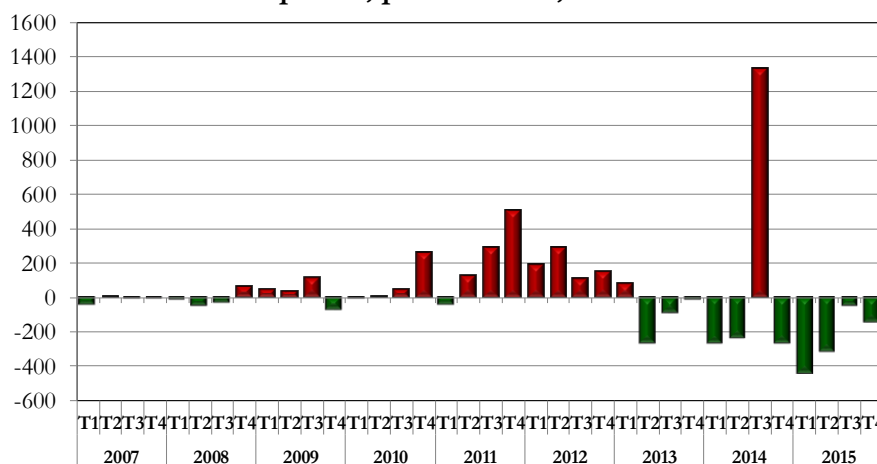
Por sua vez, a figura 3 apresenta o *disposition time*, em dias, para os processos de falência, insolvência e recuperação de empresas, nos tribunais judiciais de 1ª instância. Entre 2007 e 2011, o *disposition time* apresentou uma tendência de decréscimo. Após esse período de decréscimo, é possível observar que todos os 16 trimestres compreendidos entre 2012 e 2015 apresentam um *disposition time* inferior a 100 dias.

Figura 3 – *Disposition time* para os processos de falência, insolvência e recuperação de empresas, por trimestre, 2007-2015



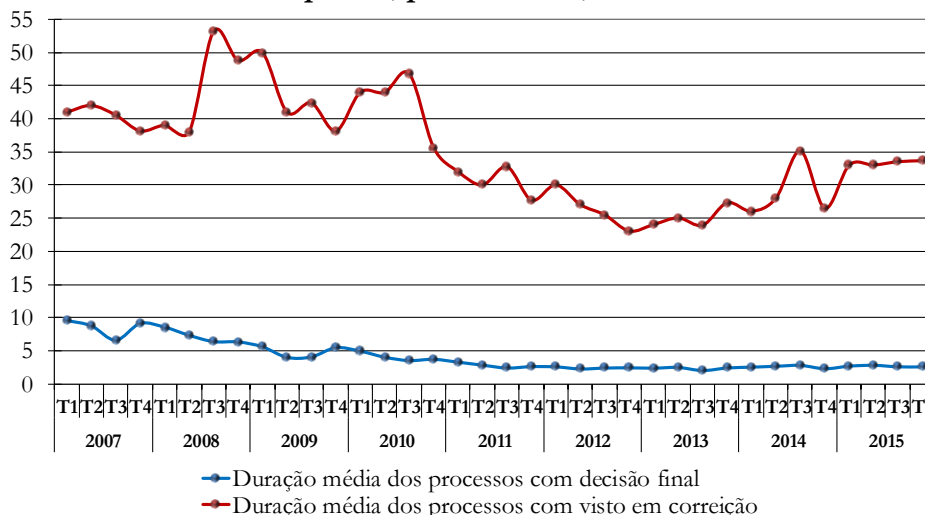
Já a figura 4, apresenta o saldo processual para este tipo de processos, para o período em análise. Note-se que, nos últimos 3 trimestres de 2011, começa a ser notório um acumular de saldos processuais desfavoráveis e crescentes (mais processos entrados do que processos findos). Em contrapartida, dos 16 trimestres compreendidos entre 2012 e 2015, 10 (62,5%) registaram um saldo processual favorável (mais processos findos do que processos entrados).

Figura 4 – Saldo processual para os processos de falência, insolvência e recuperação de empresas, por trimestre, 2007-2015



Finalmente, a figura 5 ilustra a evolução da duração média, em meses, dos processos de falência, insolvência e recuperação de empresas, nos tribunais judiciais de 1ª instância, entre 2007 e 2015. É possível observar uma tendência para um decréscimo moderado das durações médias (dos processos com decisão final e dos processos com visto em correição), ao longo de todo o período analisado.

Figura 5 – Saldo processual para os processos de falência, insolvência e recuperação de empresas, por trimestre, 2007-2015

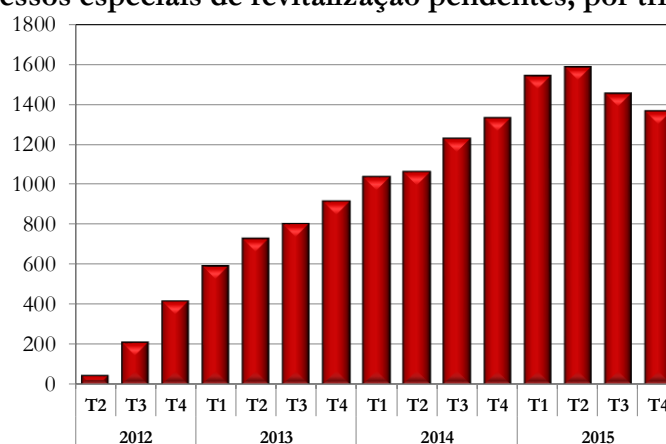


Processos especiais de revitalização (PER)

Relativamente aos processos especiais de revitalização, a análise dos principais indicadores estatísticos permite, de forma similar, retirar um conjunto de conclusões relevantes.

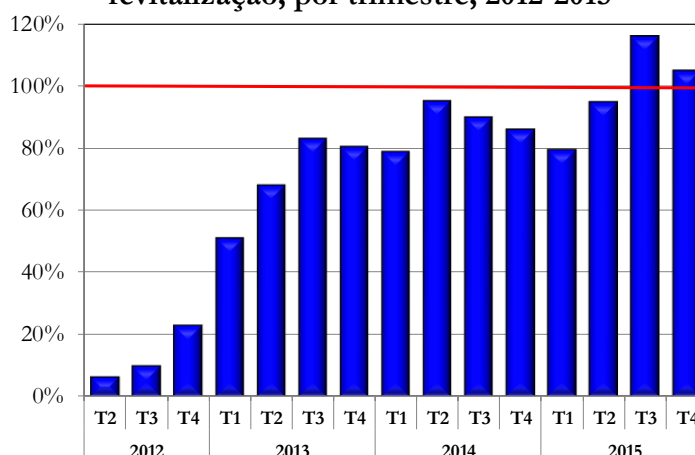
A figura 6 apresenta o número de processos especiais de revitalização pendentes, por trimestre, entre os anos de 2012 e 2015. Depois de 13 trimestres consecutivos de aumento da pendência, nos terceiro e quarto trimestres de 2015 o número de processos especiais de revitalização pendentes decresceu (13,9%).

Figura 6 – Processos especiais de revitalização pendentes, por trimestre, 2012-2015



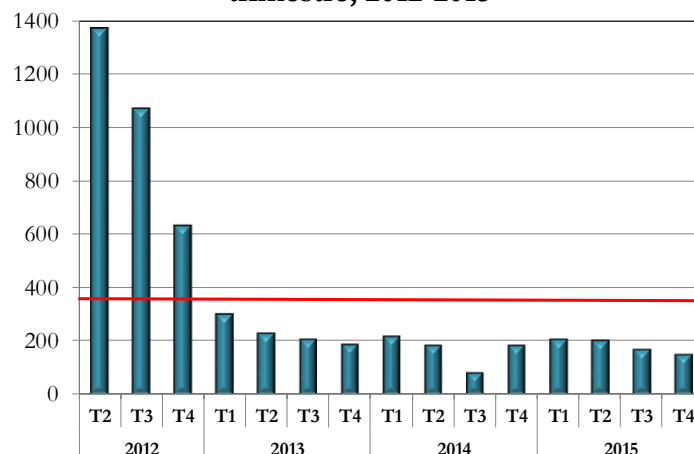
Por seu turno, a figura 7 apresenta a taxa de resolução processual para este tipo de processos, entre 2012 e 2015. Destaque-se que, nos terceiro e quarto trimestres de 2015, e pela primeira vez desde a criação dos processos especiais de revitalização, a taxa de resolução processual foi favorável (superior a 100%).

