

À DIPLEN
Distribuir aos deputados
fratamento c/a legislação
14-6-24



Divisão de Apoio ao Plenário

NOTA DE ADMISSIBILIDADE N.º 11/2024/DIPLEN

DATA: 13-6-2024

Preparada por:

José Manuel Pinto

Iniciativa: Proposta de lei sobre o regime jurídico das garantias mobiliárias

Data da entrada: 31-5-2024

Numeração: Proposta de Lei n.º 10/VI (1.ª)

(artigo 95.º, n.º 1, primeira parte, do Regimento do Parlamento Nacional¹)

¹ Regimento do Parlamento Nacional n.º 1/2016, de 11 de maio, abreviadamente designado por RPN.



Divisão de Apoio ao Plenário

I

REQUISITOS FORMAIS E MATERIAIS DA INICIATIVA

Verificação dos requisitos gerais obrigatórios	Normas	SIM	NÃO
O documento é apresentado em papel?	decorrência da distribuição de cópias prevista no artigo ² 101.º-1 e no art 163.º-1 do RPN	x	
O texto está redigido em língua portuguesa?	art 98.º-1-a) do RPN	x	
O texto é apresentado sob forma articulada?	art 98.º-1-b) do RPN	x	
A iniciativa legislativa tem título que traduza o seu objeto principal?	art 98.º-1-c) do RPN	x	
O texto traz justificação ou exposição de motivos?	Art 11.º-1 da Lei da Publicação dos Atos ³ ; art 98.º-1-d) do RPN	x	
O texto contém esboço de preâmbulo da lei?	art 7.º-1 da LPA; art 98.º-2 do RPN	x	
O Governo é competente para apresentar a proposta de lei e o Parlamento Nacional para a aprovar?	arts 95.º-2-e), 97.º-1-c), 115.º-2-a) e 116.º-c) da CRDTL ⁴ ; art 90.º do RPN	x	
O documento está assinado pelo Primeiro-Ministro e pelo ministro ou ministros competentes em razão da matéria?	art 11.º-3 da LPA; art 96.º-2 do RPN	x	
Há menção à data da aprovação da proposta de lei em Conselho de Ministros?	art 11.º-3 da LPA; art 96.º-2 do RPN	x	
A iniciativa legislativa é inteligível e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa?	art 92.º-1 do RPN	x	
A iniciativa legislativa enferma de alguma inconstitucionalidade grosseira ou flagrante?	art 92.º-1 do RPN		x
Está respeitada a chamada “lei-travão” (não se aumentarem despesas ou diminuírem receitas do Estado no ano em curso)?	art 97.º-2 da CRDTL; art 93.º do RPN	x	
Foi pedido processamento de urgência?	art 97.º do RPN		x

² Abreviado para “art” ou “arts”.

³ Lei n.º 1/2002, de 7 de agosto, publicada no *Jornal da República*, Série I, n.º 1, de 4 de junho de 2003, também apelidada de “Lei-Formulário”, abreviadamente designada por LPA.

⁴ Constituição da República Democrática de Timor-Leste.



Divisão de Apoio ao Plenário

Verificação de formalidades não obrigatórias	Normas	<u>SIM</u>	<u>NÃO</u>
O texto está também redigido em língua tétum?	art 98.º-1-a) do RPN		x
Foi enviado aos serviços de apoio o suporte eletrónico do documento em formato editável?	<i>Não existe, mas é condição indispensável à tramitação</i>	x	
É necessária informação complementar da parte dos serviços competentes para tratamento de questões substantivas concretas?	<i>Não existe; depende da necessidade que se verificar e de pedido da Mesa do Parlamento Nacional</i>		x

II

PROCEDIMENTO APLICÁVEL E TRAMITAÇÃO A OBSERVAR

Aplica-se o processo legislativo **comum** regulado nos artigos 90.º a 117.º do RPN.

III

CONCLUSÕES

Conclui-se que a proposta de lei reúne as condições constitucionais, legais e regimentais para ser admitida.

Considera-se competente para proceder à apreciação inicial e elaborar o relatório e parecer a que se referem o n.º 1 do artigo 101.º e o n.º 1 do artigo 103.º do RPN a **Comissão de Assuntos Constitucionais e Justiça**.

A proposta de lei apresenta-se bem estruturada do ponto de vista da legística formal e as imperfeições gramaticais e de legística que possa conter podem ser corrigidas durante a fase da redação final, se a iniciativa vier a merecer aprovação.



