

Cópia

28/05/2025
Nunes



**PARLAMENTO
NACIONAL**
República Democrática de Timor-Leste

Comissão de Assuntos Constitucionais e Justiça

Excelência Senhor

Presidente do Parlamento Nacional em
Exercício

Alexandrinho Afonso Nunes

Data : 28 de maio de 2025

N/referência: /VI/ 2ª/2025/COM. A

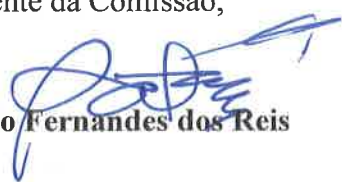
Assunto: Remessa do Relatório e Parecer sobre a PPL nº. 13/VI/(1ª) -Código de Recuperação e Insolvência.

Vossa Excelência,

Para os devidos efeitos a Comissão de Assuntos Constitucionais e Justiça, tem a honra de remeter a V. EX^{cia} o Relatório e Parecer sobre a PPL nº. 13/VI/(1ª) -Código de recuperação e Insolvência.

Aceite, Senhor Presidente, os nossos protestos de mais elevada estima e consideração.

O Presidente da Comissão,


Patrocínio Fernandes dos Reis

Proposta de Lei nº 13/VI (2ª)
Código da Recuperação e Insolvência

RELATÓRIO E PARECER



ÍNDICE

I – RELATÓRIO

1. ENTRADA, ANÚNCIO, ADMISSÃO E BAIXA À COMISSÃO.
2. DESIGNAÇÃO DO RELATOR
3. CONTEXTUALIZAÇÃO GENÉRICA DA INICIATIVA – ANTECEDENTES E JUSTIFICAÇÃO
4. CONTEXTUALIZAÇÃO GENÉRICA DA INICIATIVA - PRÁTICAS ATUAIS e o CONTEXTO DA REFORMA
 - 4.1. Retrato Breve sobre as Práticas Atuais
 - 4.2. O Contexto da Reforma – Breve Caracterização
5. CONTEXTUALIZAÇÃO GENÉRICA DA INICIATIVA- AS BASES PARA UM SISTEMA DE INSOLVÊNCIA EM TIMOR-LESTE
 - 5.1. O Quadro Legal
 - 5.2. O Quadro Institucional
6. BREVE DESCRIÇÃO DA PROPOSTA DE LEI
 - 6.1. Assunções sobre a Relevância de um Sistema de Insolvência para Timor-Leste
 - 6.2. Os Traços Essenciais do Regime de Insolvência
 - 6.3. A Tramitação Processual
 - 6.4. Outros Aspetos Importantes do Processo
 - 6.5. Incidentes Processuais
 - 6.6. Processos de Insolvência Estrangeiros
 - 6.7. Arranjo Sistemático do Código (por títulos, capítulos e secções)
7. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS
 - 7.1. Sessões e Participantes
 - 7.2. Contributos
 - a) Sessão com o Governo.
 - b) Sessão com o Banco Central e o SERVE.
 - c) Sessão com o Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD), a Câmara do Comércio e Indústria (CCI) e os bancos comerciais.
 - d) Sessão com profissionais de contabilidade, auditoria e direito.
 - e) Sessão com o Professor Doutor Paulo de Tarso Domingues, especialista em Direito Comercial e autor do projeto do Código de Recuperação e Insolvência.



II – APRECIACÃO

8. PRINCIPAIS QUESTÕES QUE A PROPOSTA DE LEI SUSCITA

- 8.1. Desjudicialização dos Processos De Insolvência – Dos Tribunais para a Administração Pública
- 8.2. Estatização da Administração da Insolvência – Agentes da Administração Pública em vez de Profissionais Privados
- 8.3. Estatuto do Administrador de Recuperação e Insolvência – Uma Lacuna que há que Suprir
- 8.4. BRI e ARI – Desconfundir a Função Institucional do BRI da Função Técnico-Profissional do ARI
- 8.5. Créditos Laborais
- 8.6. Quadro Legal Complementar
- 8.7. Entrada em Vigor

III – RECOMENDAÇÕES AO GOVERNO

- 9. SOBRE O QUADRO DE PESSOAL DO BRI
- 10. SOBRE A APROVAÇÃO DA LEGISLAÇÃO COMPLEMENTAR

IV – CONCLUSÕES

- 11. QUANTO À TRAMITAÇÃO PROCESSUAL LEGISLATIVA
- 12. QUANTO AO MÉRITO DA PROPOSTA DE LEI COM REFERÊNCIA AO OBJETO DO DEBATE NA GENERALIDADE

V - PARECER

VI – APROVAÇÃO DO RELATÓRIO



I – RELATÓRIO

1. ENTRADA, ANÚNCIO, ADMISSÃO E BAIXA À COMISSÃO.

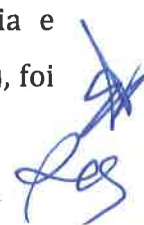
A proposta de lei deu entrada no Parlamento no dia 24/10/2024. Foi admitida e baixou a esta Comissão no dia 14/01/2025, para elaboração de relatório e parecer, nos termos do disposto no artigo 101º do Regimento do Parlamento Nacional, com prazo até 31 de Maio de 2025.

2. DESIGNAÇÃO DO RELATOR

Foi designado relator o Senhor Deputado Albino da Silva, da Bancada do CNRT.

3. CONTEXTUALIZAÇÃO GENÉRICA DA INICIATIVA – ANTECEDENTES E JUSTIFICAÇÃO

- 3.1. Em 2016, o Banco Asiático de Desenvolvimento, no âmbito da “Iniciativa para o Desenvolvimento do Sector Privado no Pacífico” produziu um documento designado por “Política Legislativa para uma Lei de Insolvência e Recuperação de Empresas” (*Timor-Leste Policy paper on the Design and Implementation of an Insolvency System*).
- 3.2. Em 2017, o Governo, através do Ministro de Estado, Coordenador dos Assuntos Económicos, com o apoio do Banco Asiático de Desenvolvimento, encomendou a feitura de um Código de Recuperação e Insolvência, que devia respeitar o mencionado documento de Política Legislativa. A primeira versão foi objeto de ampla consulta com os mais variados *stakeholders*. A versão final foi concluída em junho de 2017.
- 3.3. O processo sofreu uma interrupção por causa das eleições legislativas de 2017 e antecipadas de 2018. O Governo viria a apresentar em junho de 2022 uma proposta de lei de “autorização legislativa em matéria de insolvência e recuperação de empresas”. A proposta, registada como PPL n.º 42/V (4ª), foi



aprovada em dezembro de 2022 e publicada como Lei n.º 1/2023, de 18 de janeiro (Jornal da República n.º 2, Série I).

3.4. A iniciativa legislativa é agora reintroduzida, desta feita como proposta de um “Código de Recuperação e Insolvência”. A introdução da proposta de lei demonstra como os sucessivos Governos consistentemente assumem a necessidade de uma tal lei, visto que atualmente não há uma lei para regular a ordeira retirada do mercado das empresas insolventes. A lei aplicável, que é a Lei n.º 4/1998 da Indonésia, está desfasada da realidade jurídica atual de Timor-Leste. Além disso, o regime da lei indonésia assenta num quadro institucional que não existe em Timor-Leste. Na própria Indonésia, esta lei já foi alterada pelo menos duas vezes, a primeira das quais em 2004.

3.5. Apesar de existir lei aplicável à insolvência, não há registo de nenhum caso desde a Restauração da Independência até aos dias de hoje, anos ao longo dos quais a economia conheceu um crescimento considerável, a par dos progressos do quadro legal. O número de empresas cresceu e diversificou-se. Os bancos comerciais ajustaram-se às necessidades do mercado e forneceram crédito.

Apesar de não ter havido a abertura de processos formais de insolvência, é do conhecimento público que muitos devedores terão passado por dificuldades em saldar as suas dívidas e entrado em situação de insolvência e de falência. E por esta razão muitas empresas terão encerrado os seus negócios e deixado de existir.

Dados do Banco Central revelam que de 2006 a março de 2025 o montante dos créditos dos bancos comerciais foi de USD 602 milhões. O crédito malparado¹ foi de USD 15.8 milhões, e o total do *write off*² foi de USD 45 milhões.

¹ Um crédito malparado, também conhecido como crédito vencido ou crédito não produtivo, refere-se a um empréstimo bancário ou outro tipo de crédito que está em atraso no pagamento ou que é altamente improvável de ser reembolsado. Em outras palavras, é um crédito que a instituição financeira tem dificuldades em recuperar.

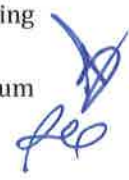
² É um crédito que já não pode ser recuperado e é registado nos livros de contabilidade como perda.

- 3.6. A necessidade de uma lei de insolvência normalmente funda-se na presunção geral de que as economias de mercado não podem funcionar adequadamente sem um sistema de insolvência, que atua como uma válvula para facilitar a eficiente saída do mercado de empresas em dificuldade. Assume-se geralmente que um adequado sistema de insolvência trás os seguintes benefícios, o que também será o caso de Timor-Leste: a) ajuda a preservar o valor da empresa do devedor em dificuldade; b) minimiza os riscos do credor por potenciar a recuperação do crédito e proteger a execução das garantias; c) melhora o acesso a financiamentos e aumenta a confiança do investidor na economia; d) reduz o tempo e os custos da reestruturação das dívidas e das empresas, e) previne comportamentos do devedor conducentes à destruição do valor dos *assets* da empresa; f) como consequência do acima referido, reduz a taxa do fracasso das médias, pequenas e micro empresas e promove o empreendedorismo.³
- 3.7. Não obstante a mudança de Governos não ter implicado uma mudança de visão quanto à necessidade de legislar sobre um sistema de insolvência, a proposta de Código agora introduzida apresenta diferenças em relação ao projeto de Código elaborado em 2017. Mais adiante teremos a oportunidade de nos referirmos a essas diferenças – algumas delas substanciais – e às suas profundas implicações.
- 3.8. Devemos referir, todavia, que, apesar de parecer haver um largo consenso favorável à implementação agora de um sistema de insolvência, haverá opiniões desfavoráveis, designadamente a que foi veiculada pelos autores de um estudo realizado em 2018 sobre **“O Ambiente de Negócios em Timor-Leste – Análise das causas raízes”**⁴⁵, que defendia que a implementação

³ Timor-Leste: Policy Paper on the Design and Implementation of an Insolvency System, Asia Development Bank – Pacific Private Sector Development Initiative, June 2016, página 8-9.

⁴ “Timor-Leste Business Enabling Environment – Root Causes Analysis”, The Dalberg Group (consulting firm), Agosto 2018. O estudo foi encomendado pela Millennium Challenge Corporation.