Figura 7 – Taxa de resolução processual para os processos especiais de revitalização, por trimestre, 2012-2015



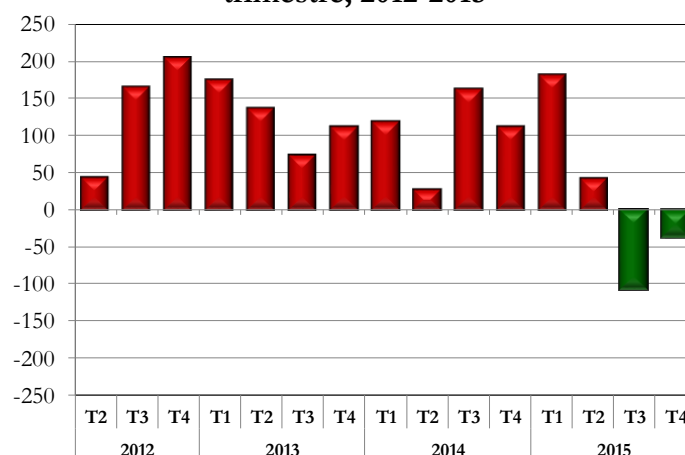
Por sua vez, a figura 8 apresenta o *disposition time*, em dias, para os processos especiais de revitalização, nos tribunais judiciais de 1ª instância. É possível observar que dos 15 trimestres analisados, 12 (80%) registaram um *disposition time* abaixo de 365 dias (menos de 1 ano).

Figura 8 – *Disposition time* para os processos especiais de revitalização, por trimestre, 2012-2015



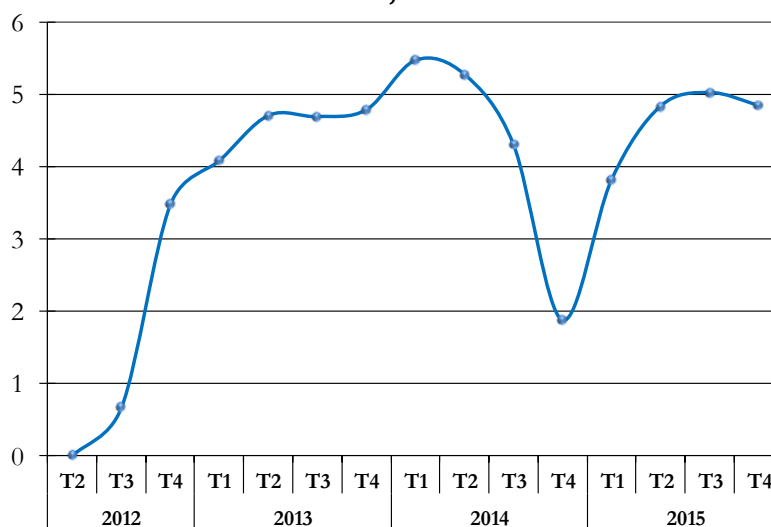
Já a figura 9, apresenta o saldo processual para este tipo de processos, para o período em análise. Note-se que, nos terceiro e quarto trimestres de 2015, e pela primeira vez desde a criação dos processos especiais de revitalização, o saldo processual foi favorável (mais processos findos do que processos entrados).

Figura 9 – Saldo processual para os processos especiais de revitalização, por trimestre, 2012-2015



Finalmente, a figura 10 ilustra a evolução da duração média, em meses, dos processos especiais de revitalização, nos tribunais judiciais de 1ª instância, entre 2012 e 2015. É possível observar uma tendência para a estabilização da duração média em torno de valores inferiores a 6 meses.

Figura 10 – Saldo processual para os processos especiais de revitalização, por trimestre, 2012-2015



Informações adicionais e mais detalhadas sobre os processos de insolvência e sobre os processos especiais de revitalização podem ser encontradas no anexo deste documento.

4. IDENTIFICAÇÃO DAS PRINCIPAIS QUESTÕES QUE NORTEARAM O PROCESSO DE AVALIAÇÃO NORMATIVA DO REGIME PORTUGUÊS DAS INSOLVÊNCIAS E DE RECUPERAÇÃO DE DEVEDORES

O presente relatório de avaliação do regime português das insolvências e da recuperação de devedores teve por principal escopo analisar um conjunto de problemáticas pré-identificadas cujas respostas contribuirão para se compreender qual o alcance das alterações introduzidas no regime, em particular, com a sua reforma de 2012, operada pela Lei n.º 16/2012, de 20 de abril.

Assim, no que respeita ao estatuto profissional e às nomeações dos administradores judiciais, pretendemos indagar qual a perceção dos operadores judiciários sobre a renovação da classe

dos administradores judiciais operada ao abrigo do novo Estatuto dos Administradores Judiciais, e em especial, do regime de recrutamento extraordinário e urgente aprovado pelo Decreto-Lei n.º 134/2013, de 4 de outubro.

Por seu lado, pretendemos indagar como é avaliada a possibilidade de pessoas que não tenham formação específica para administrador judicial exercerem esta atividade, e que vantagens ou desvantagens existirão por haver empresas com determinadas características a atuarem como administradores judiciais.

Por outro lado, procurámos saber se o método de nomeações nos processos de insolvência e recuperação de empresas de administradores judiciais é o mais ajustado e se estas são efetuadas de forma equitativa, mesmo sabendo que o mecanismo eletrónico de nomeação de administradores judiciais só funciona desde 1 de dezembro de 2015.

Quanto à matéria da remuneração dos administradores judiciais foi nossa preocupação saber em que medida a Portaria n.º 51/2005, de 20 de janeiro, que determina o montante fixo de remuneração do administrador da insolvência, bem como as tabelas relativas ao montante variável de tal remuneração, deveria ser revista para se alinhar mais adequadamente com o novo modelo de remunerações contido no estatuto dos administradores judiciais (artigos 23.º e seguintes).

De harmonia com o disposto na Portaria n.º 90/2015, de 25 de março, o administrador judicial deve efetuar o pagamento de uma taxa à CAAJ de €100 por processo, tendo em vista facultar à CAAJ as disponibilidades financeiras necessárias para que esta possa exercer a sua atividade. A referida taxa tem sofrido contestação, pelo que procurámos averiguar se haverá motivos que justifiquem qualquer intervenção nesta matéria.

Por seu lado, houve a preocupação de perceber como são avaliadas as regras respeitantes a remuneração dos administradores da insolvência substitutos previstas nos artigos 52.º e 55.º do CIRE, e bem assim, a adequação das regras atinentes ao pagamento de despesas a estes profissionais no contexto de cada processo.

Quanto ao processo especial de revitalização (PER) cuidámos de averiguar se na opinião dos intervenientes no estudo este Processo se tem revelado adequado à sua finalidade, isto é, à recuperação de devedor ainda suscetível de se manter no giro económico.

Neste ponto, procurámos descortinar que alterações deverão ser introduzidas no PER para potenciar os seus resultados.

No que se refere à tramitação dos processos regulados no CIRE, urge indagar se a falta de acesso ao sistema de informação de suporte à atividade dos tribunais e às diversas bases de dados pelo administrador judicial é um problema claramente identificado por quem se encontra no terreno diariamente a tramitar estes processos e se a sua superação poderá contribuir para uma significativa melhoria de funcionamento das secções de comércio, bem como da tramitação do processo.

Cumpra também aferir como tem sido avaliado o facto de ter deixado de ser obrigatória a abertura do incidente de qualificação da insolvência.

