



SEMINÁRIO SOBRE INSOLVÊNCIA

- 2023 -

4. Alterações ao Processo Especial para Acordo de Pagamento na Lei n.º 9/2022, de 11 de janeiro
– A proteção da pessoa singular

João Pedro Pinto Ferreira

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

4. ALTERAÇÕES AO PROCESSO ESPECIAL PARA ACORDO DE PAGAMENTO NA LEI N.º 9/2022, DE 11 DE JANEIRO – A PROTEÇÃO DA PESSOA SINGULAR

João Pedro Pinto Ferreira*

1. Noções introdutórias sobre o PEAP
2. Irrecorribilidade do despacho de nomeação do administrador judicial provisório
3. Efeitos processuais do despacho de nomeação do administrador judicial provisório
4. Densificação do conteúdo da lista provisória de créditos
5. Novo regime da insolvência sequencial
6. Valor da lista definitiva de créditos

1. Noções introdutórias sobre o PEAP

O Processo Especial para Acordo de Pagamento (doravante, PEAP) é um processo de pré-insolvência aplicável a devedores que não sejam empresas e que se encontrem em situação económica difícil ou de insolvência iminente. Trata-se de um instrumento introduzido no ordenamento jurídico português pelo Decreto-Lei n.º 79/2017, de 30 de junho, na sequência das profundas alterações então introduzidas ao Processo Especial de Revitalização (doravante, PER) e que – entre outros aspetos – implicaram que este passasse a aplicar-se unicamente a empresas.

O âmbito de aplicação subjetivo do PEAP é delimitado por exclusão de partes: “devedor que, não sendo uma empresa” (art. 222.º-A-1). No entanto, uma análise de PEAP findos permite-nos identificar um devedor típico: de facto, em mais de 98% dos processos consultados no âmbito do projeto de investigação IN_SOLVENS (314 em 319 processos), o devedor era uma pessoa singular não titular de empresa¹.

No que respeita ao seu âmbito de aplicação objetivo, o PEAP é um instrumento de pré-insolvência. Neste particular, a principal diferença face ao PER reside no facto de a lei dispensar a recuperabilidade no âmbito do PEAP, o que se explica na medida em que esta – pelo menos, tal como concebida no CIRE – é encarada como um aspeto específico das empresas².

* Professor auxiliar da NOVA School of Law. Subdiretor e investigador do Centro de I & D sobre Direito e Sociedade (CEDIS). Co-coordenador do projeto de investigação “IN_SOLVENS – Direito da Insolvência em Portugal: Uma Análise Multidisciplinar”. E-mail: joao.pintoferreira@novalaw.unl.pt.

¹ O projeto “IN_SOLVENS – Direito da Insolvência em Portugal: Uma Análise Multidisciplinar” é financiado por fundos nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I. P. (referência PTDC/DIR-OUT/2939/2020). O IN_SOLVENS tem por objetivo identificar as causas e os efeitos da elevada duração dos processos de insolvência e da reduzida utilização dos mecanismos de pré-insolvência em Portugal e, bem assim, apresentar soluções que permitam minorar ou evitar os efeitos negativos provocados pelos referidos fenómenos. No âmbito deste projeto, foram analisados (entre outros) 319 PEAP findos, o que corresponde a uma amostra de 20% dos PEAP findos nos tribunais portugueses até ao final de 2020. Para uma análise mais desenvolvida dos dados resultantes desta análise quanto ao PEAP, JOÃO PEDRO PINTO-FERREIRA [et. al.], “Processo Especial para Acordo de Pagamento: Uma análise empírica”, in *Themis*, anos XXI e XXII, n.ºs 36 e 37, 2023, pp. 111-126.