⁵ Análise de causa raiz é um método de análise, cuja abordagem visa identificar as causas subjacentes de um problema e não apenas os seus sintomas.



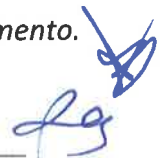
deveria ser deixada para mais tarde, quando um conjunto de pré-condições estivesse preenchido, afirmando o seguinte:

“No entanto, os procedimentos de insolvência pressupõem a existência de outros aspectos do ambiente de negócios, incluindo um sistema judicial eficaz para supervisionar o trabalho dos administradores de falências e um nível de sofisticação nas transacções comerciais e práticas contabilísticas que tornam a existência de múltiplos credores um desafio quando as empresas entram em incumprimento. Em Timor-Leste, a ausência destas condições prévias reduz a necessidade de um regime de insolvência a curto ou mesmo a médio prazo. Embora não seja uma prioridade de topo neste momento, a questão deve ser revisitada à medida que a economia se desenvolve.”

Nas conclusões do estudo lê-se o seguinte:

“Dadas as fraquezas do sistema judicial, a falta de legislação complementar para o sector financeiro e as actuais práticas de contratação das empresas em Timor-Leste, há pouca necessidade de um regime de insolvência moderno nem é provável que haja muita aceitação a médio prazo. Para além disso, o código irá provavelmente encontrar desafios substanciais de implementação, uma vez que requer o desenvolvimento de profissões inteiramente novas e uma campanha de socialização a longo prazo no seio da comunidade empresarial.

A reforma da insolvência acabará, sem dúvida, por ganhar força e, à medida que a economia se torna mais complexa e os controlos culturais do comportamento empresarial diminuem de força, tornar-se-ão necessárias mais protecções formais contra a insolvência e procedimentos. De acordo com as estimativas de várias partes interessadas, a reforma da insolvência tem um horizonte temporal de dez anos e não é realisticamente viável a curto ou médio prazo. [...]. Na ausência de outras reformas, a existência de um regime de insolvência seria pouco suscetível de desbloquear o acesso ao financiamento.



Acrescentar uma camada adicional de gestão institucional de transacções comerciais, juntamente com penalizações severas para quem não se submeter voluntariamente a este, parece completamente deslocado da realidade de fazer negócios em Timor-Leste e é provável que cause danos mais do que benefícios a curto prazo.”

- 3.9. Mesmo os que defendem a implementação agora de um sistema de insolvência também reconhecem que há muitos obstáculos a superar, tanto legais como institucionais, mas que se deve inicial agora e depois ir melhorando gradualmente e, se necessário, com posteriores ajustamentos e melhorias à lei.

4. CONTEXTUALIZAÇÃO GENÉRICA DA INICIATIVA – PRÁTICAS ATUAIS e o CONTEXTO DA REFORMA

4.1. RETRATO BREVE SOBRE AS PRÁTICAS ACTUAIS

- a) Antes, vejamos o que acontece atualmente na prática nos negócios: dada a falta de garantias e a falta de mecanismos expeditos de execução dos contratos, o que prevalece na relação entre os empresários é a confiança e a reputação, como garantia da execução dos contratos e acordos. Neste contexto, segundo o Estudo da Dalberg

“as partes geralmente limitam a sua exposição a parceiros comerciais insolventes realizando negócios com parceiros de confiança ou através de vendas à vista. Muitas das transacções comerciais têm lugar sem a concessão de crédito, a promessa de uma quantidade específica a ser entregue, nem garantias quanto à qualidade do produto. Neste ambiente, uma empresa pode desaparecer ou reabrir sob um novo nome com poucas repercussões para os parceiros comerciais”.

E, continuando, afirmam que:

“Quando surgem problemas, as empresas tendem a resolver os desacordos através da negociação. Uma das partes pode, em última



análise, aceitar anular uma perda, mas ambas as partes trabalham de boa fé para resolver a questão e a exposição financeira global é geralmente baixa. Por exemplo, um senhorio pode oferecer 1-2 meses de renda ou uma empresa pode adiantar a entrega de bens ou serviços sem pagamento para ajudar um parceiro de negócios a reerguer-se. Sem um verdadeiro recurso judicial para os parceiros comerciais, as empresas podem continuar a funcionar com prejuízos durante algum tempo, sem falirem”.

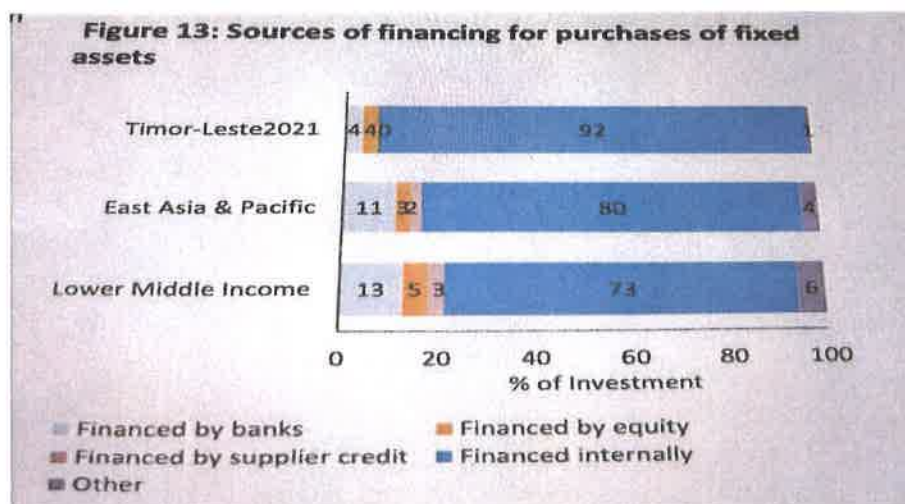
“O risco de incumprimento em termos de reputação é de tal ordem que, quando as empresas cessam as suas actividades com prejuízo, fazem de tudo para negociar um acordo aceitável com os trabalhadores e os parceiros comerciais”

“Se uma empresa negociar um acordo de boa fé, não parece haver um estigma associado ao fracasso da empresa. No entanto, se a empresa não cumprir as suas obrigações, particularmente quando o credor é bastante poderoso (como um banco ou uma família proeminente), as repercussões podem ser substanciais.”. ⁶

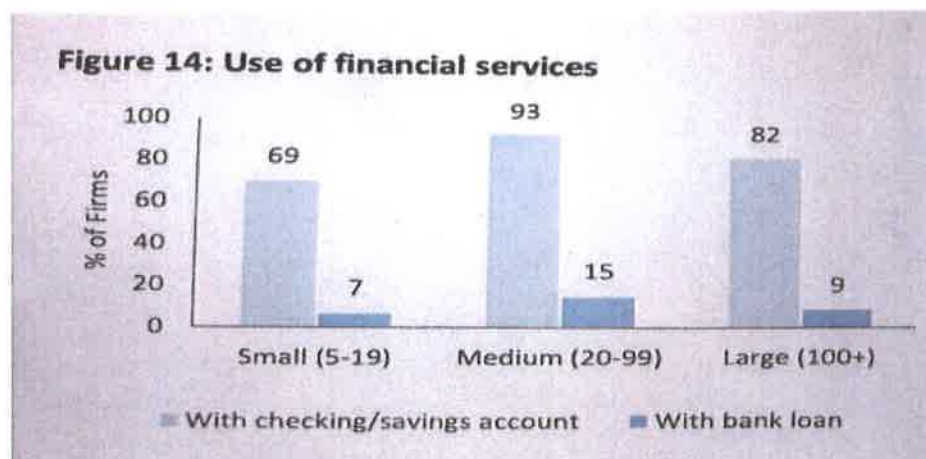
- b) Um estudo do Banco Mundial denominado “Inquérito às empresas – O que as empresas experienciam”, de 2021, revelava que em Timor-Leste o recurso ao crédito para financiar a capital fixo das empresas (p.e., edifícios e máquinas) representava apenas 4%, enquanto 92% era financiado por recursos próprios. Nos países de rendimento médio baixo essas taxas representam, 13% e 73%, respetivamente.⁷

⁶ Lê-se no estudo da Dalberg já referido, pág. 45e 46.

⁷ Enterprise Survey- What Business Experience: Timor-Leste 2021 Country Profile. Pág. 7.



Esse mesmo estudo revela também que apenas cerca de 11% das empresas recorrem a empréstimos bancários:⁸



- c) A expectativa é a de que o sistema de insolvência possa alterar esta realidade e aumentar a oferta de crédito aos empreendedores e que estes recorram cada vez mais ao crédito bancário. Todavia, como vimos acima, nas conclusões do estudo da Dalberg, *“na ausência de outras reformas, a existência de um regime de insolvência seria pouco suscetível de desbloquear o acesso ao financiamento.”*

⁸ Idem. Pág. 7.



4.2. O CONTEXTO DA REFORMA – BREVE CARACTERIZAÇÃO

Segundo o ***Documento de Política para a Implementação de um Sistema de Insolvência em Timor-Leste***, do Banco Asiático de Desenvolvimento, de 2016, já antes mencionado, o “contexto da reforma” era caracterizado da seguinte maneira⁹:

- a) Timor-Leste não tem atualmente um sistema de insolvência viável. O mercado está a funcionar sem uma estrutura legal para regular a saída de empresas insolventes/falidas.
- b) O atual quadro jurídico do mercado de Timor-Leste apresenta algumas fraquezas e lacunas relevantes que merecem a atenção do legislador e que influenciarão a conceção do sistema de insolvência. São estes os principais problemas identificados durante a missão de *due diligence* e a análise conduzida posteriormente:
 - i. Em geral, o sistema jurídico necessita de ser significativamente reforçado.
 - ii. O nível de formalidade na economia é muito baixo e a regulamentação das obrigações contabilísticas não está de acordo com os padrões corretos.
 - iii. Embora esteja em curso uma reforma, não existe atualmente em vigor um sistema abrangente e moderno de transações seguras (garantidas).
 - iv. A inexistência de um regime de insolvência funcional está a prejudicar a saída do mercado (das empresas insolventes/falidas) em Timor-Leste.
- c) O quadro institucional de Timor-Leste é percebido como fraco, com poucos recursos e insuficientemente preparado. Este problema parece caracterizar-se pelos seguintes elementos:
 - i. O sistema judicial precisa de ser aprimorado e melhorado.

⁹ TIMOR-LESTE – Policy Paper on the Design and Implementation of an Insolvency System. Asian Development Bank, Pacific Private Sector Development Initiative, June 2016. Pág. 10-12.