Por outro lado, impõe-se dilucidar como encaram os operadores judiciários o facto de ter deixado de ser obrigatória a convocação de assembleias de credores no caso de o devedor insolvente ser uma pessoa coletiva.

Intimamente ligada a esta questão, está a de saber se deve a regra ser alargada a pessoas singulares.

Outro ponto que buscámos analisar prende-se com o modo como são avaliadas as alterações efetuadas às regras e formas de publicação de atos respeitantes aos processos regulados no CIRE.

Entendeu-se também pertinente avaliar a possibilidade de os credores poderem designar em qualquer assembleia de credores novo administrador da insolvência ao longo de todo o processo e os efeitos daí advenientes.

Outro dos aspetos que mereceu a nossa atenção foi o do impacto da redução dos prazos previstos no CIRE.

Sentimos igualmente a necessidade de se observar como tem sido avaliado o maior poder de gestão processual conferido ao juiz pela regra contida no artigo 36.º do CIRE.

Foi ainda objeto da nossa análise indagar se a nova redação dada aos artigos 65.º e 82.º do CIRE tem funcionado como proteção aos direitos dos administradores judiciais e também

perceber em que medida tal normativo pode ser aperfeiçoado a fim de serem dissipadas as dúvidas interpretativas que subsistem nesta matéria.

Atentámos também na questão relativa à adequação do novo regime atinente ao encerramento do processo de insolvência, previsto nos artigos 230.º e seguintes do CIRE.

Cuidámos ainda de indagar se se revelou positivo o novo regime de responsabilidade de administradores, gerentes e demais pessoas enunciadas no artigo 189.º do CIRE, bem como no seu artigo 23.º.

No que tange às pessoas singulares, regime que, em 2012, se manteve praticamente inalterado por opção política então tomada, foi nossa preocupação saber se este regime se encontra adequado ou, de contrário, em que medida poderá o mesmo ser aperfeiçoado.

Neste particular, procurou-se indagar como têm sido avaliadas as regras atinentes à exoneração do passivo restante, a fim de se determinar se estas devem ser flexibilizadas ou rigidificadas para melhor cumprirem os seus objetivos, sem colocar em causa a tutela da confiança.

5. AS VISÕES DOS OPERADORES JUDICIÁRIOS E DAS ENTIDADES LIGADAS À INSOLVÊNCIA E À RECUPERAÇÃO DE DEVEDORES

5.1. As percepções dos magistrados do Ministério Público

De um modo geral, os magistrados do Ministério Público entrevistados consideraram que quer o processo de insolvência, quer o PER, servem os respetivos propósitos, ainda que lhes possam ser introduzidos ajustamentos que poderão melhorar a tramitação destes processos e em decorrência o funcionamento dos tribunais.

Um dos aspetos assinalados por alguns magistrados do Ministério Público prende-se com a circunstância de a não obrigatoriedade de convocação de assembleias de credores dever ser alargada a pessoas singulares, pois muitos credores não aparecem em qualquer assembleia para defender os seus direitos.

Por seu lado, no entender de alguns magistrados do Ministério Público, a lei deve clarificar se o PER se aplica às pessoas singulares, tendo sido sinalizado que há flutuações na jurisprudência a este respeito.

A este propósito, quanto confrontados com a questão de qual seria a melhor solução, constata-se que não há consenso, nas posições manifestadas, relativamente ao facto de este regime dever ou não ser aplicado a devedores que sejam pessoas singulares.

Foi também observado por alguns dos magistrados do Ministério Público que, quanto à exoneração do passivo restante, os bancos contestam o atual regime, visto que os devedores, não raras vezes, não cumprem o que ficou acordado para poderem beneficiar do referido regime.

Quanto às remunerações dos administradores judiciais, foi manifestado que a remuneração fixa se mostra elevada, enquanto as percentagens da parte variável são desajustadas face ao trabalho efetivo realizado, prejudicando os credores de forma desproporcionada.

Foi também sublinhado por estes magistrados que a lei deve clarificar a remuneração do fiduciário, uma vez que a lei atualmente não a prevê.

Foi ainda referido que deve haver uma clarificação do que pode ser apresentado como despesa no âmbito deste processo.

Quanto às nomeações de administradores judiciais, foi mencionado por alguns dos magistrados que a lista de administradores judiciais deveria ter uma abrangência territorial mais reduzida, abarcando apenas a localidade onde está sediada a secção de comércio, visto que as deslocações acarretam muitas despesas para o processo.

Outra das medidas propostas passa por se assegurar que o chefe de finanças remeta a certidão de dívida das pessoas singulares diretamente para o administrador judicial provisório no âmbito do PER, ainda que não haja créditos a reclamar pelas finanças.

Quanto ao novo regime de encerramento do processo, foi sugerida por um magistrado do Ministério Público a consagração legal da venda dos bens pela própria secretaria, quando os administradores judiciais não os vendam.

Foi ainda observado que uma das dificuldades sentidas se prende com o encerramento dos processos antigos (e complexos) que transitaram de tribunais extintos, pois implica que os magistrados tenham de analisar novamente todo o processado para poder proferir os despachos e as decisões que sejam mais justas no contexto de cada processo.

Outro aspeto abordado por um dos magistrados do Ministério Público ouvidos refere-se ao facto de o Ministério Público representar o Estado e os trabalhadores, o que, em seu entender, pode gerar conflitos de interesses.

Por outro lado, alguns dos magistrados do Ministério Público referiram que a aleatoriedade na nomeação de administradores judiciais se mostra perniciososa, visto que é a competência que deve pautar a escolha dos administradores judiciais para os processos e não qualquer outro critério.

A este respeito, foi assinalado que a nova aplicação de nomeação aleatória dos administradores judiciais nem sempre é utilizada pelos juízes, continuando-se a praticar nestas circunstâncias a nomeação manual.

Um dos magistrados do Ministério público referiu que representando o administrador judicial a massa insolvente, deverá ser em nome dela, e não em nome pessoal, que os administradores judiciais devem agir (por exemplo, as faturas não devem ser pedidas em nome do administrador judicial, mas sim da massa insolvente).

Quanto às pessoas singulares, um dos magistrados do Ministério Público entrevistados mencionou que o prazo de 20 dias para a reclamação de créditos deveria ser alargado para 30 dias.

Por outro lado, foi também apontado por um dos magistrados do Ministério Público entrevistados que o Citius deveria permitir elencar o número de rateios, devendo contemplar um campo para o rateio.

Por seu turno, foi observado por um dos magistrados do Ministério Público que o prazo do artigo 97.º do CIRE acarreta prejuízos para o erário público, pelo que sugeriu alargar o referido prazo para dois anos, pelo menos.

Foi referido por um dos Magistrados entrevistados que o incidente de qualificação da insolvência devia ser obrigatório.

Houve quem entendesse que, mantendo-se a facultatividade na abertura deste incidente, o prazo para a sua abertura se revela manifestamente curto, pelo que deveria ser alargado. Foi a este respeito sugerido, por alguns magistrados, que o prazo seja aumentado para o dobro, passando de 15 para 30 dias. A par disso, o Ministério Público devia ter poderes de investigação neste âmbito, ordenando perícias, por exemplo.

Quanto aos recursos e respostas no âmbito do CIRE, o prazo deveria ser o mesmo do processo comum.

Quanto ao instituto da exoneração do passivo restante, alguns dos magistrados do Ministério Público manifestaram que este funciona como prémio em certos casos, pelo que em seu entender o mesmo devia ser rigidificado, sendo de aditar um requisito proibindo a sua aplicação aos sócios, gerentes ou administradores de sociedades declaradas insolventes anteriormente.

Um dos magistrados do Ministério Público manifestou que o tribunal deveria fazer-se representar nas apreensões e as vendas deviam ser fiscalizadas pelo juiz, devendo as propostas ser abertas na presença do magistrado judicial.