² De acordo com CATARINA SERRA, *Lições de Direito da Insolvência*, Coimbra, Almedina, 2019, p. 584, a lei encarou a “recuperabilidade em sentido estrito (como susceptibilidade de sobrevivência)”. Na mesma linha, ANA ALVES LEAL E CLÁUDIA TRINDADE, “O Processo Especial para Acordo de Pagamento (PEAP): O novo regime pré-insolvencial para devedores não empresários”, in *Revista de Direito das Sociedades*, ano IX, n.º 1, 2017, p. 81, referem que o conceito



O PEAP foi moldado a partir do regime aplicável ao PER na sua versão original, o que explica as semelhanças estruturais entre estes processos³. Ambos seguem, no essencial, a mesma tramitação:

- a. Despacho liminar, que pode ser de convite ao aperfeiçoamento, de nomeação de administrador judicial provisório ou de recusa de abertura do processo;
- b. Reclamação de créditos e elaboração das listas (provisória e definitiva) de créditos;
- c. Negociações e votação do plano de recuperação/acordo de pagamento;
- d. Homologação ou recusa de homologação do plano/acordo caso este tenha sido aprovado por uma das maiorias previstas na lei;
- e. Parecer do administrador judicial provisório quando o plano/acordo não seja aprovado ou homologado.

Importa, no entanto, referir que a similitude entre estes mecanismos de pré-insolvência é menos marcada desde 2022, já que algumas das alterações emblemáticas que a Lei n.º 9/2022 introduziu no regime do PER não transitaram para o PEAP. De facto, uma parte dessas alterações resultou da transposição da Diretiva (UE) 2019/1023 para o ordenamento jurídico nacional. Ora, uma vez que a Diretiva não se aplica a pessoas singulares que não sejam empresários [art. 1.º-2-h) da Diretiva], o legislador nacional optou por manter quanto a vários aspetos a disciplina anteriormente em vigor em sede de PEAP, tida por mais adequada às especificidades dos devedores que não sejam empresas. Desta forma, e a título meramente exemplificativo, a formação de classes e categorias de credores [art. 17.º-C-3-d) e 4 do CIRE⁴], o regime dos contratos executórios essenciais (art. 17.º-E-10 e 11) ou a análise judicial da viabilidade do plano de recuperação como pressuposto para a sua homologação [art. 17.º-F-7-g)] não se aplicam ao PEAP.

2. Irrecorribilidade do despacho de nomeação do administrador judicial provisório

A doutrina e a jurisprudência discutiam se o despacho de nomeação do administrador judicial provisório admitia (ou não) recurso. De acordo com uma parte da doutrina, este despacho era irrecorrível por não haver um vencido e ainda por igualdade de razão com o disposto no art. 226.º-5 do CPC a propósito do despacho liminar que determine a citação do devedor⁵. Em sentido contrário, era possível encontrar algumas decisões judiciais que admitiam, de forma expressa ou implícita, a recorribilidade do despacho de nomeação do administrador judicial provisório: era o caso dos acórdãos do TRP de 15 de novembro de 2012 (proc. 1457/12.2TJPRT-

de recuperabilidade a que a lei a recorre tem em vista “a sobrevivência do devedor como ente/pessoa coletiva e a continuação da empresa de que este é titular”.

³ Neste sentido, CARLA RODRIGUES, “O Processo Especial para Acordo de Pagamento”, in *Revista de Direito da Insolvência*, n.º 4, 2020, p. 38, e JOSÉ GONÇALVES FERREIRA, “Novo (?) Processo Especial para Acordo de Pagamento, in *Seminário de Direito da Insolvência*, Coimbra, Almedina, 2019, p. 107. Esta similitude entre o PER e o PEAP justifica algo que será comum neste texto: o recurso a doutrina e jurisprudência que se pronunciaram sobre determinados aspetos do PER na análise desses mesmos aspetos (quando idênticos) a propósito do PEAP.

⁴ Ao longo do texto, a referência a preceitos legais sem outra indicação deve entender-se como feita para o CIRE, na redação em vigor em fevereiro de 2023.

⁵ Neste sentido, CATARINA SERRA, *Lições cit.*, p. 385, e LUÍS A. CARVALHO FERNANDES/JOÃO LABAREDA, *Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas anotado*, 3.ª ed., Lisboa, Quid Juris, 2015, p. 147.



A.P1) e do TRG de 16 de maio de 2013 (proc. 284/13.4TBEPS-A.G1).

A Lei n.º 9/2022 veio esclarecer esta questão no sentido defendido pela doutrina maioritária. Desta forma, o art. 222.º-C-5 estabelece agora que “o despacho de nomeação a que se refere o número anterior [despacho de nomeação do administrador judicial provisório] é irrecorrível”.