- ii. Os juízes encarregados da aplicação das leis civis e comerciais não são especializados nem tecnicamente treinados para desempenhar a sua tarefa.
- iii. Existe uma lacuna institucional na execução das decisões judiciais.
- iv. Faltam profissionais especializados e organizações profissionais.

5. CONTEXTUALIZAÇÃO GENÉRICA DA INICIATIVA - AS BASES PARA UM SISTEMA DE INSOLVÊNCIA EM TIMOR-LESTE

O já referido *Documento de Política para a Implementação de um Sistema de Insolvência em Timor-Leste*, que, como já foi dito, serviu de base à formulação da proposta ainda em 2017-2022, e agora em 2025 com algumas variações, descreve o quadro legal e o quadro institucional a ter como base na formulação da legislação sobre a insolvência.¹⁰

5.1. O QUADRO LEGAL

No que concerne ao quadro legal são apontadas as seguintes linhas-mestras para a futura legislação:

- a) **A análise política e a recomendação deste capítulo baseiam-se no contexto económico, jurídico e social especial de Timor-Leste.** As recomendações incluídas nesta secção baseiam-se em normas internacionais e nos melhores exemplos comparativos internacionais, mas adaptadas às circunstâncias muito particulares do país e, em particular, ao seguinte:
 - i. a grande maioria das empresas são micro, pequenas e médias empresas;
 - ii. o grau de formalidade e de conformidade com as normas contabilísticas é médio para um punhado de médias e grandes

¹⁰ Idem. Pág. 14-36.

- empresas, mas baixo ou muito baixo para o segmento mais pequeno do mercado;
- iii. a informação disponível para os credores e outras partes interessadas importantes é escassa;
 - iv. existe experiência muito limitada ou nenhuma experiência em reestruturação empresarial;
 - v. não existe um corpo de profissionais especializados em insolvência ou um número suficiente de profissionais tecnicamente preparados que possam desempenhar a função de administradores de insolvência num curto espaço de tempo;
 - vi. os tribunais não são especializados e o conhecimento técnico sobre questões económicas e de reestruturação/insolvência dos juízes é muito limitado;
 - vii. não existe nenhum órgão público encarregado de tratar de assuntos relacionados com a insolvência.

Assim, o cenário apresentado por estas características exige um sistema de insolvência dirigido sobretudo às pequenas empresas, com um processo rápido, simplificado e eficiente, orientado institucionalmente por uma agência, desde o seu início.

- b) **O âmbito subjetivo da Lei deve ser o mais amplo possível**, incluindo:
 - i. as pessoas singulares e todo o tipo de pessoas coletivas (e não apenas as empresas/pessoas coletivas de direito comercial),
 - ii. as empresas públicas, de modo a reforçar a disciplina na sua gestão e colocando-as em igualdade de condições com as outras empresas atuando no mesmo mercado e aumentando o nível de segurança jurídica em torno da sua atividade.
- c) **A Lei abrangeria todos os indivíduos, independentemente do tipo de atividade profissional**, e não só os que exercem o “comércio”, o que incluiria por exemplo todo o tipo de profissionais liberais, agricultores, artesãos.

- d) **Visando simplificar o sistema, a Lei criaria um procedimento unitário que permitisse diferentes saídas.** Isto é, um só procedimento, em vez de um procedimento para a recuperação e outro para a liquidação.
- e) **A Lei deve ser abrangente, regulando as questões substantivas e processuais.**
- f) **O procedimento tem de ser simplificado e rápido, compreendendo os seguintes elementos:**
 - i. O sistema será de fácil utilização e os formulários-modelos estarão disponíveis gratuitamente para as partes e outros utilizadores do sistema.
 - ii. Os prazos do procedimento serão breves para encurtar a duração do processo de insolvência.
 - iii. A intervenção do tribunal será limitada na medida do possível.
 - iv. A Lei deve ser rigorosa para evitar que as partes usem táticas de retardamento nos processos de insolvência.
 - v. A Lei regularia o efeito da abertura de processos de insolvência sobre as ações judiciais em curso de forma a ajustar-se ao momento da insolvência.
 - vi. A Lei deve evitar atrasos na abertura – ou no desenvolvimento – de processos de insolvência por falta de notificação.
 - vii. As audiências orais serão excecionais.
- g) **A Lei deverá prever solução para os casos de inexistência de bens.**
- h) **A Lei deveria incluir incentivos e sanções para garantir a utilização suficiente do sistema de insolvência.** No passado, a insolvência carregava um estigma, o que impedia ainda mais o seu uso. Nas últimas três décadas, porém, a lei da insolvência mudou o seu paradigma. Em vez de um mecanismo para enterrar os mortos, os legisladores – e as instituições de mercado – conceberam-na como um instrumento para curar os negócios doentes – mas curáveis (ou seja, viáveis). O foco foi colocado na utilização voluntária e antecipada do sistema, e entendeu-se que a insolvência

empresarial é uma prática normal e ordinária do mercado, que só deve acarretar sanções quando se observa mau comportamento. Esta nova abordagem começou no Reino Unido e nos EUA e espalhou-se pelas economias mais desenvolvidas do mundo.

- i) **Os efeitos da abertura de processos sobre o devedor devem ser funcionalmente limitados e o negócio deve continuar a operar, a menos que – e até que – a sua falta de viabilidade seja objetivamente declarada.**
- j) **A Lei deve incluir uma regulamentação moderna dos efeitos da abertura de processos sobre contratos.** Isto visa permitir a continuidade da atividade empresarial e aumentar as hipóteses de recuperação da empresa. A Lei deve incluir uma regulamentação dos efeitos da insolvência nos contratos que esteja em conformidade com as melhores práticas internacionais. A regra principal deveria ser a de que, regra geral, a insolvência não deve afetar os contratos que não tenham sido integralmente cumpridos (executados) por nenhuma das partes (o devedor insolvente e a outra parte do contrato).
- k) **A Lei deve prever um conjunto correto de ferramentas legais para reconstruir a massa insolvente.**
- l) **Em Timor-Leste, e em conformidade com as normas internacionais, a Lei deve oferecer às partes a possibilidade de chegarem a um acordo ou de liquidarem o negócio, mas, em qualquer caso, a recuperação do negócio em dificuldade deve ser uma prioridade.**
- m) **A hierarquia de prioridades da Lei deve ser consistente com o funcionamento normal do mercado fora da insolvência.** Isto refere-se à hierarquização dos créditos.
 - i. Um exemplo clássico de prioridades aceitáveis seria aquele que é conferida aos créditos dos trabalhadores, até um determinado valor.
 - ii. Uma prioridade para os impostos e, em geral, para as dívidas ao Estado não se justifica e não deve ser incluída.

- iii. Para proteger as transações de mercado, aumentar a segurança jurídica e evitar a deterioração do crédito num país com um problema de falta de fluxo de crédito para o tecido empresarial, deve ser respeitada a prioridade dos credores garantidos.
- n) **Com o objetivo de atrair investimento estrangeiro e aumentar a previsibilidade das regras de mercado, a Lei deve incorporar uma regulamentação das questões de insolvência transfronteiriça que seja consistente com as melhores práticas internacionais.**

5.2. O QUADRO INSTITUCIONAL

No tocante ao quadro institucional são apontadas as seguintes linhas orientadoras para a futura legislação:

- a) **A implementação de um sistema de insolvência requer um quadro institucional que funcione bem.** Mesmo as melhores leis funcionarão mal se as instituições responsáveis pela sua implementação [judiciais e não judiciais] estiverem mal preparadas ou trabalharem de forma ineficaz. Serão necessárias medidas ousadas para resolver esta deficiência se se pretender que um sistema viável seja inserido com sucesso no quadro da economia de mercado do país.
- b) **Em Timor-Leste, os juízes são vistos como insuficientemente preparados e sem capacidade para compreender os conceitos de mercado.** Apesar dos esforços para reduzir o envolvimento judicial formal, o sistema judicial continua a ser essencial para a implementação adequada do sistema de insolvência e, por isso, parecem necessárias ações nesta área.
- c) **A ação mais importante sobre políticas diz respeito ao quadro institucional não judicial responsável pela implementação do sistema de insolvência.** Os problemas do sistema judicial seriam menos relevantes se Timor-Leste contasse com instituições não judiciais fortes e tecnicamente preparadas, privadas ou públicas, para assumirem a



responsabilidade principal pela implementação do regime de insolvência. Mas sabemos que este não é o caso. As deficiências poderiam ser superadas através das seguintes medidas:

- I. **Atribuição do papel principal a uma agência pública de insolvência** e definir claramente as suas funções.¹¹ Pode se aproveitar uma agência já existente ou criar uma nova. Essa agência poderia ser colocada no Ministério das Finanças ou no Ministério da Justiça.

As competências dessa agência/departamento incluiriam:

- i. a elaboração de modelos para simplificar a utilização dos processos de insolvência;
- ii. a organização e supervisão dos profissionais de insolvência;
- iii. atuar como ponto focal para a aquisição e tratamento de informação relevante para o desenvolvimento de processos de insolvência (do Banco Central, da Administração Tributária, do Poder Judicial, etc.);
- iv. recolher dados e garantir que é criada uma coletânea de jurisprudência e que é disponibilizado aos profissionais do foro;
- v. alojar e manter um registo de insolvência;
- vi. promover a especialização profissional do direito e da prática da insolvência, através – entre outras medidas – da celebração de acordos com escolas de direito e de negócios, organismos profissionais, câmaras de comércio, escolas de formação, etc.;
- vii. criar consciência social sobre a existência e utilização do sistema de insolvência;

¹¹ Muitos países usam este sistema. Existe uma organização mundial que congrega estas entidades nacionais, que é a Associação Internacional dos Reguladores de Insolvência. Em alguns casos são agências independentes, em outros casos são departamentos ministeriais, inseridos no ministério das finanças ou no ministério da justiça.



viii.alojar/organizar um fundo para cobrir o custo de casos sem ativos ou manter um corpo reduzido de colaboradores com conhecimento suficiente para liquidar empresas com ativos insuficientes para cobrir o custo dos processos.

II. Colocar o papel principal nos profissionais do sector privado como administradores de insolvência.

Não obstante a entidade reguladora/gestora da insolvência ser pública, o papel principal pode ficar a cargo dos profissionais privados. Os profissionais de insolvência [administradores de insolvência] exerceriam as principais tarefas dos processos de insolvência.

III. Um elemento adicional: um sistema de mediação extrajudicial:

Dado o elevado número de micro, pequenas e médias empresas, poder-se-ia pensar num sistema público de mediação para empresários em nome individual em dificuldades financeiras.