Entende também um dos Magistrados entrevistados que no PER, o prazo do processo de negociação é manifestamente curto, mesmo que seja aplicada a prorrogação prevista. De facto, na ótica do referido magistrado, há muitos PER sem sequência em virtude do prazo da negociação não ultrapassar os três meses.

Relativamente aos planos de recuperação e de insolvência, no caso de a Autoridade Tributária votar contra, bem como a Segurança Social, muitos problemas se levantam. Na verdade, o artigo 45.º da Lei Geral Tributária, que estabelece regras muito apertadas, impede que sejam votados a favor certos planos, fazendo com que os mesmos não tenham efeitos para o Estado. Por isso mesmo, a Autoridade Tributária continua as suas execuções, não ficando, pois, e em princípio, suspensas as penhoras.

5.2. As percepções dos magistrados judiciais

De um modo geral, os magistrados judiciais entrevistados entendem que o regime da insolvência e da recuperação de devedores se mostra adequado a servir os seus propósitos, sem embargo de haver aspetos que poderiam ser aperfeiçoados.

Um dos grandes problemas identificados pela generalidade dos entrevistados reside no facto de os administradores judiciais não terem acesso ao Cítilus, tendo de apresentar os requerimentos em papel ou por e-mail.

Outro problema tem que ver com o processo de insolvência de casais com apoio judiciário, para o qual, por vezes, são nomeados diferentes patronos, em momentos distintos, e diferentes administradores judiciais. A Segurança Social devia nomear o mesmo mandatário, ao mesmo tempo, para não aumentar os custos para o erário público.

A par disso, a insolvência de casados em que apenas um dos cônjuges se apresenta à insolvência também levanta questões: tem que se citar o outro cônjuge? É o outro cônjuge que deve pedir a divisão da coisa comum?

Alguns dos magistrados entrevistados consideraram que a nomeação aleatória traz muitos problemas: há muitos administradores judiciais que não têm capacidade nem conhecimentos para certos processos. Muitos deles nem os prazos cumprem. A bem do andamento dos processos, é preferível nomear os administradores judiciais que têm demonstrado capacidade para a tramitação. Com efeito, a este propósito foi mencionado que os administradores judiciais desenvolvem a sua atividade de forma muito diversa, havendo alguns que demonstram grande competência na tramitação do processo, enquanto outros haverá que não desempenham adequadamente a sua função.

Quanto à remuneração dos administradores judiciais, foi generalizada a opinião de que a mesma se revela muito elevada face ao seu trabalho (muitas vezes diminuto).

Outro dos aspetos referido pela generalidade dos magistrados entrevistados é a necessidade de se clarificar a remuneração do fiduciário, uma vez que o atual regime nada prevê nesta matéria.

Foi também amplamente manifestado que a exoneração do passivo restante se mostra, não raras vezes, injusta, por não haver critérios muito rígidos acerca da capacidade para se aceder a tal benefício. De facto, um dos magistrados entrevistados mencionou que muitas pessoas contraem empréstimos que sabem que não podem pagar e, mesmo assim, vêm futuramente a beneficiar deste regime. Neste contexto, foi entendido que os requisitos deverão ser mais apertados. Ademais, o ónus da prova deverá passar para os requerentes/devedores.

Ainda no domínio do incidente da exoneração do passivo restante, foi constatado por muitos dos magistrados entrevistados que se verifica disparidade relativamente à fixação do rendimento disponível, pelo que esta fixação devia ser objetivada com critérios legais bem definidos.

Quanto ao PER, foi manifestado por um dos magistrados entrevistados que se trata de um regime muito genérico e lacunoso. A este respeito, o mesmo referiu que o regime de convocação dos credores devia ser clarificado e a forma de impugnação das reclamações devia ser densificada, assim como deviam ser previstos expressamente quais os efeitos da não impugnação e os trâmites da votação.

Alguns magistrados manifestaram também que seria muito proveitosa a formação dos funcionários das secções de comércio, pois há áreas muito específicas que exigem um conhecimento detalhado do processo, como seja a elaboração do mapa de rateio ou a elaboração da conta.

5.3. As percepções dos oficiais de justiça

O primeiro aspeto referido por todos os oficiais de justiça prende-se com o facto de todos considerarem que o modelo de publicação introduzido em 2012, através do Portal Citius, ter simplificado efetivamente o processo, tornando-o mais célere e tendo possibilitado a facilitação do trabalho das secretarias.

Foi também referido por estes profissionais que as secções de comércio se debatem com uma crónica carência de recursos humanos, sendo absolutamente indispensável reforçar o número de oficiais de justiça nas secções de comércio para agilizar a tramitação de processos,

uma vez que muito do processado ainda é feito em papel, o que torna mais moroso tramitar estes processos. Note-se que as secretarias têm de carregar no sistema de informação de suporte à atividade dos tribunais muita informação que é recebida em papel para que o processo possa prosseguir, posteriormente, os seus trâmites (como por exemplo, as listas de credores e toda a informação atinente a estes intervenientes processuais, os créditos reclamados e reconhecidos, informação atinente à prestação de contas pelos administradores judiciais, etc.).

A este respeito, os oficiais de justiça mencionaram que se mostra indispensável que os administradores judiciais passem a ter acesso ao sistema de informação de suporte à atividade dos tribunais, por via eletrónica, para que lhes seja possível entregar peças processuais e carregar dados no processo em termos análogos ao que é facultado aos mandatários. Note-se que, quer no âmbito do PER, quer no contexto do processo de insolvência, muitos dos atos têm de ser praticados por administradores judiciais e não tendo estes acesso por via eletrónica ao sistema de informação de suporte à atividade dos tribunais recairá sobre as secretarias a introdução de múltiplas informações e peças processuais que demoram tempo e que levam a que haja uma sobrecarga injustificada dos tribunais com a feitura de tarefas que, diretamente, não deveriam recair sobre os oficiais de justiça.

Outra das questões sinalizadas por muitos dos oficiais de justiça ouvidos prende-se com a necessidade de reforçar os quadros dos tribunais com pessoal especializado na elaboração da conta e do mapa de rateio, posto que são tarefas bastante complexas, que exigem conhecimentos específicos que a generalidade dos oficiais de justiça não dispõe. Foi assim assinalada a necessidade de se reforçar a formação aos oficiais de justiça afetos às secções de comércio.

Por fim, foi aludida a necessidade de mecanismos que permitam pedir e emitir certidões eletrónicas, de modo a agilizar esta tarefa a cargo das secretarias, que tanto tempo lhes consome, contribuindo-se, assim, para que os funcionários de justiça passem a ter mais tempo disponível para a prática de atos processuais e, por essa via, acelerando-se a marcha processual.

5.4. As percepções dos advogados

O primeiro aspeto que cumpre dar nota prende-se com o facto de que os advogados entrevistados consideram que, genericamente, a reforma operada no CIRE em 2012 foi no bom sentido, pois é mais útil promover-se a recuperação das empresas do que promover a sua liquidação.

Por seu lado, foi também referido que os mecanismos de simplificação introduzidos pela reforma de 2012 tiveram efeitos positivos na tramitação do processo, sendo necessário dar tempo às alterações introduzidas no regime para que todos os efeitos se possam fazer sentir.

Quanto a aspetos que careçam de ser aperfeiçoados ou melhorados, a primeira nota que cumpre sublinhar liga-se à circunstância de, pese embora as alterações introduzidas em 2012 aos artigos 65.º e 82.º do CIRE, ainda se mostra muitas vezes difícil a articulação entre o regime de responsabilidade dos administradores judiciais previsto nos artigos 65.º e 82.º do CIRE e o regime constante do Código de Procedimento e de Processo Tributário, e bem assim, na Lei Geral Tributária, pois a administração fiscal continua a não atender ao regime especial contido no CIRE, imputando, muitas vezes, responsabilidades aos administradores judiciais de atos praticados mesmo antes de estes assumirem funções no processo.

