



Divisão de Apoio ao Plenário

A DIPLEXI
distribuir c/a
legislação.

14-26

NOTA DE ADMISSIBILIDADE N.º 1/2026/DIPLEN

DATA: 12-1-2026

Preparada por:

José Manuel Pinto e Nuno Mendes

JM Pinto

Nuno Mendes

Iniciativa: Proposta de Lei sobre o regime geral do sistema financeiro e da atividade bancária.

Data da entrada: 15-8-2025

Numeração: Proposta de Lei n.º 22/VI (2.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 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?	art 96.º-1-g), 97.º-1-c), 115.º-2-a) e 116.º-c) da CRDTL ⁴ ; art 11.º-3 da LPA; 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	x	
Foi pedido processamento de urgência?	art 97.º do RPN		x

Verificação de formalidades não obrigatórias	Normas	SIM	NÃO
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	

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

II

PROCEDIMENTO APLICÁVEL E TRAMITAÇÃO A OBSERVAR

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

III

CONCLUSÃO

Em face do preenchimento dos pressupostos da admissibilidade da proposta de lei, conclui-se que reúne as condições constitucionais, legais e regimentais para ser admitida.

Para proceder à apreciação inicial da proposta de lei, consideramos competente em razão da matéria a **Comissão de Economia e Desenvolvimento (Comissão D)**.

IV

OBSERVAÇÕES

A

Reparos de menor intensidade analítica

No plano formal, na proposta de lei em apreço volta-se a cometer o **erro** de confundir a exposição de motivos, que são as razões do proponente para apresentar a iniciativa, com o esboço de preâmbulo, que é a explicação sintética das linhas gerais da futura lei. Por isso, a fórmula de



Divisão de Apoio ao Plenário

apresentação da proposta de lei que culmina o esboço de preâmbulo, já inserido no texto da lei a aprovar, está erradamente colocada nesse sítio, pois deveria constar, rematando-a, da parte final da exposição de motivos. No lugar dessa fórmula em sede de preâmbulo deveria estar, isso sim, a fórmula de decretamento da lei pelo Parlamento Nacional a que se refere o n.º 1 do artigo 9.º da Lei da Publicação dos Atos, com indicação da norma constitucional habilitante sobre a competência legislativa respetiva. Entendemos que tal norma é a alínea g) do n.º 1 do artigo 96.º da Constituição.

Sem prejuízo da admissão da iniciativa e dos **aperfeiçoamentos de redação e legística** a que haja lugar no momento oportuno, a proposta de lei, com um total de 286 artigos, regula um regime jurídico **extenso e complexo**, marcado, para além do mais, por **artigos muito longos e numerosas imposições aos principais destinatários da lei**, e não estará, por isso, isenta de imperfeições técnicas, inconsistências, contradições e omissões, o que requererá a maior atenção e cuidado por parte da comissão especializada competente em razão da matéria para a apreciar, com minuciosa análise do conteúdo da proposta de lei e auscultação de especialistas na matéria. Por essa razão, o prazo para a sua apreciação inicial e elaboração do correspondente relatório e parecer deverá ser consideravelmente dilatado.

Damos conta, de seguida, de alguns exemplos das mais substanciais imperfeições materiais e incorreções formais encontradas no articulado da iniciativa legislativa apresentada.

No artigo 2.⁹⁵ são misturadas **definições** propriamente ditas com explicações de **siglas**. Quanto ao conteúdo, as definições específicas do diploma exprimem um conceito ou pelo menos uma ideia utilizada no articulado a que se refere. As siglas correspondem às primeiras letras de conjuntos de palavras que se entende abreviar dessa forma, tendo, assim, um conteúdo não material, mas meramente formal. As alíneas d) ("BCTL") e k) ("Lei AML/CFT", onde, de resto, acaba por não se decodificar a sigla AML/CFT, que ficamos sem saber a que palavras se refere, provavelmente *Anti-Money Laundering e Combating the Financing of Terrorism*) do n.º 1 do

⁵ Os artigos indicados sem referência ao diploma em que se inserem consideram-se reportados à proposta de lei.



Divisão de Apoio ao Plenário

artigo 2.º são as siglas que justificam que a epígrafe da disposição passe a mencionar também as siglas (“definições e siglas”). É aconselhável igualmente determinar com precisão, nos termos por nós referidos, o que significa AML e CFT.

Ainda a respeito do n.º 1 do artigo 2.º, as definições de “**filial**” (alínea v)) e “**sucursal**” (alínea w)) estão **fora da ordem alfabética** que deve determinar a organização das definições que são seu objeto.