6. BREVE DESCRIÇÃO DA PROPOSTA DE LEI

6.1. ASSUNÇÕES SOBRE A RELEVÂNCIA DE UM SISTEMA DE INSOLVÊNCIA

O Governo apresenta esta proposta de lei invocando que um código de recuperação e insolvência é um *“elemento essencial para o crescimento do tecido económico e do investimento no País”* e que *“a sua necessidade tem sido sentida desde há muitos anos”*. Continuando, afirma que são também razões que impõem a sua adoção os compromissos relativos à nossa adesão à Organização Mundial do Comércio, bem como a previsível integração do País na ASEAN.

Conforme se extrai do preâmbulo, a proposta de lei é concebida com base na assunção de que um regime de insolvência deve permitir retirar, de forma

ordenada, do mercado as empresas inviáveis, evitando que criem dificuldades a outros agentes.

Mas também é concebida, seguindo o pensamento mais moderno quanto à finalidade dos sistemas de insolvência, com o fim de promover a recuperação das empresas em dificuldade, considerando que as empresas são os motores do desenvolvimento da economia, apresentando vantagens não só para os titulares, mas também para os seus clientes, fornecedores, trabalhadores e para a criação de riqueza do país.

6.2. São TRAÇOS ESSENCIAIS DO REGIME DE INSOLVÊNCIA proposto os seguintes¹²:

- a) **A primazia da recuperação sobre a insolvência:** o sistema privilegia a recuperação da empresa em dificuldades e só quando a recuperação seja inviável é que tem lugar a declaração de insolvência e a liquidação. Para acentuar esta característica na designação do Código coloca-se a recuperação em primeiro lugar e depois a insolvência (Código de Recuperação e Insolvência).
- b) **A desjudicialização do processo:** Os processos de insolvência normalmente tramitam nos tribunais. Com a aplicação deste princípio pretende-se a menor participação possível do Tribunal, o qual apenas intervirá necessariamente para declarar a insolvência do devedor, para a qualificação da insolvência, para homologar o plano de recuperação, para decidir a rescisão e resolução de negócios do devedor, e para decretar a exoneração do passivo restante. No entanto, é consagrada a possibilidade de recurso, quando estejam em causa questões relacionadas com os direitos fundamentais das partes. O tribunal competente é o Tribunal Judicial de Primeira Instância de Díli.

¹² Ver, para mais detalhes, o artigo do Prof. Paulo de Tarso Domingues, "Projeto de Código de Recuperação e Insolvência para Timor-Leste", publicado no e-BLJ, Ano 1 (2018), n.º 1, pp. 135-140.

Uma vez que a intervenção do tribunal é mínima, é **criada uma entidade administrativa** (Balcão de Recuperação e Insolvência – BRI) junto da qual tramitam todos os processos de insolvência.

- c) **A celeridade processual e simplificação de procedimentos:** o processo está concebido para ser simples (com recurso a formulários disponibilizados pelo BRI) e para ser concluído num prazo curto, estimado em 6 meses, excluídos os incidentes processuais que possam ocorrer.
- d) **O princípio da igualdade de tratamento dos credores** (“*par conditio creditorum*”):
- e) **O princípio do inquisitório e da colaboração:** o processo de insolvência não é um processo adversarial (uma das partes contra as outras), mas um processo que transcende os interesses individuais do devedor ou dos credores. Por isso, impõe ao devedor um especial dever de colaboração. Atribui-se ao BRI e ao Tribunal uma grande margem de ação, podendo tomar em consideração factos que não tenham sido alegados pelos intervenientes processuais.
- f) **O princípio da segunda oportunidade** (*fresh start*): Hoje é pacificamente aceite que uma pessoa singular que seja declarada insolvente – desde que não tenha causado culposamente tal situação – não deve ser marginalizada e ficar fora do sistema. Deve ser-lhe concedida uma segunda oportunidade, um novo começo. Este regime está consagrado nos artigos 171.º e seguintes.

6.3. A TRAMITAÇÃO PROCESSUAL inclui o tratamento das matérias relacionadas com:

- a) **Os pressupostos**, isto é, a verificação da situação de insolvência, atual ou iminente (art. 4.º).
- b) **A legitimidade**, isto é, quem pode requerer a abertura do processo (arts. 23.º e 24.º);

- c) **A declaração de abertura do processo**, definindo quem declara a abertura, e os direitos de oposição e de recurso ao Tribunal (art. 30.º).
- d) **Os efeitos da declaração de abertura**, que se repartem pelos efeitos sobre o devedor (arts. 48.º e seguintes), os efeitos processuais (arts. 54.º e seguintes), os efeitos sobre os créditos (arts. 58.º e seguintes), os efeitos sobre os negócios em curso (arts. 64.º e seguintes), e a possibilidade de resolução de negócios em benefício do acervo (arts. 67.º e seguintes)

6.4. OUTROS ASPETOS IMPORTANTES DO PROCESSO

- a) **Negociação com os credores (NECRE)**, que se inicia logo após a declaração de abertura do processo, antes da qual não pode haver a declaração de insolvência. O NECRE dura 90 dias (art. 82.º) e visa um acordo sobre um **plano de recuperação**. Nesta parte definem-se o prazo para a apresentação, quem pode apresentar, o conteúdo do plano, a aprovação do plano pelo NECRE e a sua homologação pelo Tribunal (arts. 98.º a 118.º). Estão também previstos a oposição ao plano e o recurso ao Tribunal.
- b) Se o NECRE não aprovar o acordo ou se este não for homologado pelo Tribunal, deve ser **decretada a insolvência** do devedor. A lei define as consequências da declaração de insolvência, onde se destacam a perda pelo devedor da administração dos bens, por regra, a apreensão dos bens e o vencimento de todas as obrigações do insolvente (arts. 124.º a 130.º).
- c) Com a declaração de insolvência, inicia-se a **fase de liquidação e pagamentos** (arts. 137.º e seguintes). O Código dá prioridade à venda da empresa como um todo. O pagamento é feito seguindo uma hierarquia de categorias de créditos

6.5. INCIDENTES PROCESSUAIS

- a) Sempre que haja a declaração de insolvência, e obrigatório proceder-se à **qualificação da insolvência como fortuita ou culposa**. A qualificação

é feita pelo Tribunal. Se a insolvência é declarada **culposa**, há consequências muito gravosas, que serão fixadas pelo Tribunal (art. 170.º, n.º 3). Este é o chamado incidente de qualificação da insolvência.

b) O outro incidente especial é o da **exoneração do passivo restante** (arts. 171.º e seguintes). A exoneração do devedor implica a extinção de todos os créditos sobre o Acervo que ainda subsistam à data em que a exoneração é concedida

6.6. PROCESSOS DE INSOLVÊNCIA ESTRANGEIROS. No final, o Código trata dos processos de insolvência estrangeiros, também conhecidos por processos de **insolvência transfronteiriça** (arts. 199.º e seguintes).

6.7. ARRANJO SISTEMÁTICO DO CÓDIGO. Por ser uma lei muito longa, com 225 artigos, não apresentaremos o índice dos artigos, que consumiria 9 páginas. Em vez disso, apresentamos apenas um índice sistemático dos títulos, capítulos e secções:

TÍTULO I - DISPOSIÇÕES INTRODUTÓRIAS

Capítulo I Disposições gerais

Capítulo II Competência jurisdicional

Secção I Disposições gerais

Secção II Incidente processual comum

Secção III Incidentes processuais especiais

Secção IV Recursos

Capítulo III Balcão de Recuperação e Insolvência

TÍTULO II - DECLARAÇÃO DE ABERTURA DO PROCESSO

Capítulo I Pedido de abertura do processo

Secção I Apresentação do pedido

Secção II Requisitos do requerimento inicial

Secção III Tramitação para a declaração da abertura do processo

Capítulo II Decisão sobre a abertura do processo

Secção I Conteúdo, notificação e publicidade da decisão

Secção II Recurso da decisão sobre a declaração de abertura do processo

TÍTULO III - EFEITOS DA DECLARAÇÃO DE ABERTURA DO PROCESSO

Capítulo I Administrador de recuperação e insolvência

Capítulo II Efeitos sobre o devedor

Capítulo III Efeitos processuais

Capítulo IV Efeitos sobre os créditos

Capítulo V Efeitos sobre os negócios em curso

Capítulo VI Resolução em benefício do Acervo

TÍTULO IV - DETERMINAÇÃO DO ACERVO PATRIMONIAL E DOS CRÉDITOS

Capítulo I Determinação do acervo

Capítulo II Credores sobre o acervo

Capítulo III Dívidas do processo

TÍTULO V FASE DE NEGOCIAÇÃO COM CREDITORES

TÍTULO VI FIXAÇÃO DOS CRÉDITOS

Capítulo I Reclamação, verificação e graduação de créditos

Capítulo II Separação e restituição

Capítulo III Verificação ulterior

Capítulo IV Tutela jurisdicional

TÍTULO VII - PLANO DE RECUPERAÇÃO

Capítulo I Apresentação e conteúdo

Capítulo II Aprovação e homologação

Secção I Assembleia de credores

Secção II Homologação da deliberação da assembleia



Capítulo III Execução do plano

TÍTULO VIII - DECLARAÇÃO DE INSOLVÊNCIA E LIQUIDAÇÃO

Capítulo I Declaração de insolvência e efeitos

Capítulo II Recurso da declaração de insolvência

Capítulo III Liquidação

Capítulo IV Pagamento aos credores

TÍTULO IX - INCIDENTES ESPECIAIS

Capítulo I Qualificação da situação de insolvência

Capítulo II Exoneração do passivo restante

TÍTULO X - ENCERRAMENTO DO PROCESSO

**TÍTULO XI - NORMAS DE CONFLITOS E PROCESSOS DE INSOLVÊNCIA
ESTRANGEIROS**

Capítulo I Normas de conflitos

Capítulo III Processos de insolvência estrangeiros

Secção I Disposições gerais

Secção II Acesso dos representantes estrangeiros e credores aos tribunais
de Timor-Leste

Secção III Reconhecimento de um processo estrangeiro

Secção IV Cooperação com tribunais estrangeiros e representantes
estrangeiros

Secção V Processos concorrentes

FIM!

7. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS



7.1. SESSÕES E PARTICIPANTES

As audiências públicas tiveram lugar nos dias 24, 25 e 30 de abril de 2025.