A este respeito, foi-nos reportado por um dos advogados que terá de ser alinhado o regime constante do Código de Procedimento e de Processo Tributário, bem como da Lei Geral Tributária com o previsto nos mencionados artigos 65.º e 82.º do CIRE para que estas dificuldades possam ser definitivamente sanadas.

Outro dos aspetos que mereceu comentário de um dos advogados entrevistados foi o facto de considerar inadequado o prazo de dois anos previsto no artigo 120.º como prazo limite para que os negócios jurídicos feitos pelo insolvente possam ser declarados resolvidos a favor da massa insolvente.

Tal alteração, introduzida em 2012, foi considerada como podendo potenciar a celebração de negócios jurídicos fraudulentos em prejuízo dos credores.

Um outro aspeto atinente ao regime da insolvência que mereceu a crítica de dois dos advogados ouvidos foi a falta de acompanhamento do devedor quando incumpe o plano de

recuperação que haja sido aprovado, tendo sido sublinhado que o artigo 218.º do CIRE deveria ser alterado de modo a prever que os administradores judiciais têm o dever de acompanhar os devedores na execução do plano que haja sido aprovado.

Um outro aspeto, de natureza funcional e tecnológica, para o qual os advogados entrevistados chamaram a atenção foi para a grande necessidade de se assegurar que os administradores judiciais passarão a ter efetivo acesso ao sistema de suporte à atividade dos tribunais para poderem tramitar eletronicamente os processos de insolvência, bem como os processos especiais de revitalização nos quais sejam nomeados, pois de outro modo inviabiliza-se uma verdadeira tramitação eletrónica destes processos e obriga-se todos os intervenientes processuais a não disporem de toda a informação, contrariamente ao que sucede com a generalidade dos processos, o que dificulta a tramitação processual e provoca naturalmente morosidade, a qual é de evitar.

No que respeita ao processo de insolvência de pessoas singulares, um dos advogados entrevistados manifestou que, em seu entender, o incidente de exoneração do passivo restante não se mostra adequado, por deixar muito desprotegidos os credores, devendo ser rigidificados os pressupostos da sua aplicação, sendo de registar que tal opinião não reuniu o consenso dos advogados entrevistados.

5.5. A perceção da Comissão para o Acompanhamento dos Auxiliares de Justiça (CAAJ)

A CAAJ começou por referir que os procedimentos burocráticos, mormente o levantamento dos processos distribuídos e a consequente cobrança de taxas, bem como a atualização diária das listas de administradores judiciais (existem atualmente 355 profissionais), ocupam todo o tempo dos seus colaboradores, sendo notória a falta de meios humanos.

Aliás, para a CAAJ, a sua estrutura é deficitária a todos os níveis, pois as instalações são precárias, os recursos humanos são escassos e inexistente um departamento de acompanhamento da atividade dos administradores judiciais.

A falta de recursos humanos traduz-se também na falta de dados estatísticos. Na verdade, a CAAJ não tem meios para produzir estatísticas das atividades que fiscaliza.

A CAAJ afirma, por outro lado, que não tem meios para controlar a atividade dos administradores judiciais, não havendo fiscalização efetiva relevante destes profissionais.

Para a CAAJ, é premente a existência ou a aquisição de um programa de tramitação eletrónica, que permita fiscalizar a atividade dos administradores judiciais, sendo curial, na sua perspetiva, o apoio do IGFEJ nesse procedimento de aquisição, mormente na negociação. Refere-se, a CAAJ, ao ibaseAJ, da empresa Virtual Fórum Tecnologias de Informação.

Nas palavras da CAAJ, este sistema informático permitiria aferir todos os trâmites processuais que o administrador judicial deverá levar a efeito, verificar os tempos de cada ato e as diligências em atraso. Note-se que tal sistema de controlo já existe para os agentes de execução, havendo também 50 escritórios de administradores judiciais que já têm instalada esta solução.

A CAAJ fez notar que o aludido sistema informático poderá, não obstante, encontrar resistência e oposição por parte de alguns profissionais, visto que, com o mesmo, toda a atividade destes passa a ser transparente. Ora, tal razão justifica, no entender da CAAJ, a obrigatoriedade da instalação de tal programa, obrigatoriedade esta que deve ser legitimada com a intervenção do legislador.

Por outro lado, e no que concerne à distribuição de processos, foi referido que há certos credores que preferem determinados administradores judiciais, o que não contribui para a imparcialidade a que estes profissionais estão sujeitos. Tal preferência também se verifica por parte de alguns tribunais, muitas vezes, sublinhe-se, por razões legítimas, como a especialização ou diligência dos administradores judiciais.

Problemática pode ser, no entanto, a preferência de alguns insolventes por certos administradores judiciais, que pode indiciar promiscuidades e círculos perversos e viciosos (foi aludido o exemplo de certos escritórios de contabilidade que sugerem aos seus clientes o administrador judicial mais conveniente).

Com este contexto, a CAAJ avançou a sugestão de vedar ao insolvente a escolha do administrador judicial.

No que toca à distribuição aleatória das nomeações, a CAAJ mostra alguma preocupação relativamente aos administradores judiciais que têm poucos processos, pouca experiência profissional e nenhuma especialização, duvidando da sua capacidade para tramitar mais processos, muitos deles complexos. Por isso mesmo, a aleatoriedade pode não fornecer um serviço uniforme, nem garantir a qualidade do serviço.

Quanto às fiscalizações já levadas a efeito, 60 no total, a CAAJ informou que estão a ser feitos levantamentos de infraestruturas, em ações surpresa, sem prévia notificação. Este foi o mecanismo adotado, dada a já aludida escassez de meios humanos.

Relativamente à taxa, a CAAJ não vislumbra razões para a sua alteração, nomeadamente no tocante ao seu valor, compreendendo, no entanto, a contestação dos administradores judiciais, visto que, atualmente, a CAAJ não consegue efetivamente disponibilizar contrapartidas pelo seu pagamento. Estas contrapartidas passarão pela disponibilização do sistema informático de tramitação, o acesso ao Citius e às bases de dados, bem como a formação profissional.

No que concerne ao CIRE, foi referido que o caminho deverá continuar a ser o da recuperação das empresas, pelo que, em termos de orientação, não se vislumbra qualquer necessidade de inverter o rumo iniciado em 2012.

No tocante às remunerações, foi referido que ninguém está satisfeito com o atual regime, sendo inadmissíveis certos valores que estão a ser praticados. Nesta senda, a CAAJ entende muito relevante que esta matéria seja regulamentada por forma a clarificar o quadro remuneratório dos administradores judiciais.

Por fim, quanto ao regime aplicável às pessoas singulares, a CAAJ afirma que há decisões dos tribunais que não admitem PER nesses casos, sublinhando que o problema não está, contudo, na lei.

5.6. A perceção da Associação Portuguesa de Administradores Judiciais (APAJ)

Na visão da APAJ, quer o processo de insolvência quer o PER são genericamente adequados para a satisfação dos fins a que se destinam, não sendo necessárias profundas alterações ao

atual quadro legal, mas antes a alteração ou, em certos casos, a concretização de alguns aspetos que contribuirão para melhorar efetivamente a tramitação destes processos e o modo como os administradores judiciais exercem a sua atividade.

Assim, esta associação considera absolutamente crucial que os administradores judiciais passem a ter efetivo acesso ao sistema de suporte à atividade dos tribunais para ali poderem tramitar processos eletronicamente, de forma equiparada ao que sucede com os advogados, sendo esta uma aspiração aliás já muito antiga. Tal possibilitará uma verdadeira “revolução simplificadora” na marcha destes processos, pois retirará dos tribunais muito trabalho burocrático que hoje lhes é cometido por via da inexistência de tal acesso.

Outro dos pontos referidos pela APAJ prende-se com a necessidade de ser revisto o modelo remuneratório dos administradores judiciais, em virtude de este não estar ajustado à atual realidade, em que, para além do processo de insolvência, estes profissionais terem responsabilidades no âmbito do PER, sendo facto que a atual portaria regulamentadora da matéria remuneratória não contempla expressamente o modo de remuneração destes processos, o que leva a que não haja aplicação uniforme de remunerações pelos tribunais.