Sendo a Lei Orgânica do Banco Central (BCTL) o quadro jurídico próprio onde devem ser definidos os elementos essenciais do seu regime jurídico, não deixa de ser estranho que seja no n.º 1 do artigo 4.º da proposta de lei que se definem **objetivos** da ação do BCTL. A justificar-se a referência a objetivos, aliás difíceis de conceber em relação a instituições ou pessoas coletivas, deveria ser emparelhada na mencionada lei orgânica com a **natureza** (artigo 2.º) e as **funções** (artigo 5.º) do BCTL.

No n.º 2 do artigo 6.º, o que significa a fórmula “**exemplificativamente e sem limitar**”, gongórica e estranha à nossa tradição de legística? “Designadamente”? “Nomeadamente”? “Por exemplo”? Não seria mais simples e claro usar uma destas expressões?

A **alínea f) do n.º 3 do artigo 7.º** não está alinhada com a sujeição sintática que as alíneas que dele constam devem ao prómio do número em que se inserem, devendo, pois, constar de **número à parte** (novo n.º 4).

No n.º 1 do artigo 16.º, o “**prazo máximo de quatro**” refere-se a que unidade de tempo? Dias? Meses?

O que significam “**alterações materiais às condições da licença**” previstas no n.º 2 do artigo 18.º?



Divisão de Apoio ao Plenário

No n.º 4 do artigo 33.º, a **remissão** para o “relatório a que se refere o n.º 7 do artigo 24.º” está **errada**, porque o relatório é mencionado no n.º 8 e não no n.º 7.

No n.º 4 do artigo 43.º, o que é o “**Comité de Basileia**”? Está previsto nalgum instrumento de Direito Internacional Convencional regularmente aprovado ou ratificado por Timor-Leste? Se sim, caso em que tem de ser devidamente referido no articulado, qual é? Esteja ou não formalizado em acordo ou tratado de Direito Internacional, vincula e é obrigatório para Timor-Leste?

Os **fiscais** a que se refere o n.º 2 do artigo 84.º têm de ser do BCTL. Não se terá querido dizer, ao invés, simplesmente que a fiscalização pode ser conduzida, sob autorização do BCTL, por uma autoridade bancária estrangeira congénere e não que os fiscais podem ser funcionários dessa autoridade?

No n.º 2 do artigo 135.º diz-se que “os resultados dos testes de esforço podem ser objeto de publicação”. Ou são ou não são **publicados**. Se há uma norma sobre a publicação, deve ser para determinar a sua obrigatoriedade. Se fica na dependência de alguém determinar se publica ou não, com que critério irá julgar se devem ou não ser publicados? Não é discricionariedade e incerteza injustificadas?

A possibilidade de se utilizarem **línguas estrangeiras e só em alternativa uma das línguas oficiais** na disponibilização das informações a que se refere o n.º 4 do artigo 221.º viola o n.º 4 do artigo 10.º da Lei de Proteção aos Consumidores.

Se as contravenções previstas no Título II da Parte IX estão genericamente qualificadas como **contraordenações**, não faz sentido serem tratadas, nos artigos 244.º a 247.º, 249.º e 251.º a 254.º, como infrações. Igualmente a classificação das ditas infrações em “graves” e “especialmente graves” deve reportar-se a contraordenações e não a meras infrações. Para além disso, a classificação estabelecida na proposta de lei não encontra eco na nossa tradição jurídica, que habitualmente as distingue entre “graves” e “muito graves”, não “especialmente graves”. Por sua



Divisão de Apoio ao Plenário

vez, também o Capítulo II do Título II da Parte IX deveria ter evitado a expressão “**ilícitos**” na sua epígrafe, porque mais uma vez estamos a tratar de “contraordenações” (em especial).

B

Juízos de constitucionalidade

Não nos sendo imposto, no âmbito das funções que desempenhamos, tecer quaisquer comentários sobre eventuais inconstitucionalidades que possam ser assacadas ao texto apresentado, julgamos que o podemos fazer a título de contributo opinativo, tendo em conta a nossa formação jurídica. É o que se passa a fazer em relação aos exemplos mais flagrantes que descortinámos.

B1

Provável inconstitucionalidade material dos n.ºs 13 e 14 do artigo 194.º

Sem esquecer que a apreciação e declaração de inconstitucionalidade é, naturalmente, da exclusiva competência do Tribunal de Recurso e nunca, como ainda se afigura mais notório, de serviços parlamentares, parece-nos por demais evidente que as normas em epígrafe são suscetíveis de serem constitucionalmente questionadas.