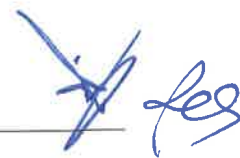
- a) Uma **sessão foi dedicada ao Governo**, enquanto proponente da iniciativa, e teve lugar no dia 24 de abril, quinta-feira, de manhã. Foram convidados para esta sessão e estiveram presentes:
- i) O Ministro do Interior, Sr. Francisco Guterres, em representação do Ministro Coordenador dos Assuntos Económicos, Sr. Francisco Kalbuadi Lay;
 - ii) A Vice-Ministra das Finanças, Sra. Felícia Cruz Carvalho, em representação da Ministra das Finanças, Sra. Santana Cardoso;
 - iii) O Ministro da Justiça, Sr. Sérgio Hornai;
 - iv) O Ministro do Comércio e Indústria, Sr. Nino Pereira.
- b) Uma **sessão foi dedicada a entidades públicas** e teve lugar no dia 24 de abril, quinta-feira, à tarde. Foram convidados:
- i) O Tribunal Judicial de Primeira Instância de Díli, que justificou por escrito a sua ausência por motivo de conflito de agenda;
 - ii) O Banco Central, representado pelos Vice-Governadores Sr. Rafael Borges e Sra. Sara Lobo Brites;
 - iii) O Serviço de Registo e Verificação Empresarial, SERVE, IP, representado pelo seu Diretor-Executivo, Sr. Fausto Soares Dias, que apresentou SUBMISSÃO escrita.
- c) Uma **sessão foi dedicada ao ADB, associações empresariais e bancos comerciais**, que teve lugar no dia 25 de abril, sexta-feira de manhã. Foram convidados:
- i) O Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB), que esteve representado pela Diretora Nacional, Sra. Stefania Dina, e que apresentou SUBMISSÃO escrita (em inglês e tétum), como instituição que tem apoiado Timor-Leste na formulação da política e legislação sobre um regime de insolvência;

- ii) A Câmara do Comércio e Indústria de Timor-Leste (CCI), representada pelo seu Presidente, Sr. Jorge Serrano;
 - iii) O Banco Austrália e Nova Zelândia-ANZ, representado pelo Chefe da Sucursal Nacional, Sr. Martin Beattie;
 - iv) O Banco Nacional Ultramarino-BNU, representado pela Diretora-Geral Adjunta, Sra. Ana Vieira de Andrade, que apresentou SUBMISSÃO escrita;
 - v) O Banco de Comércio de Timor-Leste-BNCTL, representado pelo Membro da Comissão Executiva Sr. Joaquim Martins, que apresentou SUBMISSÃO escrita;
 - vi) O Banco MANDIRI, representado pelo Diretor para o Desenvolvimento dos Negócios, Sr. Yoseph Sandhi Wikaksono.
- d) Uma **sessão dedicada aos profissionais de contabilidade, auditoria e direito**, que teve lugar no dia 25 de abril, sexta-feira, à tarde. Foram convidados
- i) A (futura) Associação dos Profissionais de Contabilidade e Auditoria, representados pelo Sr. Vítor Cardoso, gerente da Primos's Boot Business Consulting;
e as seguintes firmas de advogados:
 - ii) Da Silva & Teixeira Associados, representada pelo Sr. Dr. Manuel Sá Martins, que apresentou SUBMISSÃO escrita em forma de comentários anotados à margem do texto da proposta de lei;
 - iii) Vieira de Almeida & Associados, representada pelo Chefe de escritório, Sr. Dr. Tomás Cabral Anunciação, que apresentou SUBMISSÃO escrita;
 - iv) Wong Alliance Law Office (TL), que justificou por email a sua ausência e apresentou SUBMISSÃO escrita;
 - v) Abreu e C & C Advogados, representada pelo Sr. Dr. Benigno Guterres; e

- e) Uma **sessão dedicada à audição do especialista Prof. Doutor Paulo de Tarso Domingues**, professor de Direito Comercial e autor do Projeto de Código de Recuperação e Insolvência, em 2017, a que já fizemos alusão.

7.2. CONTRIBUTOS

- a) A **sessão com o Governo** não visava recolher contributos dada a sua situação de autor da iniciativa legislativa. O objetivo era clarificar dúvidas dos Deputados quanto às opções feitas pelo Governo. Destaca-se o seguinte:
- i) As principais características do sistema proposto: Recuperação das empresas; Garantia aos credores de recuperação do seu crédito; Celeridade processual; Balcão de Recuperação e Insolvência; Âmbito subjetivo (só abrange as empresas de direito comercial); o princípio do *fresh start*.
 - ii) Foi escolhido um modelo que se inspirou na experiência de alguns países, bem como nas boas práticas internacionais, mas adaptou-as às especificidades do nosso país. O BRI, por exemplo, não existe em Portugal, mas entendemos que seria uma boa solução para o país.
 - iii) O Governo reconheceu a necessidade de melhorar a recolha de informação sobre a situação das empresas e a sua disponibilização aos operadores económicos, potenciais credores.
 - iv) O Governo pensa que a lei deverá entrar em vigor 6 meses após a sua publicação, de modo a dar tempo para a prática dos atos e atividades de preparação.



b) A **sessão com o Banco Central e o SERVE** centrou-se no papel que estas instituições poderiam desempenhar, bem como sua contribuição para a implementação do Código. Destaca-se o seguinte:

- i) Este Código não se aplicará às instituições bancárias e de seguros, porém o regime jurídico a elas aplicável prevê um processo de liquidação de empresas insolventes. O Banco Central já conduziu um processo de liquidação. Está em curso a elaboração de nova lei do sistema bancário e de seguro, na qual se farão melhoramentos e possível compatibilização com este Código;
- ii) Este Código integra um pacote legislativo, onde se inserem também a Lei das Garantias Mobiliárias, em tramitação no Parlamento, e o decreto sobre a Contabilidade Organizada, em elaboração entre o Governo e o Banco Central;
- iii) O crédito malparado e o crédito perdido têm diminuído, porque o Banco Central tem melhorado o sistema de informação financeira à disposição dos bancos, de modo a melhor avaliarem os riscos do crédito a conceder.
- iv) O SERVE poderá, no futuro, implementar um sistema de alerta antecipado, permitindo detetar as empresas em risco financeiro antes de a situação se agravar. Isto possibilitará uma abordagem preventiva, oferecendo orientações e suporte para evitar a falência de empresas viáveis.

O SERVE apresentou uma SUBMISSÃO escrita, que vai em anexo a este Relatório.

c) Da **sessão com o Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD), a Câmara do Comércio e Indústria (CCI) e os bancos comerciais**, sublinhamos as seguintes observações e recomendações:



- i) Em observância do equilíbrio na proteção dos interesses, foi defendido que não só o devedor, mas também os credores deveriam ter legitimidade para requerer a abertura do processo no caso de insolvência iminente (art. 4.º /5); e que o devedor também deveria ter o direito de participar na negociação com os credores – o art. 82.º/2 parece sugerir o contrário.
- ii) No art. 4.º/1, considerar a definição de situação de insolvência por referência a uma percentagem (não inferior a 10%) do total do capital social da empresa.
- iii) Considerar a inclusão de disposições especiais contemplando os credores informais e não registados.
- iv) Considerar o encurtamento do prazo de 5 anos para a cessão do rendimento disponível do devedor a favor dos credores para um prazo de 1 a 2 anos (art. 175.º/1)
- v) Considerar a eliminação da suspensão da contagem dos juros da dívida (art. 59.º/1).
- vi) Para que esta lei seja efetiva deve andar a par e passo com outras leis, como a das garantias mobiliárias em tramitação no PN, mas também a garantia de registo de terras e de hipotecas. Estas são condições para promover a libertação de mais crédito pelos bancos e contribuir para a economia.
- vii) O Estado deve acelerar a concessão de títulos de propriedade de imóveis e registos de hipotecas, pois os bancos enfrentam dificuldades insuperáveis para conseguirem a execução nos tribunais das garantias por hipoteca. Isto leva à relutância dos bancos em concederem crédito.
- viii) Em termos concretos, a falta de hipoteca como garantia praticamente elimina a possibilidade de existência de créditos garantidos previstos no Código (art. 74.º), passando esses créditos à categoria de créditos comuns (art. 79.º). Isto pode

levar a um encarecimento do custo do crédito, isto é, dos juros cobrados pelos bancos. Entendem que isto pode levar a um agravamento das condições de concessão de crédito.

- ix) Por essas razões, recomenda-se que a entrada em vigor do Código “seja condicionada à implementação prévia de um regime jurídico eficaz de garantias sobre bens móveis e, sobretudo, imóveis”.
- x) Outro problema a montante, e causador de stress financeiro das empresas, é o grande atraso no pagamento pelo Estado às empresas de construção, nos contratos de obras públicas.
- xi) Foram também realçados os desafios estruturais e funcionais, na medida em que o Código “prevê a criação de estruturas técnicas e administrativas complexas, cuja operacionalização exigirá [...] um capital humano altamente especializado”, particularmente relacionado com as atribuições do BRI e do ARI.
- xii) O Código deverá especificar as qualificações exigidas para o exercício da função de ARI, o processo de recrutamento, a formação e a acreditação desses profissionais; e ainda critérios de destituição (art. 46.º).
- xiii) Por essas razões o Código só deveria entrar em vigor depois dos preparativos prévios à instalação do BRI, os trabalhos preparativos ao funcionamento da plataforma eletrónica, e a regulamentação complementar sobre os requisitos e o estatuto do ARI. Sem isto, “corre-se o risco de criar um sistema legal formalmente moderno, mas operacionalmente disfuncional, gerando insegurança jurídica e desconfiança nos agentes económicos”.
- xiv) Recomenda-se avaliar a possibilidade de se introduzir no Código medidas destinadas a flexibilizar os requisitos formais de alienação dos bens do Acervo, com vista a reduzir os custos e

imprimir maior celeridade nas transações, com o que se pode garantir uma tramitação mais rápida dos processos de recuperação e insolvência.

- xv) Foram apresentadas ainda propostas de emenda de disposições do Código relativas aos artigos sobre representações permanentes (2.º/3), o âmbito subjetivo (2.º/3), a insolvência iminente (3.º/5), prazo para abertura do processo (23.º/1), notificação e publicidade da abertura do processo (35.º), nomeação e estatuto do ARI (44.º), destituição do ARI (62.º), compensação de créditos (62.º), negociação com credores (82.º e seguintes), pagamento das dívidas do processo, dos credores, e dos créditos privilegiados (153.º, 154.º, 156.º), exoneração do passivo restante (171.º)

Apresentaram SUBMISSÕES por escrito: o BAD, o BNU, o BNCTL e a CCI. Vão em anexo a este Relatório.