Uma outra matéria em que a APAJ manifestou ser necessário intervir é a da facultação de acesso dos administradores judiciais às bases de dados para obtenção de informação sobre o património dos devedores, em equiparação com os agentes de execução, posto que aqueles, como estes, carecem de saber de forma precisa e clara que bens integram o património dos devedores para poderem exercer de forma cabal a sua atividade, já que são responsáveis pela apreensão dos bens para a massa insolvente e, mesmo, para poderem conduzir corretamente os processos especiais de revitalização que lhes sejam confiados. Para o efeito, esta associação reputa ser da maior importância a aprovação dos normativos necessários à concretização de tal possibilidade, bem como a criação dos mecanismos informáticos necessários à concretização efetiva de tal medida.

A APAJ salientou também a necessidade de se definir regulamentarmente o montante mínimo do seguro obrigatório a que estão obrigados os administradores judiciais em matéria de cobertura da sua responsabilidade civil profissional, dando-se assim concretização ao disposto no n.º 8 do artigo 12.º do seu estatuto (aprovado pela Lei n.º 22/2013, de 26 de fevereiro).

Em matéria de responsabilidade dos administradores judiciais, a APAJ chama a atenção para a necessidade de a administração fiscal rever o seu posicionamento face ao disposto nos artigos 65.º e 82.º do CIRE, passando a não pedir responsabilidades aos administradores judiciais por atos praticados mesmo antes dos administradores judiciais serem nomeados para os processos de insolvência. A este respeito, foi referido que, pese embora o facto de o novo regime inscrito nas aludidas disposições legais ter constituído um significativo avanço no sentido da proteção dos administradores judiciais, ainda há direito circulatório emitido pela Autoridade Tributária e Aduaneira que bole com os direitos dos administradores judiciais, sendo indispensável, no entender desta associação, eliminar da ordem jurídica e, especialmente, da prática jurídica, quaisquer atuações que briguem com a legítima proteção dos administradores judiciais.

Um dos pontos que a APAJ vem contestando reiteradamente prende-se com a taxa prevista na Portaria n.º 90/2015, de 25 de março, tendo manifestado que em seu entender a mesma padece de inconstitucionalidade por não corresponder a uma verdadeira taxa, mas sim, a um imposto, uma vez que a CAAJ não presta qualquer serviço aos administradores judiciais como corresponsável do pagamento da mesma. Referiu, a este propósito, que esta matéria se encontra em apreciação no Tribunal Constitucional.

Outro ponto focado pela associação relaciona-se com a necessidade de se continuar a implementar cada vez mais aprofundadamente o novo mecanismo de nomeações aleatórias de administradores judiciais, posto que ainda há situações do seu conhecimento em que as nomeações continuam a ser feitas de forma manual e sem recurso à aplicação construída para o efeito no final do ano transato (1 de dezembro de 2015 foi a data da entrada em funcionamento da referida aplicação).

No âmbito do PER, a APAJ considera que a administração tributária deverá flexibilizar o seu posicionamento no sentido de serem aprovados mais planos de recuperação, pois de contrário haverá devedores ainda viáveis que ficarão afastados da atividade económica, com prejuízo da economia.

Quanto à formação de administradores judiciais, a APAJ entende que deve ser regulamentada esta matéria e dado início a um programa efetivo de formação destes profissionais, para se garantir cada vez mais qualidade à prestação destes auxiliares da justiça.

Quanto ao número de administradores judiciais, a APAJ entende que, desde que se assegure o funcionamento efetivo das nomeações aleatórias, os administradores judiciais atualmente existentes são suficientes para a procura que se vai verificando.

5.7. A perceção da Confederação Empresarial de Portugal - CIP

Na perspetiva das empresas, ainda não decorreu tempo suficiente para avaliar a reforma de 2012, sendo necessária a estabilização do regime. Por essa razão, a CIP entende que, neste momento, apenas se justificam alterações pontuais ao CIRE. Ademais, os associados da CIP não têm apresentado queixas sobre a implementação das alterações levadas a efeito em 2012.

Não obstante, foi referido que os agentes de execução se têm mostrado críticos relativamente ao facto de não poderem intervir nos processos de insolvência e PER até 20 mil euros, posição que a CIP acompanha. Para a CIP, o conflito de interesses entre administradores judiciais e agentes de execução deve ser afastado. Na verdade, para as empresas é indiferente o agente que intervém no processo, sendo o mais importante a agilização processual.

No que concerne ao PER, a CIP não vislumbra razões para não serem abrangidas as situações de insolvência atual. Para a CIP, as insolvências atuais não configuram necessariamente situações de inviabilidade económico-financeira, havendo situações de insolvência atual em que a empresa ainda é viável. Por isso mesmo, no entendimento da CIP, o critério da viabilidade económica deve ser consagrado no CIRE.

Ainda relativamente ao PER, em especial ao artigo 17.º-C do CIRE, a CIP defende que a exigência de, pelo menos, um dos credores é desajustada, entendendo que deve ser exigido que estejam representados, pelo menos, 10% do valor global dos créditos ou do número total de credores. Alternativamente, foi sugerido que pudessem ser afastados da celebração da referida declaração os credores com créditos subordinados, o que também poderia alcançar resultado semelhante.

Por outro lado, a CIP sublinha que os atrasos nos pagamentos estabelecidos no plano, ou até o não pagamento de uma ou algumas das prestações, são efetivamente um aspeto muito negativo, sugerindo a intervenção, nestes casos, dos agentes de execução.

A CIP sublinha ainda a importância da uniformização dos regimes de insolvência e de recuperação de devedores nos Estados Membros da União Europeia como um fator de confiança potenciador de desenvolvimento económico.

6. NECESSIDADE DE ADAPTAÇÃO DO DIREITO INTERNO EM MATÉRIA DE INSOLVÊNCIA E DE RECUPERAÇÃO DE DEVEDORES AO DIREITO EUROPEU

No dia 5 de junho de 2015, foi publicado o novo Regulamento (UE) 2015/848 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativo aos processos de insolvência. Este instrumento revogou o Regulamento (CE) n.º 1346/2000 do Conselho e entrou em vigor no dia 26 de junho de 2015.

Com esta revisão pretendeu-se não só assegurar uma maior eficácia e eficiência aos processos de insolvência que produzem efeitos transfronteiriços, mas também contribuir para uma cultura de segunda oportunidade e para a melhoria do funcionamento do mercado interno e da sua resiliência durante as crises económicas, preservar postos de trabalho, promover a recuperação económica, o crescimento sustentável e relançar o espírito empresarial na Europa, tal como propugnado na Estratégia Europa 2020 e no Plano de Ação Empreendedorismo 2020.

Com efeito, esta revisão, acompanhada da Recomendação da Comissão, de 12 de março de 2014, sobre uma nova abordagem em matéria de falência e de insolvência das empresas e da Comunicação (COM (2012) 742 final), favorece a recuperação e revitalização de empresas viáveis.

Neste particular, a revisão opera, por um lado, o alargamento do âmbito de aplicação do regulamento aos processos que promovem a recuperação e que concedem uma segunda oportunidade aos empresários, passando a estar cobertos pelo regulamento um leque de processos de índole recuperatória, taxativamente previstos em anexo ao Regulamento.

Por outro lado, fortalece-se o quadro legal de cooperação e comunicação entre tribunais, entre estes e os administradores da insolvência e destes entre si, tornando-o mais claro e dotado de maior certeza jurídica. Aumenta-se ainda a publicidade da insolvência através de

registos da insolvência pelos Estados-membros e respetiva interligação (com as devidas garantias de proteção de dados).