3. Efeitos processuais do despacho de nomeação do administrador judicial provisório

I. O despacho de nomeação do administrador judicial provisório tem associados importantes efeitos para certos processos pendentes ou a propor: é aquilo que se denomina de efeito *standstill*.

Nos termos do art. 222.º-E-1, o efeito *standstill* abrange desde logo as “ações executivas para cobrança de dívidas” numa dupla dimensão. De facto, a prolação do despacho de nomeação do administrador judicial provisório obsta à propositura de novas ações executivas para cobrança de dívidas e, bem assim, determina a suspensão das ações executivas para cobrança de dívidas que estejam pendentes.

A principal alteração introduzida neste particular pela Lei n.º 9/2022 está relacionada com a exclusão expressa das ações declarativas do âmbito do efeito *standstill*. De facto, antes da alteração legislativa, a doutrina e a jurisprudência discutiam se o conceito de “ação de cobrança de dívidas” incluía as ações declarativas. De acordo com uma das abordagens, impunha-se uma resposta negativa – entre outros aspetos – porque as ações declarativas não atingem diretamente o património do devedor⁶. Ora, esta perspetiva corresponde à solução prevista no 222.º-E-1 na sequência da reforma de 2022.

O efeito *standstill* também se repercute sobre os processos de insolvência (art. 222.º-E-6 e 7). Ao contrário do regime anterior (em que a lei apenas previa de forma expressa um efeito *standstill* quanto aos processos de insolvência pendentes⁷), a lei estabelece agora que esse efeito também se aplica aos processos de insolvência que sejam iniciados após a publicação do despacho de nomeação do administrador judicial provisório (art. 222.º-E-7).

Neste particular, há duas diferenças importantes por comparação com o regime das ações executivas para cobrança de dívidas: por um lado, o efeito *standstill* dos processos de insolvência só se produz com a publicação do despacho de nomeação do administrador judicial provisório no CITIUS; por outro lado, este efeito não obsta à propositura do processo de insolvência, determinando apenas a sua suspensão. Esta regra compreende-se uma vez que os credores

⁶ A título meramente exemplificativo, esta perspetiva era defendida por ANA ALVES LEAL/CLÁUDIA TRINDADE, “O Processo cit.”, p. 114, MARIA DO ROSÁRIO EPIFÂNIO, *Manual de direito da insolvência*, 7.ª ed., Coimbra, Almedina, 2019, pp. 427-430, e NUNO SALAZAR CASANOVA, “Os efeitos processuais do PER e do PEAP nas ações declarativas de condenação”, in *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, n.º 49, 2018, pp. 61-70 (com ampla recolha de doutrina e jurisprudência em ambos os sentidos).

⁷ Mesmo nessa altura uma parte da doutrina já considerava que esse efeito era extensível aos processos de insolvência instaurados após o despacho de nomeação do administrador judicial provisório: assim, CARLA RODRIGUES, “O Processo cit.”, p. 53, e MARIA DO ROSÁRIO EPIFÂNIO, *Manual cit.*, 7.ª ed., p. 430.



podem ter interesse em iniciar um processo de insolvência mesmo durante o período de negociações de modo a poderem beneficiar do privilégio creditório mobiliário geral concedido ao credor que requeira a declaração de insolvência (art. 98.º) na hipótese de o PEAP culminar na declaração de insolvência do devedor.

II. Neste particular, subsistem duas importantes questões: (i) o destino das ações executivas para entrega de coisa certa ou para prestação de facto; (ii) o destino dos procedimentos cautelares.

Quanto à primeira questão, o elemento literal (“ações executivas para cobrança de dívidas”) parece apontar no sentido de que o efeito *standstill* só tem em vista as execuções para pagamento de quantia certa⁸. Importa, no entanto, ter em conta a razão de ser dos efeitos processuais associados ao despacho de nomeação do administrador judicial: aquilo que se pretende é evitar que o património do devedor seja afetado no decurso das negociações. Ora, nesta perspetiva, também as execuções para entrega de coisa certa ou para prestação de facto são suscetíveis de ter um impacto direto no património do devedor, pelo que também elas devem estar abrangidas pelo efeito *standstill*⁹.