- d) Da **sessão com profissionais de contabilidade, auditoria e direito**, realçamos as seguintes observações e recomendações:

- i) A necessidade de se adotar, antes da entrada em vigor do Código, normas de contabilidade organizada e padronizada, que devem incluir demonstrações financeiras, bem como a obrigatoriedade do registo de contas e resultados financeiros. Estas são condições para que o Código tenha operacionalidade prática.
- ii) A necessidade de se garantirem as condições para um funcionamento eficaz do BRI, dada a complexidade das suas funções (pessoal técnico, registo de processos, tramitação digital), bem como da plataforma digital prevista no Código. Há fraquezas institucionais e tecnológicas as quais devem ser

impreterivelmente superadas sob pena de fazer fracassar o sistema de insolvência que se quer instalar.

- iii) Reservas e/ou objeção quanto à utilização de trabalhadores da Administração Pública para a função de ARI, face à falta de “formação técnica adequada em insolvência, direito, gestão empresarial ou contabilidade; experiência prática na gestão de empresas em crise ou na liquidação ordenada de património; e cultura de atuação independente da função pública”. Foi dito que esta situação pode ter como “consequência prática [um] elevadíssimo risco de gestão ineficaz dos processos, fraudes ou manipulações em inventários e liquidações, demoras e nulidades processuais, e violação de direitos constitucionais dos cidadãos.”
- iv) O sistema proposto “concentra poder excessivo em agentes administrativos sem mecanismos fortes de supervisão prática”.
- v) Também referiram, como problemas que podem condicionar o sucesso na prática do sistema de insolvência, a falta de registo de bens imóveis e a dificuldade de acesso a informações fiscais e bancárias. A falta de registo de imóveis e efetivação de garantias hipotecárias resulta na impossibilidade de torná-las efetivas em relação a terceiros, ficando esses créditos classificados como meros créditos comuns, e não como créditos garantidos.
- vi) Chamaram a atenção para o tratamento a dar aos créditos laborais e aos créditos da Segurança Social, bem como aos créditos da Administração Tributária.
- vii) Propuseram alargar a aplicação do Código aos empresários em nome individual (ENIN) – estes constituem mais de 50% dos registos empresariais junto do SERVE.
- viii) Propuseram igualmente alargar a aplicação do Código às pessoas singulares não titulares de empresa.



- ix) Recomendaram repensar a relação funcional entre o BRI e o ARI, bem como a distribuição de competências entre um e outro, como, por exemplo nos casos dos artigos 92.º, 114.º/4, 115.º/3, 146.º/3, 162.º/1 e 165.º.
- x) Foi apresentada uma proposta de se fasear a entrada em vigor da lei, (A) começando-se por uma aplicação piloto, com período experimental limitado a Dili ou mais um outro município piloto; (B) “iniciar o processo no Tribunal de Primeira Instância em vez do BRI, numa fase experimental [...] criando desde já bons precedentes de defesa dos direitos do devedor e do credor com a supervisão dos juízes, que poderá depois passar para o BRI...”
- xi) Foram apresentados diversos comentários e propostas referentes às disposições legais do Código, que por serem inúmeros, totalizando 37, vamos apenas mencionar os artigos sobre que incidem, remetendo o leitor para as SUBMISSÕES escritas: artigos 2 (finalidade), 3 (âmbito subjetivo), 19/5 e 9 (princípio do inquisitório), 22 (funções do BRI), 26/4 (requerimento de abertura do processo), 27/1-d e 3, (junção de documentos pelo devedor) 29-a (apreciação do requerimento de abertura pelo BRI), 31/2 e 5 (apresentação de requerimento de abertura por terceiro), 33/1 e 8, e 33/4 (decisão pelo Tribunal), 34 (medidas cautelares), 36/1 (notificação da declaração), 36/5 (notificação da declaração), 37/2-b e 3 (publicidade e registo), 40 (legitimidade para recorrer), 41/1 e 4 (processamento e julgamento do recurso), 42 (efeitos da revogação), 46 (destituição do ARI), 53 (remuneração e alimentos [do devedor]), 54/1 (efeitos sobre ações pendentes), 56/7 (instauração de novas ações), 60 (responsáveis solidários e garantes), 76 (créditos laborais), 78/5 e 6 (pessoas relacionadas com o devedor), 84 (tutela dos credores do processo), 92 e 92/6

(decisão sobre verificação e graduação de créditos), 110/6 (participação na assembleia de credores), 113/3 (votos), 114/1 e 2 (votação do plano [de recuperação]), 115/3 (resultado da assembleia de credores), 118 (não homologação solicitada pelos interessados), 119/1 (sentença), 146/3 (modalidades de alienação), 150 (proibição de aquisição), 162/1 (cautelares de prevenção), 165 (pagamento e prescrição), 169/1 e 8 (tramitação [incidente de qualificação da insolvência]), 170 (sentença de qualificação), 203 c/c artigo 1 (definição de “representante estrangeiro”), 214/3 (medidas após o reconhecimento de um processo estrangeiro).

Apresentaram SUBMISSÕES escritas a firmas de advogados Vieira de Almeida & Associados, Wong Alliance Law Office, Da Silva Teixeira & Associados. Vão em anexo ao presente Relatório.

e) Da sessão com o Professor Paulo de Tarso Domingues, especialista em Direito Comercial e autor do projeto do Código de Recuperação e Insolvência, transcrevem-se as seguintes notas sumárias da audiência:

- i) O sistema proposto apresenta duas características distintivas, que são:
 - Desjudicialização e atribuição de condução do processo a uma entidade administrativa (o Balcão): A primeira grande opção foi a desjudicialização do processo. A intervenção do tribunal seria sempre em *ultima ratio*, sempre que estejam em causa direitos fundamentais. Optou-se por uma entidade chamada Balcão de Recuperação e Insolvência.
 - Administrador de Insolvência: A outra grande escolha tem a ver com o ARI. Aqui optou-se pelo recurso a trabalhadores

da Administração de Pública. Em Portugal, os ARI são agentes privados – que também foi a nossa sugestão no projeto do Código. A nossa experiência em Portugal revela ocorrência de casos de corrupção, porque estão envolvidos grandes montantes. Isto não quer dizer que não haverá corrupção no caso de agentes da Administração Pública. Mesmo optando por um agente da Administração Pública, é necessário fixar normas apertadas. Há que ter a atenção para que não seja nomeado sempre o mesmo ARI. Variar as nomeações dos ARI ajuda a esbater os riscos de corrupção e incumprimento. Devem tentar regular já nesta Lei aspetos como quem pode ser ARI (qualificação, experiência) e as suas responsabilidades e deveres.

Referiu-se ao seu artigo publicado na revista da Faculdade de Direito da UNTL, onde expõe com maior detalhe as principais características do Código.¹³

- ii) Mencionou alguns traços principais do sistema proposto, como são:
- Prevalência da recuperação sobre a insolvência
 - O princípio *par conditio creditorum*: os credores em condições iguais merecem tratamento igual.
 - O princípio da nova oportunidade (*fresh start*): embora o padrão atual universal sejam três anos para a extinção das obrigações do devedor, o Código alargou esse período para 5 anos.

¹³ Este artigo foi distribuído aos Deputados no *briefing* para estes organizado pelas assessorias das Comissões.

iii) Em nota saliente referiu que os créditos laborais na Proposta de Lei foram despromovidos em relação ao tratamento que lhes era dado no projeto de Código. Os créditos laborais são sempre tratados de modo diferente, com prioridade absoluta.

iv) Na interação que subsequentemente teve lugar, em resposta às questões colocadas pelos Deputados, o convidado teve a oportunidade de opinar sobre as seguintes questões:

- *Vacatio legis* deve ser longa, deixar passar um período de conhecimento e sensibilização. Deve ser de meses e não de dias.
- Nomeação do ARI - qual é o modelo, qual o perfil, quais as qualificações? Isto é uma decisão política, baseada no conhecimento da realidade timorense. O pior erro é aprovar uma lei que depois não pode ser implementada. Se optarem por agentes da Administração Pública, como uma senhora Deputada disse, pode haver dificuldades em encontrar pessoas qualificadas.
- Qualificação do ARI: é uma característica em todos os países que o perfil seja de economia, gestão de empresa, contabilidade. A nomeação deve ser casuística tendo em conta a natureza da empresa em causa.
- A função da recuperação e insolvência não é resolver os problemas de gestão da empresa.
- A finalidade do processo de recuperação e insolvência é regular o pagamento ordenado dos devedores, para que o devedor não exerça preferência nos pagamentos dos seus credores.
- Há uma realidade na maioria dos países, incluindo Portugal, que é a de que a grande maioria dos casos é de insolvência e

liquidação, e não de recuperação. Logo, o processo visa a ordenada retirada da empresa do mercado, com os menores danos possíveis.

- Muitas vezes para recuperar uma empresa não basta reestruturar o passivo; é preciso injetar capital na empresa. Assim, estes credores devem ser os mais protegidos, porque arriscam o seu capital para ajudar a salvar a empresa em dificuldade.
- Mudanças em relação ao projeto de 2017:
 - Os créditos laborais deixaram de ter a primazia que tinham. Há um padrão internacional de especial tutela dos trabalhadores.
 - A passagem das competências do BRI para o ARI em vários artigos deve ser revisitada porque aparenta ter ficado “mal costurado” o novo arranjo que consta da Proposta de Lei.
- O Estado não deve assumir o pagamento dos créditos não reavidos. Não é sua responsabilidade. Quem empresta dinheiro está sempre na contingência de não o reaver; é parte da vida dos negócios. O único caso em que o Estado intervém, quando intervém, é para assegurar o pagamento de parte ou totalidade dos créditos dos trabalhadores.
- Sobre se este é o momento para a aprovação desta lei, disse que entende que não há momento ideal; na sua opinião Timor-Leste deve avançar com a aprovação. As melhorias poderão ser efetuadas posteriormente.
- Sobre as garantias aos devedores, referiu que estas estão asseguradas, sem prejuízo de um tratamento condizente para o caso da insolvência fraudulenta.

v) No prosseguimento da interação com os Deputados, o convidado teve ainda a oportunidade de expor a sua opinião sobre as seguintes questões:

- Em todos os países, a esmagadora maioria das empresas são micro, pequenas e médias. As grandes empresas representam apenas cerca de 8%. Portanto, não é uma característica exclusiva de Timor-Leste que as micro, pequenas e médias constituam a maioria das empresas.
- A finalidade de uma lei de insolvência não é pagar aos credores. É recuperar a empresa, se for viável, ou realizar a sua liquidação ordenada. A recuperação das empresas é sempre feita às custas dos credores, que abrem mão de parte dos seus créditos; são eles que votam o plano de recuperação e tomam essa decisão.
- É ao credor que cabe avaliar o risco e não à Câmara de Comércio e Indústria. As associações empresariais não devem ter aqui nenhum papel. Esta é uma tarefa que cabe só ao credor, que tem de fazer esse juízo, fazer essa avaliação e decidir sobre o risco que está disponível a correr.
- Os únicos créditos que têm uma proteção especial são os dos credores que concedem crédito depois de a empresa ter entrado no processo de recuperação e insolvência. Dando um exemplo referiu que sobre isso há uma Diretiva da UE de 2019. Como se vê, isto é recente na Europa, e cabe aos senhores Deputados decidirem se se deve dar este tratamento especial a estes créditos. Na sua opinião devemos adotar esta perspetiva, que aliás está prevista no Código.