Em síntese, este novo instrumento:

- (a) alarga o âmbito de aplicação do regulamento aos processos que promovem a recuperação e revitalização do devedor;
- (b) fortalece o quadro legal de cooperação e comunicação entre tribunais, entre estes e os administradores judiciais e destes entre si, tornando-o mais claro e dotado de maior certeza jurídica;
- (c) melhora igualmente a coordenação entre processos de insolvência abertos quanto ao mesmo devedor e em caso de processos respeitantes a sociedades que façam parte de um grupo (sendo o processo de coordenação de grupo uma das principais novidades do regulamento);
- (d) confere primazia à concentração de esforços no processo principal, sendo possível obter a dispensa pelo juiz da abertura de processos secundários se ficar demonstrado estar assegurado o respeito dos direitos dos credores locais (aplicando-se a sua lei para efeitos de privilégios creditórios e graduação de créditos, como se o processo secundário tivesse sido aberto); e
- (e) aumenta a publicidade da insolvência através de registos da insolvência pelos Estados-membros e respetiva interligação (com as devidas garantias de proteção de dados).

Genericamente, este regulamento será aplicável a partir de 26 de junho de 2017.

Porém, existem aspetos dos quais decorrem obrigações para o Estado português e que importa acautelar em diferentes momentos, a saber:

- a) Até 26 de junho de 2016: obrigação de disponibilização pelos Estados-membros de informação sobre as suas leis da insolvência (regime substantivo);
- b) Respetivamente, até 26 de junho de 2018 e até 26 de junho de 2019: obrigação de disponibilização dos registos da insolvência (relativos a processos transfronteiriços), através do Portal Europeu da Justiça e respetiva interligação entre Estados-membros.

Ora, com vista a melhorar a prestação de informação relevante e oportuna para credores e tribunais, bem como impedir a abertura de processos de insolvência paralelos, prevê-se que os Estados-membros criem registos eletrónicos relativos aos processos de insolvência transfronteiriços, disponíveis online, com informação pertinente sobre os processos de insolvência.

Prevê-se, igualmente, que os mencionados registos dos Estados-membros sejam publicitados e interligados através do Portal Europeu da Justiça.

O Regulamento determina um conteúdo mínimo de informação que tem de ser obrigatoriamente publicitado nos mencionados registos da insolvência (artigo 24.º), sem prejuízo de os Estados-membros incluírem informação adicional. A informação mínima tem de estar acessível em linha e sem custos para o utilizador.

Contudo, por razões de proteção de dados pessoais, a publicitação da informação não é obrigatória quando o insolvente seja uma pessoa singular não profissional, sendo os credores estrangeiros conhecidos notificados da abertura do processo de insolvência. Caso os Estados-membros optem por disponibilizar, nos registos da insolvência, a informação relativa às pessoas singulares não profissionais, poderão prever critérios adicionais de pesquisa para o acesso à informação ou sujeita-lo à apresentação de um pedido junto da autoridade nacional competente e à demonstração de interesse legítimo para o deferimento do pedido de acesso.

Importa ainda referir que, no que concerne à supra mencionada alínea b), relativa aos registos da insolvência – designadamente quanto à informação sobre liquidação, insolvência e cancelamento do registo de uma sociedade, incluindo a conexão desta informação com o registo da sucursal no âmbito dos trabalhos de transposição da Diretiva 2012/17/UE de 13 de junho de 2012, relativa à interconexão de registos centrais, comerciais e de sociedades – ,está a ser preparado pelo serviço competente do Ministério da Justiça o anteprojeto de normativo que deverá prever a obrigatoriedade do registo comercial da ação de insolvência e da decisão de insolvência.

A necessidade de se alinhar o CIRE com este Regulamento europeu importará a atualização dos artigos 275.º a 296.º daquele diploma, alinhando-os com as alterações decorrentes da reformulação do Regulamento relativo aos processos de insolvência, ora em referência.

7. SÍNTESE CONCLUSIVA SOBRE A REFORMA DO REGIME INSOLVENCIAL E DA RECUPERAÇÃO DE DEVEDORES

Aqui chegados, é possível fazer um balanço sobre as alterações ao regime da insolvência e da recuperação de devedores, com especial enfoque nas introduzidas em 2012 pela Lei n.º 16/2012.

Neste contexto, é possível concluir o seguinte:

i) Em matéria de distribuição aleatória das nomeações nos processos de insolvência e recuperação de empresas é notória a existência de uma falta de consenso sobre esta temática, havendo uns que consideram a alietoriedade das nomeações uma forma de se garantir a independência dos administradores judiciais e a transparência da atividade, enquanto outros entendem que as nomeações de administradores judiciais deveriam ser sempre efetuadas com base na experiência de cada qual. Não há, pois, consenso sobre uma eventual alteração a este aspeto.

Sabendo que o mecanismo eletrónico de nomeação de administradores judiciais só funciona desde 1 de dezembro de 2015, consideramos ser ainda muito prematura qualquer alteração a esta matéria, sendo necessário continuar a avaliar os resultados obtidos com a implementação deste novo mecanismo, aguardado por boa parte dos administradores judiciais durante mais de uma década.

ii) Quanto à matéria da remuneração dos administradores judiciais, é alargado o entendimento de que a Portaria n.º 51/2005, de 20 de janeiro, que determina o montante fixo de remuneração do administrador da insolvência, bem como as tabelas relativas ao montante variável de tal remuneração, deveria ser revista, para se alinhar mais adequadamente com o novo modelo de remunerações contido no estatuto dos administradores judiciais, e bem assim, tendo em vista clarificar o regime remuneratório a praticar no âmbito dos processos especiais de revitalização, posto que o mesmo não se encontra expressamente regulado na aludida portaria.

Quanto às regras respeitantes a remuneração dos administradores da insolvência substitutos previstas nos artigos 52.º e 55.º do CIRE, as mesmas não suscitaram observações.

iii) De harmonia com o disposto na Portaria n.º 90/2015, de 25 de março, o administrador judicial deve efetuar o pagamento de uma taxa à CAAJ de €100. A referida taxa tem sofrido contestação, quer quanto ao seu *quantum*, quer quanto à sua razão de ser, pese embora a CAAJ continue a entender não existir motivo para introduzir qualquer alteração à referida regulamentação.

Por nós, entendemos que, por ora, esta matéria deve continuar a ser acompanhada muito de perto, mas ainda seria precoce introduzir-se alteração a uma matéria tão sensível e em que as regras vigoram há pouco mais de um ano, pelo que ainda não houve tempo útil para que o regime em causa possa estabilizar.

iv) No que respeita ao PER, constatamos que na perceção da generalidade dos entrevistados este tem-se revelado adequado à sua finalidade, isto é, à recuperação de devedor ainda suscetível de se manter no giro económico, perceção esta que é confirmada pelos dados estatísticos disponíveis, que demonstram uma utilização do processo, com sucesso, na ordem dos 50%.

Tal não significa que o processo em causa não careça de pequenos ajustamentos, atenta a sua novidade e a experiência até agora recolhida pela sua utilização, pelo que há algumas alterações que lhe devem ser introduzidas para potenciar os seus resultados e a otimização dos recursos afetos à sua tramitação.

v) Foi também possível concluir-se que a falta de acesso ao sistema de informação de suporte à atividade dos tribunais e às diversas bases de dados pelo administrador judicial é um problema claramente identificado pela generalidade das entidades intervenientes no presente estudo, sendo urgente a sua superação.

vi) A circunstância de ter deixado de ser obrigatória a abertura do incidente de qualificação da insolvência não reúne ainda consenso, havendo quem entenda esta medida como perniciososa para o sistema, enquanto outros a veem como um passo positivo no sentido de retirar trabalho inútil aos tribunais, pelo facto de a generalidade das insolvências ser de natureza fortuita.

Por esta razão parece-nos pouco avisado propor qualquer alteração nesta matéria, sendo necessário continuar a monitorizar o processo para retirar conclusões futuras mais firmes.

vii) O facto de ter deixado de ser obrigatória a convocação de assembleias de credores no caso de o devedor insolvente ser uma pessoa coletiva tem sido considerada uma medida potenciadora da boa marcha processual, pois retira aos tribunais trabalho na convocação de assembleias que, por regra, não teriam qualquer efeito.