Divisão de Apoio ao Plenário

Na nota justificativa submetida ao Conselho de Ministros, o Governo situa a competência para o Parlamento Nacional aprovar a iniciativa legislativa na alínea e) do n.º 2 do artigo 95.º da Constituição, que se refere a direitos, liberdades e garantias em geral, e na alínea g) do n.º 1 do artigo 96.º também da Constituição, onde, todavia, se prevê uma matéria - sistema financeiro e bancário - dificilmente relacionável com o regime jurídico em questão.

Analisada brevemente a proposta de lei, cabe-nos fazer seis observações de natureza material.

A **primeira observação** prende-se com a deficiente definição do âmbito de aplicação do ato legislativo, o qual, segundo o n.º 1 do artigo 2.º, reside nos “contratos que têm por objeto a cessão definitiva, sem função de garantia, de créditos a receber”⁵. Acontece que, conforme se verifica pela definição de “contrato de garantia” que consta da alínea a) do artigo 3.º, o regime jurídico que se pretende instituir diz respeito a um objeto bem mais amplo, que se refere a todas as situações que se enquadram no conceito de contrato de garantia e não apenas à “cessão definitiva, sem função de garantia, de créditos a receber”. Ou seja, o regime aplica-se em geral – é isto que achamos dever ser dito no n.º 1 do artigo 2.º - ao contrato, independentemente da designação que as partes lhe derem, entre o garante e o credor garantido através do qual se constitui um direito de garantia, não apenas à específica situação de “cessão definitiva, sem função de garantia, de créditos a receber”. Da utilização da expressão “incluindo a cessão definitiva” na alínea a) do artigo 3.º decorre que esta situação não é todo o objeto do regime jurídico, mas apenas uma forma colateral em que o contrato de garantia pode consistir. A cessão é apenas uma parte do objeto do regime jurídico que se pretende criar. Só essa situação não pode, pois, definir todo o âmbito de aplicação, concluindo-se, assim, que a

⁵ A expressão “a receber” é tautológica.



Divisão de Apoio ao Plenário

determinação deste que consta do n.º 1 do artigo 2.º está formulada de forma incompleta.

Após breve pesquisa de leis comparadas, encontramos os atos legislativos congêneres de Angola, Cabo Verde, Moçambique e Portugal. Nas leis cabo verdiana e angolana, o objeto – que corresponde ao âmbito de aplicação objetivo – é determinado de forma abrangente referindo-se a todas as situações possíveis que devem constar da previsão normativa. Destacamos, em particular, o texto cabo-verdiano, que consideramos bem estruturado e contendo um preâmbulo de elevada qualidade técnica. O seu artigo 1.º refere, no n.º 1, quanto ao âmbito material, que o presente diploma se aplica: “a) À constituição, modificação e extinção de garantias mobiliárias constituídas sobre bens móveis de qualquer espécie destinadas a garantir o cumprimento de obrigações, de qualquer natureza, independentemente do objeto do respetivo título constitutivo e da titularidade do bem pelo devedor ou terceiro garante ou credor, bem como à sua eficácia, publicidade, ordem de prioridade e execução; b) Às cessões convencionais definitivas de créditos, exceto quanto às normas relativas à execução de uma garantia; c) Às garantias mobiliárias constituídas por lei e por decisão judicial ou arbitral, apenas para efeitos de registo e prioridade.” O n.º 2 do mesmo artigo diz respeito ao âmbito territorial e também está elaborado de forma clara. Recomendamos que a comissão competente revise o texto equivalente de Cabo Verde, que, constituindo uma peça legislativa de boa qualidade normativa, pode oferecer bons contributos para a discussão e votação da proposta de lei. A lei angolana, por sua vez, define o âmbito de aplicação de uma forma curta e sintética que igualmente é de louvar, aplicando-se a “todas as garantias mobiliárias outorgadas ao credor que se destinem a assegurar o cumprimento de uma obrigação, independentemente da forma de que se reveste o acto, da natureza da garantia ou do facto de a garantia ter sido constituída com a entrega do bem”. E a lei moçambicana é ainda mais concisa ao estabelecer que se aplica “às garantias mobiliárias constituídas sobre coisas móveis corpóreas e incorpóreas localizadas no território nacional cujo garantidor esteja no território nacional” (um bom exemplo de



Divisão de Apoio ao Plenário

como numa frase tão curta se consegue definir as três vertentes do âmbito de aplicação: objetiva, subjetiva e territorial).