Comissão de Assuntos Constitucionais e Justiça

- O *fresh start* só é aplicável à pessoa singular titular de empresa, não à sociedade comercial; mas desde que a insolvência não seja fraudulenta.
- Em termos do apoio do Estado a empresas em dificuldades só se admite em casos excecionais. Só situações extraordinárias devem merecer tratamento excecional, como foi o caso da COVID. Fora disso, os Estados não devem por a “mão por baixo dos devedores e credores”. Tem de se deixar o mercado funcionar, com os seus riscos. Os empresários credores, como os devedores, são adultos e são eles que têm de correr o risco das decisões que tomam e o Estado não deve ter uma postura paternalista.



II – APRECIÇÃO

8. PRINCIPAIS QUESTÕES QUE O PROJETO DE LEI SUSCITA

8.1. Desjudicialização dos processos de insolvência – Dos tribunais para a Administração Pública

- a) Na tradição e experiência de muitos países, designadamente os países lusófonos, incluindo Macau, os processos de recuperação e insolvência são conduzidos pelo Tribunal, estando a cargo de um juiz. Assim, é o Tribunal que faz a nomeação do administrador de recuperação e insolvência e supervisiona o seu desempenho.

É verdade que há países em que há instituições não judiciais que desempenham um papel nos processos de recuperação e/ou de insolvência. Sabemos que há pelo menos 34 países nesta situação, porque são membros afiliados de uma organização mundial chamada Associação Internacional de Reguladores de Insolvência (*International Association of Insolvency Regulators - IAIR*). As funções que desempenham variam de país para país.

A presente Proposta de Lei opta por um modelo em que a condução dos processos de recuperação e insolvência é feita não pelo tribunal, mas por uma entidade administrativa, designada por “Balcão de Recuperação e Insolvência” (BRI).

- b) Como já foi visto atrás, designadamente nos pontos 4.2 e 5.2., bem como nas opiniões expressas durante as audiências públicas, esta solução tem os seus riscos em face das fragilidades atuais e requererá um enorme trabalho de capacitação institucional e de capacitação técnico-profissional desta entidade administrativa.
- c) Exigirá também uma decisão bem ponderada sobre o seu enquadramento institucional.

Primeiro, sobre a decisão de se será uma entidade da administração direta ou da administração indireta.

Segundo, sobre que departamento ministerial exercerá a direção ou a tutela, conforme o caso. Nos países que seguem este modelo, às vezes está no Ministério da Justiça, outras vezes no Ministério das Finanças, e algumas vezes no Ministério do Comércio e Indústria.

Terceiro, sobre o regime de exercício de funções por parte dos funcionários afetos à entidade, isto é, se será em regime de exclusividade ou em acumulação com outras funções que já exerçam enquanto funcionários ou agentes da Administração Pública.

Sobre estas questões, numa Nota Informativa produzida pela Unidade de Apoio Jurídico do MECAE, em 2016, sobre o documento do Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB) *"TIMOR-LESTE: Documento de Política sobre a Conceção e Implementação de um Sistema de Insolvência, Junho de 2016"*, aquela Unidade recomendava a inserção desta entidade como uma unidade da administração direta no ministério competente, para minimizar os custos em recursos humanos. Recomendavam também que o seu quadro de pessoal fosse composto por 1 gestor, 1 administrativo, 1 assessor especialista em insolvência, e 2 ou 3 profissionais a serem formados e orientados em direito comercial, insolvência e gestão de empresas.

8.2. Estatização da administração da insolvência – agentes da Administração Pública em vez de profissionais privados

- a) Esta Proposta de Lei faz opção por um modelo em que o Administrador de Recuperação e Insolvência (ARI) não é um profissional privado independente, mas um agente da Administração Pública.
- b) Dada a natureza das suas funções, e as qualificações e experiência profissionais requeridas, o ARI é normalmente um profissional privado e

independente, conhecedor das matérias de administração de empresas, contabilidade empresarial, gestão de património ou direito comercial/empresarial. Ele só atua quando há um caso de insolvência e é nomeado para administrar esse caso. Quando não tem nenhuma nomeação e não está a exercer como ARI, está ocupado com tarefas da sua profissão no seu escritório privado.

- c) Além dos estudos e qualificação técnica, é no exercício quotidiano que esses profissionais privados adquirem e aprofundam o traquejo e o domínio necessário das matérias que lhes serão úteis e indispensáveis quando tenham de atuar como ARI.
- d) Quando se opta por um modelo em que o ARI é recrutado de entre funcionários ou agentes da Administração Pública, a questão que logo se coloca é a de saber se há dentro dela profissionais com o perfil técnico e experiência requeridos. Quando a resposta é não, defende-se logo com o argumento de que o ARI pode ser recrutado “ad hoc”, por contrato a termo com a Administração Pública, de entre profissionais privados. Eventualmente argumentar-se-ia, em adição, que o recurso a este expediente acabaria por ser quase o mesmo que nomear um profissional privado como ARI. Só a experiência poderá dizer se esta solução funcionará na prática.
- e) Não podemos deixar de notar que a Proposta de Lei se afastou da opção que tinha sido feita no Projeto de Código de Recuperação e Insolvência, em 2017, em que o ARI era recrutado de entre profissionais privados. Na alínea b) do artigo 22.º (funções do BRI) do Projeto afirmava-se que uma das funções do BRI era a “formação, avaliação, certificação e supervisão dos profissionais que venham a exercer as funções de administradores de recuperação e insolvência, assegurando a existência de uma bolsa de profissionais que possam desempenhar as funções de ARI” (o sublinhado é nosso). E depois no n.º 1 do artigo 44.º (nomeação e estatuto do BRI) afirmava-se que “a nomeação do

ARI é da competência do BRI, recaindo em pessoa inscrita na lista oficial de administradores de recuperação e insolvência [...]”.

- f) Nas audiências públicas houve várias opiniões a favor da solução contemplada no Projeto do Código, onde o BRI possuiria uma lista de ARIs previamente acreditados, constituída por profissionais independentes, formados em contabilidade empresarial, direito, gestão de empresas, com 5-10 anos de experiência adequada ao exercício da função.

8.3. Estatuto do Administrador de Recuperação e Insolvência – Uma lacuna que há que suprir

- a) No Projeto de Código da Recuperação e Insolvência, de 2017, - que, como já vimos, optava pelo modelo de ARI privado e independente – o Estatuto do ARI é matéria remetida para diploma legislativo próprio. O artigo 44.º tinha como epígrafe “nomeação e estatuto”.
- b) O Estatuto do ARI, como prática universal e também recomendada pelo “Guia Legislativo sobre uma Lei de Insolvência” da UNCITRAL (Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional), o estatuto do ARI inclui matérias como (i) Qualificações, (ii) Acreditação/Certificação, (iii) Seleção e nomeação, (iv) Supervisão, (v) Funções e Tarefas, (vi) Deveres de confidencialidade, (vii) Remuneração, (viii) Agentes e auxiliares do ARI, (ix) Destituição, (x) Substituição.
- c) Nesta Proposta de Lei, o artigo 44.º mantém a mesma epígrafe (“nomeação e estatuto”), mas sobre o estatuto nada é dito.
- d) Qualquer que seja a solução, isto é, quer se opte por ARI como trabalhador da Administração Pública ou ARI como profissional privado independente, será necessário regular o seu Estatuto. No mínimo, devemos desde já nesta lei, fixar uns critérios mínimos sobre qualificação profissional, formação, exame de acreditação/certificação.

8.4. BRI e ARI – Desconfundir a função institucional do BRI da função técnico-profissionais do ARI.

- a) Há funções de condução do processo de recuperação e insolvência que são funções de natureza institucional e que cabem ao BRI. Estas funções são aquelas que caberiam ao Tribunal no modelo “judicializado”. São funções de condução e superintendência do processo e supervisão do ARI. Estas funções são distintas das funções de administração da recuperação e insolvência, que são funções de natureza técnico-profissional ligadas ao planeamento e execução prática das medidas concretas de recuperação da empresa ou da sua liquidação.
- b) Identificámos vinte e quatro (24) instâncias (situações) em que funções atribuídas ao BRI no Projeto do Código, foram transferidas para o ARI. Por ora, não seremos exaustivos enumerando todos os casos. Como também não afirmaremos peremptoriamente, por ora, que em todos os casos a alteração provoca uma distorção do modelo das relações funcionais e separação das competências, segundo o qual o BRI deverá exercer a supervisão e garante o controle das decisões do ARI. Mas há casos em que, de facto isto ocorre. Com efeito, em alguns casos essa garantia de controlo é eliminada, designadamente quando se atribui ao ARI o controlo dos seus próprios atos.
- c) Vejamos o seguinte exemplo, relativamente à lista de créditos e sua graduação:
 - i. O artigo 88.º estabelece que a lista dos credores é elaborada pelo ARI;
 - ii. O artigo 89.º dispõe que a lista pode ser impugnada. O mesmo artigo estipula que o ARI pode responder à impugnação;
 - iii. No n.º 1 do artigo 92.º, que trata da decisão sobre a verificação e graduação de créditos e sua homologação, a competência foi retirada ao BRI e atribuída ao ARI. Ou seja, o ARI decide e homologa a lista por si mesmo preparada. Não pode ser! É como ser juiz em causa própria;

- iv. No n.º 2 do mesmo artigo 92.º, que trata da decisão sobre as impugnações à lista de créditos e sua graduação, a competência foi retirada ao BRI e atribuída ao ARI. Ou seja, o ARI decide sobre as impugnações apresentadas contra a lista de créditos por ele mesmo elaborada. Claro que não pode ser!
- d) Com isto queremos dizer que será necessário, na fase da Especialidade deste processo legislativo, passar a pente fino cada uma dessas 24 transferências de competência do BRI para o ARI, para garantir que a coerência do sistema não é colocada em causa.