No que respeita ao destino dos procedimentos cautelares, a lei não dá qualquer indicação. A questão já era discutida anteriormente, sendo possível identificar duas perspetivas distintas quanto à aplicação do efeito *standstill*: para alguns autores, esse efeito só se verifica quando o procedimento cautelar seja dependência de uma ação executiva para pagamento de quantia certa (a propor ou já proposta)¹⁰; para outros autores, o efeito de *standstill* aplica-se a quaisquer procedimentos cautelares suscetíveis de afetar o património do devedor¹¹. Mais uma vez, parece-nos que a segunda perspetiva é a que se apresenta mais conforme com a razão de ser dos efeitos processuais. É certo que na tutela cautelar estamos num contexto em que a efetividade do direito do requerente pode estar em causa: no entanto, o interesse do credor requerente já estará em muitos casos tutelado em virtude da proibição da prática de atos de especial relevo sem autorização do administrador judicial provisório que também resulta do despacho de nomeação (art. 222.º-E-2-parte final).

4. Densificação do conteúdo da lista provisória de créditos

Antes da Lei n.º 9/2022, a lei limitava-se a fixar o prazo para reclamação de créditos (20 dias) e para a elaboração da lista provisória de créditos (5 dias). O conteúdo da lista provisória não era

⁸ Neste sentido, DAVID SEQUEIRA DINIS, “Stand-still, cláusulas *ipso facto* e *new money* após a transposição da Diretiva”, in Conferência “O Plano de Recuperação e Resiliência para a Justiça Económica e a transposição da Diretiva 2019/1023, do Parlamento Europeu e do Conselho”, 2022, pp. 44-45, e FERNANDO TAÍNHAS, “A recuperação judicial e extrajudicial de pessoas singulares à luz do SISPACE e das recentes alterações introduzidas no PEAP e na exoneração do passivo restante”, in Revista do Centro de Estudos Judiciários, 1.º semestre de 2022, n.º 1, 2022, p. 20.

⁹ MARIA DO ROSÁRIO EPIFÂNIO, Manual de direito da insolvência, 8.ª ed., Coimbra, Almedina, 2022, pp. 456-457; no mesmo sentido, ainda que ao abrigo do direito anterior, ANA ALVES LEAL/CLÁUDIA TRINDADE, “O Processo cit.”, pp. 114-115.

¹⁰ Assim, DAVID SEQUEIRA DINIS, “Stand-still cit.”, pp. 44-46, com base no elemento literal e na necessidade de proceder a um equilíbrio entre os interesses do devedor (recuperação) e do credor (tutela da efetividade do direito de que este se arroga titular).

¹¹ MARIA DO ROSÁRIO EPIFÂNIO, Manual cit., 8.ª ed., p. 457.



expressamente regulado, embora uma parte da doutrina defendesse a aplicação analógica do disposto no art. 128.º-1 na parte em que este densificava o conteúdo da lista de credores reconhecidos no âmbito do processo de insolvência¹².

Na sua atual redação, o art. 222.º-D-2 densifica o conteúdo da lista provisória de créditos, seguindo, no essencial, o previsto no art. 128.º-1. Desta forma, a lista provisória deve conter as seguintes menções:

- (i) proveniência do crédito, data de vencimento e montante de capital e de juros;
- (ii) condições resolutivas ou suspensivas a que o crédito esteja subordinado;
- (iii) natureza dos créditos;
- (iv) garantias pessoais;
- (v) taxa de juros de mora aplicável. Conclui-se, portanto, que a intervenção legislativa teve sobretudo um intuito clarificador.

Uma vez que, ao contrário daquilo que sucede no processo de insolvência, a lista provisória de créditos elaborada no âmbito do PEAP não é instrumental da subsequente satisfação dos créditos, pode questionar-se qual é a utilidade da qualificação dos créditos em garantidos, privilegiados, comuns e subordinados. Desde logo, a natureza dos créditos é relevante para efeito de cálculo das maiorias de que depende a aprovação do acordo de pagamento (art. 222.º-F-3), ainda que nesse contexto apenas releve a distinção entre créditos subordinados e os restantes créditos. Além disso, só é possível dispensar a reclamação de créditos no subsequente processo de insolvência (art. 222.º-G-9) quando a lista definitiva de créditos elaborada no PEAP inclua a respetiva qualificação. De facto, nos termos do art. 128.º-2, um dos elementos que deve constar da reclamação de créditos é, precisamente, a sua natureza, sendo que neste particular já é relevante a distinção entre créditos garantidos, privilegiados e comuns.