É ainda de sublinhar que a generalidade das pessoas e entidades consultadas propugnam que esta regra seja alargada a pessoas singulares, devendo passar a ficar na disponibilidade do juiz convocar ou não a assembleia de credores, o que se traduz num alargamento do poder de gestão processual, em linha com a orientação que vem sendo adotada no plano processual e que permite atender à especificidade de cada processo.

viii) As alterações efetuadas às regras e formas de publicação de atos respeitantes aos processos regulados no CIRE foram genericamente consideradas como benéficas para a marcha do processo, não tendo merecido contestação assinalável por parte dos intervenientes no presente estudo.

Por seu turno, podemos observar que o maior poder de gestão processual conferido ao juiz pela regra contida no artigo 36.º do CIRE, e, concomitantemente, pela aplicação subsidiária do novo artigo 6.º do CPC é um mecanismo que ainda carece de mais sedimentação na prática jurídica, sendo ainda bastante precoce retirarem-se conclusões acerca do potencial deste maior poder de manuseio do processo.

ix) Quanto ao impacto da redução dos prazos previstos no CIRE, houve diversas manifestações em sentidos opostos, havendo quem entenda que os novos prazos são manifestamente curtos, enquanto outros entendem que os mesmos se afiguram adequados. Assim, mais uma vez, julgamos que é totalmente justificada uma permanente atenção a esta matéria, devendo prosseguir a sua monitorização contínua, mas não se oferece oportuna qualquer alteração num ponto que ainda não se encontra devidamente estabilizado.

x) Por seu lado, foi também possível concluir que a nova redação dada ao artigo 65.º do CIRE, bem como ao artigo 82.º do mesmo diploma, tem funcionado como

proteção aos direitos dos administradores judiciais, mas não possibilitou a eliminação de todas as dúvidas interpretativas que subsistem nesta matéria, pelo que se afigura necessário intervir conjuntamente com a área das finanças para que toda a legislação e, acima de tudo, a prática jurídica, se alinhem definitivamente no mesmo sentido.

xi) No que tange às pessoas singulares, regime que, em 2012, se manteve praticamente inalterado por opção política então tomada, foi possível detetar alguns aspetos em que urge debater a justeza do regime atualmente existente.

Na verdade, as regras atinentes à exoneração do passivo restante não são isentas de crítica, havendo quem entenda que as mesmas devem ser rigidificadas para melhor cumprirem os seus objetivos, mormente, para maior proteção dos credores. A este respeito, houve diversos intervenientes no estudo a referir que muitos dos acordos celebrados como pressuposto do início do período de cinco anos para que a exoneração do passivo restante venha a ser decretada não são cumpridos, o que prejudica os credores que deixam assim de ver satisfeitos os seus créditos, por deixar de haver durante aquele período quaisquer bens que possam responder pelas dívidas do insolvente.

Por seu turno, o artigo 245.º do CIRE, ao prever que os créditos tributários do devedor não estão abrangidos pela exoneração do passivo restante, cria um forte desequilíbrio entre credores públicos e a generalidade dos credores que também não parece ter justificação.

Assim sendo, julga-se necessário empreender uma reflexão mais alargada sobre este instituto, mormente, com a auscultação das entidades que operam em matéria de sobre- endividamento.

Deve ainda mencionar-se que não parece que tal exceção esteja ajustada ao princípio do “*fresh start*” para pessoas singulares de boa-fé incorridas em situação de insolvência, o qual consta das recomendações europeias emitidas nesta matéria.

xii) No que respeita ao estatuto profissional dos administradores judiciais, a renovação da classe destes profissionais operada ao abrigo do novo Estatuto dos Administradores Judiciais, e em especial, do regime de recrutamento extraordinário e urgente aprovado pelo Decreto-Lei n.º 134/2013, de 4 de outubro foi considerada pela CAAJ e pela associação representativa das empresas de grande relevo, pois

afigurava-se necessário abrir o mercado a novos profissionais, reorientados para a recuperação de devedores em situação económica difícil mas ainda recuperáveis e com potencial de se manterem no giro económico.

Na sequência deste processo, entraram no mercado 76 novos administradores judiciais, sendo por ora prematuro qualquer alargamento deste número, sem que se avalie a suficiência da oferta atualmente existente.

Por fim, refira-se que, globalmente, os dados estatísticos apresentados neste documento permitem concluir que o sistema judicial tem conseguido, de uma forma geral, dar resposta à procura da sociedade quer face aos processos de insolvência, quer face aos processos especiais de revitalização. Isso mesmo é ilustrado pelas tendências de estabilização das pendências, pelas tendências de aumento das taxas de resolução processual, pelas tendências de diminuição dos *disposition times*, ou pelas recentes tendências para a ocorrência de saldos processuais favoráveis.

8. PROPOSTAS

No seguimento do estudo efetuado, em resposta aos constrangimentos e dificuldades identificados no regime da insolvência e da recuperação de devedores, é possível avançar, com as seguintes propostas de ação:

- i. Criar mecanismos de controlo de acesso ao PER, através de:
 - a. Atribuição aos revisores oficiais de contas e aos contabilistas certificados (dependendo do volume de negócios do devedor) de competência para aferirem se o devedor se encontra em situação económica difícil ou não;
 - b. Limitação da possibilidade de a declaração a que se refere o artigo 17.º-A do CIRE (manifestação de vontade do devedor e de, pelo menos, um dos seus credores, por meio de declaração escrita, de encetarem negociações conducentes à revitalização daquele por meio da aprovação de um plano de recuperação) só poder ser assinada por credores com créditos comuns ou privilegiados, impedindo que um qualquer credor, em articulação com o devedor em situação económica difícil, dê início ao

- PER, mesmo que a sua situação creditícia face ao devedor seja mais fraca do que a dos credores comuns ou privilegiados;
- ii. Garantir que os administradores judiciais passam a ter acesso ao sistema de informação de suporte à atividade dos tribunais para a prática de atos processuais e consulta de processos, agilizando-se a tramitação processual, com a inerente redução de custos associados à prática de atos em suporte de papel;
- iii. Facultar aos administradores judiciais o acesso direto às diversas bases de dados, em termos equivalentes aos previstos para os agentes de execução, dispensando-os das atuais comunicações em suporte de papel, que fazem protelar o processo, sendo esta uma ferramenta essencial de trabalho que lhes possibilitará ter um conhecimento exaustivo dos bens pertencentes às massas insolventes que lhes compete gerir e, bem assim, identificar rapidamente os processos executivos nos quais estejam envolvidos o insolvente ou a massa insolvente;
- iv. Instituir a possibilidade de se pedirem e emitirem certidões eletrónicas, de modo a agilizar esta tarefa a cargo das secretarias, que tanto tempo lhes consome, contribuindo-se, assim, para que os funcionários de justiça passem a ter mais tempo disponível para a prática de atos processuais e, por essa via, acelerando-se a marcha processual;
- v. Reforçar a CAAJ com recursos humanos e técnicos que possibilitem um exercício efetivo da sua missão de monitorização, fiscalização e disciplina da atividade dos administradores judiciais, dando-se cabal cumprimento ao novo estatuto destes profissionais (Lei n.º 22/2013, de 26.02), permitindo-lhe, nomeadamente, aceder à distância aos processos tramitados pelos administradores judiciais;
- vi. Adaptar o quadro legal em vigor em matéria de insolvência às novas regras registais aprovadas no âmbito da União Europeia, admitindo-se, pelo menos, o registo de insolvências transfronteiriças, para além da sua publicidade, já prevista nos termos gerais da lei;
- vii. Rever, em articulação com as entidades responsáveis pelo apoio no sobre-endividamento, o regime da insolvência de pessoas singulares, designadamente, no que respeita aos critérios respeitantes à exoneração do passivo restante;

viii. Rever o regime de insolvência de pessoas singulares de molde a dispensar a realização de assembleias de credores quando o juiz o considere desnecessário, reforçando-se o poder de gestão processual dos juízes.