8.5. Créditos laborais

- a) No Projeto do Código, os créditos laborais tinham preferência sobre todos os créditos, exceto os créditos do processo (os custos da administração do processo). Esta é uma opção cada vez mais universalmente defendida.
- b) Como se pode ler no já mencionado “Guia Legislativo sobre uma Lei de Insolvência” da UNCITRAL, na maioria dos Estados os créditos laborais constituem uma categoria ou classe de créditos. E num número significativo de casos, esses créditos estão graduados acima dos próprios créditos garantidos. Esta abordagem é consistente com a proteção especial que é assegurada aos trabalhadores noutras áreas do regime de insolvência (por exemplo, manter a continuidade do emprego é uma das prioridades da recuperação da empresa ou a sua venda como um todo, de modo a que ela possa continuar a operar como empresa), como também é consistente com a proteção aos trabalhadores consagrada em tratados internacionais¹⁴.
- c) Estas soluções que posicionam os créditos laborais acima dos créditos garantidos, justificam-se ainda, como defendeu o Professor Paulo de Tarso Domingues, pelo facto de que o trabalhador é um credor diferente dos

¹⁴ Por exemplo, a Convenção da OIT n.º 173, de 1992, sobre a Proteção das Reclamações dos Trabalhadores (Insolvência do Empregador). Podemos ainda referir a antiga Convenção sobre a Proteção dos Salários de 1949 (n.º 95) da OIT.

demais. Por necessidade de subsistência, ele dá como crédito o seu trabalho para receber o pagamento no final de um determinado período (semana ou quinzena ou mês). Os outros credores são empresários, e quando concedem crédito estão no exercício do seu negócio e assumem os riscos inerentes ao mesmo; concedem crédito a troco de um ganho, que são os juros.

- d) Nesta Proposta de Lei os créditos laborais foram despromovidos, passando para uma posição inferior aos créditos garantidos. Esta solução prevista na Proposta de Lei poderia eventualmente encontrar alguma explicação ou justificação se o nosso país possuísse um fundo de compensação de salários, que assumiria o pagamento de salários e outros créditos laborais em lugar da empresa insolvente, como alguns países possuem.
- e) Esta matéria, a nosso ver, deverá merecer consideração na fase da Especialidade do processo legislativo.

8.6. Quadro Legal complementar

Ficou evidenciado pela análise dos estudos a que a Comissão teve acesso, bem como pelas opiniões e argumentos apresentados à Comissão no âmbito das audiências públicas que, além das importantes tarefas de criação do quadro institucional adequado e da capacitação profissional, é condição indispensável ao sucesso do sistema de insolvência que se quer implantar, que se adote legislação que, em conjunto com o Código, venha completar o quadro legal conexo com as matérias da insolvência e recuperação. A legislação deverá cobrir, nomeadamente, as seguintes matérias:

- a) Contabilidade empresarial organizada e padronizada.
- b) Registo de resultados e contas anuais das empresas.
- c) Acreditação/certificação de contabilistas profissionais e auditores de contas.
- d) Registo Predial e registo de hipotecas.
- e) Organização e funcionamento do Balcão de Recuperação e Insolvência

f) Estatuto do Administrador de Recuperação e Insolvência

8.7. Entrada em vigor

- a) Outro aspeto importante a resolver prende-se com a entrada em vigor do Código. Todas as partes ouvidas, incluindo o Governo, reconheceram que a *vacatio legis* não deve ser inferior a 6 meses.
- b) O argumento subjacente em defesa deste prazo alargado é o de que é necessário conceder tempo para o Governo implementar as medidas preparatórias necessárias à boa execução do Código, quer de âmbito institucional, quer de âmbito legislativo.
- c) Todavia, devemos ter em conta o que a experiência nos ensina sobre este assunto, que é o facto de que muitas vezes mesmo com a entrada em vigor muito diferida, o Governo não consegue adotar regulamentação ou implementar medidas necessárias.
- d) A consequência grave desta prática, é a lei entrar em vigor, passada a *vacatio legis*, sem que as medidas e legislação estabelecidas como pré-requisitos estejam adotadas. Este é um risco que se pretenderá sempre evitar. Assim, deve ser considerada uma solução alternativa à fixação de uma data para a entrada em vigor, que pode consistir em condicionar a entrada em vigor do Código à aprovação da legislação considerada como condição *sine qua non*.

III- RECOMENDAÇÕES AO GOVERNO

9. Sobre o quadro de pessoal do BRI

- a) Considerar a integração do BRI na administração direta, dentro do Ministério da Justiça ou das Finanças, em linha com a proposta contida na Nota Técnica do MCAE de 2016;

- b) Sobre composição e designação de membros para o BRI, seguir a proposta apresentada no mesmo documento do MCAE acima referido, cujos termos já foram descritos neste Relatório e Parecer;
- c) Evitar posições a tempo inteiro: o cargo de chefe/gestor do BRI pode ser exercido por inerência de funções;
- d) No caso de prevalecer a atual opção de o ARI ser um trabalhador da Administração Pública, este não deverá estar à disposição do BRI a tempo inteiro: continua a exercer as suas funções na Administração Pública e só estará a tempo inteiro a trabalhar para o BRI quando nomeado para um processo de insolvência.

10. Sobre a aprovação da legislação complementar

Recomendamos ainda a aprovação de legislação complementar acima referida no ponto respeitante ao “Quadro legal” deste Relatório e Parecer, que aqui repetimos:

- a) Contabilidade empresarial organizada e padronizada.
- b) Registo de resultados e contas anuais das empresas.
- c) Acreditação/certificação de contabilistas profissionais e auditores de contas.
- d) Registo Predial e registo de hipotecas.
- e) Organização e funcionamento do Balcão de Recuperação e Insolvência.
- f) Estatuto do Administrador de Recuperação e Insolvência.

IV – CONCLUSÕES

11. Quanto à tramitação processual legislativa

- 11.1. Comissão de Assuntos Constitucionais e Justiça, é competente em razão da matéria, nos termos da Deliberação que fixa as competências materiais das Comissões Especializadas Permanentes e tem, por isso, legitimidade, nos termos do artigo 101.º do Regimento do Parlamento Nacional, para proceder à apreciação inicial e produzir “Relatório e Parecer”.

11.2. Observa-se também que, admitido o Projeto de Lei, do despacho da Excelentíssima Presidente do Parlamento Nacional não foi interposto recurso, previsto no artigo 99.º do Regimento do Parlamento Nacional, pelo que não há obstáculo à apreciação pela Comissão.

11.3. Está cumprido o prazo mínimo estipulado no artigo 106.º do Regimento do Parlamento Nacional, pelo que o presente Projeto de Lei está em condições de ser debatido e votado na Generalidade, no Plenário.

12. Quanto ao mérito da proposta de lei com referência ao objeto do debate na Generalidade

12.1. Lembrando que, nos termos do n.º 1 do artigo 105.º do Regimento do Parlamento Nacional, "a discussão na generalidade incide sobre os princípios e o sistema de cada projeto ou proposta de lei.", não se identifica nada que pudesse esta Comissão invocar como possível causa para rejeição desta iniciativa.

12.2. Admitindo que pode ser, com mérito, reconhecida como uma boa lei, como bem foi também reconhecido por todas as partes ouvidas, e assumindo que, como se costuma dizer, as leis podem sempre ser melhoradas no futuro, guiados pela experiência de implementação na prática, somos, no entanto, do entendimento de que esta proposta de lei pode e deve ser melhorada já no curso do atual processo de aprovação. Há correções e ajustes que se impõe fazer.

12.3. De entre esses aperfeiçoamentos e correções a fazer, alguns já foram identificados no capítulo da apreciação (Capítulo II). Outras matérias estão também devidamente identificadas pela Comissão e outras ainda recomendadas pelas partes interessadas ouvidas nas audiências públicas. Todas estas questões serão objeto de atenção da Comissão. Algumas impõem-se para assegurar coerência de alguns princípios, enquanto outras serão do foro das opções de política legislativa sobre modelos a adotar.

- 12.4. Deveremos ainda considerar para o debate na Especialidade, de entre estas últimas questões, a proposta de incluir no âmbito subjetivo do Código os credores informais.
- 12.5. Como ficou sobejamente demonstrado ao longo deste Relatório, a boa e efetiva aplicação do Código requer trabalho a montante, de preparação das condições necessárias, quer ao nível das capacidades institucionais, quer das capacidades técnico-profissionais, quer ainda da construção do quadro legal complementar à legislação de insolvência. A ausência destas condições prévias e determinantes porá em grande risco o sucesso do sistema de insolvência que se quer implantar no país. Por isso, deverá merecer a devida ponderação a solução quanto à entrada em vigor do Código.
- 12.6. Por fim, convém lembrar ainda que no passado recente (2018) se defendeu que era prematura a introdução de um sistema de insolvência enquanto o ambiente de negócios não apresentasse condições propícias; bem como agora também há opiniões que entendem que o sistema de insolvência que se quer introduzir pode vir a ter efeitos contraproducentes com a retração do crédito oferecido pelos bancos comerciais, a “clandestinização” ou “informalização” das empresas e dos negócios, designadamente enquanto não houver o registo de propriedade imobiliária e de hipotecas para efeitos de garantias dos créditos, e não houver o acesso à informação credível sobre a situação financeira e patrimonial das empresas.

V – PARECER

13. Consubstanciado no que vem dito nas Conclusões, **é parecer desta Comissão** que, vindo a presente Proposta de Lei a ser agendada para “Discussão e Votação na Generalidade”, deverá merecer votação favorável, pois não se verifica nenhuma

causa em matéria dos princípios e sistema nela adotados que pudesse ser invocada para conduzir à sua rejeição na votação na Generalidade.

14. **É ainda parecer da Comissão** que a Proposta de Lei carece de ajustes e aperfeiçoamentos, que em muitos casos se impõe fazer em benefício dos princípios e do sistema adotados, a serem considerados e efetuados na fase própria deste processo legislativo. Nessa ocasião deverão ser ponderadas todas as matérias arroladas pela Comissão, bem como pelas partes ouvidas nas audiências públicas, para a melhoria do Código.

V – APROVAÇÃO DO RELATÓRIO

15. A Comissão observou, na feitura do presente Relatório, as disposições do artigo 34.º do Regimento do Parlamento Nacional, designadamente o n.º 1 quanto ao seu conteúdo, o n.º 2 quanto ao formulário, o n.º 4 quanto à iniciativa e responsabilidade, e o n.º 5 quanto ao objeto da votação.
16. O Relatório e Parecer foi discutido e votado na Comissão, na reunião do dia 28 de Maio de 2025, quarta-feira, tendo sido aprovado com 6 votos a favor, 0 votos contra e 3 abstenções.

Díli, Sede do Parlamento Nacional, 28 de maio de 2025.

O Relator,



Albino da Silva

O Presidente da Comissão,



Patrocínio Fernandes dos Reis