5. Novo regime da insolvência sequencial

I. O PEAP tem em vista a aprovação e homologação de um acordo de pagamento que permita ao devedor superar a situação de pré-insolvência em que se encontra. Há, no entanto, várias vicissitudes que podem levar a que o processo termine sem que esse objetivo seja alcançado. De facto, uma vez iniciadas as negociações entre o devedor e os credores, o PEAP termina sem sucesso quando:

- (i) o devedor desista das negociações,
- (ii) os credores concluam que não é possível chegar a acordo,
- (iii) os credores não aprovem o acordo de pagamento ou
- (iv) o juiz não homologue o acordo.

De acordo com os arts. 222.º-G-3 e 222.º-F-6, em qualquer destas situações o administrador judicial provisório deve emitir um parecer sobre a situação do devedor cujo conteúdo

¹² CARLA RODRIGUES, “O Processo cit.”, p. 48.



determinará os próximos passos a seguir.

Nos 319 PEAP consultados no âmbito do projeto IN_SOLVENS, este parecer foi emitido em 80 processos e na maioria deles (49 processos) o administrador judicial provisório concluiu que o devedor não se encontrava em situação de insolvência atual, o que determinou o encerramento do processo e a extinção dos seus efeitos (art. 222.º-G-4). Já, pelo contrário, quando o parecer seja no sentido de que o devedor se encontra em situação de insolvência atual (o que, na nossa amostra, sucedeu em 31 processos) a tramitação subsequente sofreu alterações significativas na sequência da Lei n.º 9/2022.

II. O regime da insolvência subsequente anterior a 2022 assentava na ideia de que o parecer do administrador judicial provisório no sentido da insolvência do devedor equivalia à apresentação deste à insolvência e, como tal, implicava o reconhecimento pelo devedor da situação de insolvência (arts. 222.º-G-4-2.ª parte e 28.º). Disto decorriam várias consequências: por um lado, o juiz devia declarar a insolvência do devedor (arts. 28.º e 222.º-G-3); por outro lado, o devedor não tinha legitimidade para reagir contra a sentença de declaração de insolvência.

Cedo se levantaram dúvidas de constitucionalidade quanto a esta solução nos casos em que o devedor não se conformasse com o conteúdo do parecer, dúvidas essas confirmadas pela jurisprudência constitucional em mais do que uma oportunidade¹³. Essas decisões culminaram (quanto ao PEAP) no acórdão do Tribunal Constitucional n.º 258/2020¹⁴ que declarou a inconstitucionalidade com força obrigatória geral da solução legal quando interpretada no sentido de equiparar o parecer do administrador judicial provisório à apresentação do devedor à insolvência sempre que o devedor se opusesse ao conteúdo do parecer. No entender do Tribunal, tal implicava uma “restrição desproporcionada (...) dos direitos de defesa e de acesso a um processo equitativo”.

III. A Lei n.º 9/2022 introduziu alterações profundas no regime da insolvência subsequente. Desde logo, é agora claro que ao devedor deve ser dada a oportunidade de exercer o contraditório sempre que o parecer do administrador judicial provisório conclua pela sua insolvência atual (art. 222.º-G-5). Além disso, a conduta adotada pelo devedor nesse momento passa a ser o elemento decisivo: assim, caso o devedor não deduza oposição, o tribunal deve declarar a insolvência no prazo de três dias úteis (art. 222.º-G-7); pelo contrário, quando o devedor se oponha ao conteúdo do parecer, o PEAP é encerrado e os seus efeitos extinguem-se (art. 222.º-G-6). Neste caso, restará aos credores e aos outros sujeitos e entidades legitimadas para tal nos termos do art. 20.º-1 iniciarem, querendo, um processo de insolvência.

¹³ No que respeita apenas ao PEAP, cfr. o acórdão do Tribunal Constitucional n.º 388/2019, de 26 de junho de 2019 (rel. conselheiro João Pedro Caupers) e as Decisões Sumárias n.º 547/2019, de 24 de julho de 2019 (rel. conselheiro Cláudio Monteiro) e n.º 640/2019, de 1 de outubro de 2019 (rel. conselheiro José António Teles Pereira).