A **segunda observação** relaciona-se com o conceito de “massa de bens” que consta da alínea s) do artigo 3.º. Existe no n.º 1 do artigo 197.º do Código Civil o conceito geral de “coisa composta” ou “universalidade de facto”, definida como “a pluralidade de coisas móveis que, pertencendo à mesma pessoa, têm um destino unitário”. O conceito específico de “massa de bens” tem alguma diferença substancial que o distinga do de “coisa composta” ou “universalidade de facto” (e eventualmente da união e confusão de bens a que se referem os artigos 1253.º e seguintes do Código Civil) e justifique a sua adoção a par de um outro com o mesmo significado e amplitude? Ou será que há mesmo diferenças, mas, ainda assim, difíceis de descortinar?

A **terceira observação** diz respeito à criação da Central de Registo de Informações sobre Garantias Mobiliárias, a funcionar junto do Banco Central de Timor-Leste, ao qual a Constituição comete a co-responsabilidade pela definição e execução da política monetária e financeira e a competência para a emissão da moeda nacional. Temos dúvidas, pois, de que lhe possam ser atribuídas funções registais que envolvem o tratamento de dados pessoais em princípio reservados. A legislação cabo-verdiana evitou o problema na lei primária, criando um Registo de Garantias Mobiliárias, mas relegando para diploma regulamentar a sua organização e definição, nos termos da lei que o faz e da “demais legislação que for aplicável”.

A **quarta observação** tem a ver com a definição do registo dos direitos de garantia objeto do regime jurídico em questão desenhado nos artigos 21.º a 30.º, em termos que achamos de alguma forma contraditórios, uma vez que, se num lado é definido como “serviço de registo público”, noutro (n.º 2 do artigo 22.º) as características que em geral enformam um sistema de registo são desconstruídas ao se determinar que afinal o registo constitui um simples armazenamento de dados que “nenhum outro efeito



Divisão de Apoio ao Plenário

jurídico” produz, nomeadamente presunção da existência dos direitos de garantia a que era suposto dar publicidade⁶. Estranho registo que afinal nada regista. Se a base de dados tem um sentido meramente informativo, então não é registo.

De todo o modo, comportando os artigos 21.º e 22.º todos os elementos que definem o registo criado e ficando nessa zona do articulado encerrada a sua caracterização, não vemos que sentido tem acrescentar mais à frente, como por exemplo no artigo 49.º, de resto de forma pleonástica⁷, que o registo é “de acesso público”. O registo definido lá atrás não carece de ser redefinido mais à frente, devendo laconicamente as referências limitarem-se a indicar o “registo” sem mais considerações, como acontece, designadamente, na alínea b) do n.º 4 do artigo 67.º.

A **quinta observação** é no sentido de lamentar o exagerado volume de remissões internas, nalguns casos muito pouco precisas, pois operam para conjuntos de artigos e não disposições específicas e bem localizadas no articulado. Trata-se de uma forma de regulação indireta de matérias que se deve evitar, porque dificulta sobremaneira a compreensão do regime jurídico criado, agravada no caso vertente pela circunstância de se tratar de assuntos tecnicamente muito complexos e densos como o são as relações entre credores, devedores, garantes e garantidos. E é de registar que as próprias disposições finais da iniciativa legislativa em apreço sobre a sucessão no tempo das leis em confronto têm igualmente alguma complexidade, tanto assim que se espriam por cinco artigos, do 75.º ao 79.º. Para além disso, anotamos que a proposta de lei, que contém um elevado número de artigos (81), alguns de grande extensão, contrasta com a

⁶ Sintomaticamente, a legislação moçambicana, precisamente por ter configurado o registo das garantias mobiliárias como um verdadeiro registo, estabelece a interoperabilidade da Central de Registo de Garantias Mobiliárias – também se chama assim em Moçambique – com “as conservatórias de registo sobre veículos automóveis, veículos ferroviários, aeronaves, embarcações, participações sociais e direitos de propriedade intelectual e outros serviços de registos de garantias especializados”.

⁷ “*registada no registo*”. Melhor se diria: “*inscrita no registo*”.



Divisão de Apoio ao Plenário

simplicidade e parcimónia das leis portuguesa⁸ (24 artigos), moçambicana (54 artigos) e cabo-verdiana (66 artigos).

A **última observação** tem a ver com o recurso à noção de implementação no penúltimo capítulo, que consideramos de evitar. Preferimos que se fale de execução ou regulamentação, consoante o que se trate, que têm um sentido técnico conhecido no ordenamento jurídico.

IV

PROJETO DE DESPACHO

Propõe-se que Sua Ex.^a a Presidente do Parlamento Nacional lavre, sobre o rosto da proposta de lei, um despacho do seguinte teor: *"Admito. Baixa à Comissão A, para, no prazo de 40 dias, proceder à apreciação inicial e elaborar o relatório e parecer a que se refere o artigo 103.º do Regimento"*.

⁸ Embora esta só regule os contratos de garantia financeira.