¹⁴ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 258/2020, de 5 de maio de 2020 (rel. conselheiro José António Teles Pereira).



6. Valor da lista definitiva de créditos

I. O último aspeto que gostaríamos de tratar nesta breve análise está relacionado com a questão de saber se a lista definitiva de créditos produz efeito de caso julgado material, obstando à reapreciação dos créditos que tenham sido apreciados no âmbito do PEAP num futuro processo de insolvência.

A controvérsia em torno desta questão decorria, em grande parte, da redação anterior do art. 222.º-G-8: “havendo lista definitiva de créditos reclamados (...) o prazo de reclamação de créditos previsto na alínea j) do n.º 1 do artigo 36.º destina-se apenas à reclamação de créditos não reclamados nos termos do n.º 2 do artigo 222.º-D”.

Para CATARINA SERRA, a lista definitiva de créditos impedia que fossem reclamados em processo de insolvência subseqüente créditos que tivessem sido reclamados no PER anterior (no nosso caso, no PEAP). Esta perspetiva baseava-se no elemento literal e no carácter exaustivo da apreciação de créditos no âmbito dos processos de pré-insolvência¹⁵.

Em sentido contrário, outra parte da doutrina entendia que a lista definitiva de créditos apenas produz efeito de caso julgado formal, pelo que os seus efeitos só se repercutiam no PER (neste caso, no PEAP) no âmbito do qual a lista fora elaborada. Esta interpretação assentava na ideia de que a apreciação dos créditos no contexto pré-insolvencial tinha um carácter sumário e no contraditório limitado quanto à impugnação dos créditos, já que a lei não previa a resposta às impugnações¹⁶.

II. De acordo com a redação do (agora) art. 222.º-G-9, “havendo lista definitiva de créditos (...) *os credores constantes daquela lista não necessitam de reclamar os créditos ali relacionados*” (itálico nosso). A lei parece, portanto, afastar o principal argumento no sentido de que a lista definitiva de créditos produz efeito de caso julgado material, já que se limita a dispensar os credores de reclamar os seus créditos no subseqüente processo de insolvência, não os impedindo de o fazer.

Em nosso entender, esta solução é a que melhor se concilia com a função que a lista definitiva de créditos é chamada a desempenhar no PEAP e com a especial celeridade que deve caracterizar este processo pré-insolvencial. De facto, a lista definitiva de créditos tem como principal função a determinação dos credores com direito a participar nas negociações e a votar o acordo de pagamento¹⁷. Assim, não é apenas a celeridade inerente aos processos de pré-insolvência que justifica a compressão do contraditório e a apreciação sumária dos créditos, mas a própria função limitada da lista. No fundo, aquilo que o art. 222.º-G-9 pretende é apenas

¹⁵ CATARINA SERRA, *Lições cit.*, pp. 410-411.

¹⁶ Neste sentido, CARLA RODRIGUES, “O Processo cit.”, p. 57, e MARIA DO ROSÁRIO EPIFÂNIO, *Manual cit.*, 7.ª ed., p. 444. Na jurisprudência, o acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 24 de janeiro de 2018 (proc. 60/17.5T8VNG.P1) concluiu – em termos transponíveis para o PEAP – que “as decisões proferidas no âmbito do processo de revitalização (PER) relativas às impugnações da lista provisória de créditos aí apresentadas não operam caso julgado material tendo apenas efeitos intra-processuais, destinando-se a legitimar o credor a intervir nas negociações e a calcular o quórum deliberativo e a maioria prevista”.

¹⁷ Concordamos, pois, com MARIA DO ROSÁRIO EPIFÂNIO, *Manual cit.*, 8.ª ed., p. 477-478.



permitir o aproveitamento da atividade processual desenvolvida no âmbito do PEAP no subsequente processo de insolvência, sem com isso pretender obstar à reclamação de créditos que não tenham sido reconhecidos anteriormente¹⁸.

¹⁸ Neste sentido, FERNANDO TAÍNHAS, “A recuperação cit.”, pp. 23-24.