Creemos, pois, que o n.º 13 do artigo 194.º da proposta legislativa em análise padece de vício de inconstitucionalidade material por violação direta do n.º 2 do artigo 37.º da Constituição, que consagra a inviolabilidade do domicílio como direito fundamental.

A norma confere ao administrador especial, com recurso à força policial, o poder de aceder a instalações e documentos sem autorização judicial prévia. Ora, tal prerrogativa ignora por completo o regime constitucional de proteção do domicílio, que apenas admite ingerências em situações de flagrante delito ou mediante mandado judicial fundamentado. Pelo que concluímos,



Divisão de Apoio ao Plenário

salvo melhor e fundamentada opinião, que a ausência de controlo judicial prévio representa uma subversão da própria essência do direito fundamental, concebido precisamente para impedir ingerências arbitrárias do poder público/administrativo. Tudo, é evidente, se considerarmos, como consideramos, que o mandado judicial é garantia contra o arbítrio, não uma formalidade dispensável ao sabor da conveniência administrativa e, muito menos, ao sabor dos interesses do Banco Central.

A tudo acresce que as provas obtidas por esta via seriam irremediavelmente nulas, por terem sido colhidas mediante violação de direitos fundamentais, pelo que não podem ser valoradas em processo, sob pena de se legitimar a própria rutura da ordem constitucional.

Em suma, cremos que o n.º 13 do artigo 194.º atenta contra o núcleo essencial do direito à inviolabilidade do domicílio, configurando violação direta e imediata de direito fundamental constitucionalmente protegido.

B2

Provável inconstitucionalidade, por vício de competência, do artigo 63.º

O artigo 63.º da proposta em causa apresenta ambiguidade normativa suscetível de gerar inconstitucionalidade por vício de competência, em violação do artigo 26.º da Constituição, que consagra o direito fundamental de acesso aos tribunais. A norma do seu n.º 1 parece circunscrever qualquer reclamação do consumidor de atividades bancárias aos respetivos bancos e ao Banco Central, a quem confere o poder de "obter a sanção de incumprimentos" no âmbito de reclamações apresentadas.

Ora, a formulação utilizada revela-se perigosamente ambígua quanto à natureza e extensão desse poder. Pelo que, se interpretada no sentido de conferir ao BCTL competência decisória vinculativa, isto é, o poder de impor soluções obrigatórias aos litígios entre instituições financeiras e seus clientes, tal norma invade manifestamente a reserva constitucional de jurisdição. Com efeito, a função jurisdicional, entendida como o poder de dirimir litígios com força



Divisão de Apoio ao Plenário

de caso julgado, constitui competência exclusiva dos tribunais, não podendo ser transferida para entidades administrativas sem violação do princípio da separação de poderes.

Recorde-se que o direito de acesso aos tribunais, consagrado no artigo 26.º da Constituição, não se esgota na mera possibilidade formal de recorrer à justiça, implicando também que nenhuma entidade não jurisdicional possa substituir-se aos tribunais na resolução definitiva de conflitos jurídicos entre particulares, já que admitir o contrário equivaleria a esvaziar de conteúdo útil a garantia constitucional, reduzindo-a a letra morta.

A constitucionalidade da norma apenas se salvaguardaria mediante interpretação conforme à Constituição, no sentido de que a intervenção do BCTL nas reclamações reveste natureza de mediação ou fiscalização administrativa - portanto, sem carácter vinculativo e sem prejuízo do direito de o consumidor recorrer diretamente aos tribunais. Tal interpretação, porém, não decorre inequivocamente da letra da lei, o que gera insegurança jurídica inadmissível em matéria de direitos fundamentais.

Em suma, o n.º 4 do artigo 63.º, pela sua ambiguidade, comporta interpretação suscetível de violar o núcleo essencial do direito de acesso aos tribunais, configurando vício de competência por invasão da reserva constitucional de jurisdição.

B3

Provável inconstitucionalidade do artigo 240.º

A questão que aqui se coloca prende-se com a compatibilidade constitucional entre o n.º 1 do artigo 139.º, que estabelece o dever de comunicação de situações de desequilíbrio financeiro ou de insolvência bancária, e o artigo 240.º, que criminaliza a violação desse mesmo dever com pena de prisão até dois anos, face ao princípio da legalidade consagrado no n.º 1 do artigo 31.º da Constituição.



Divisão de Apoio ao Plenário

Assim, é bom ter presente que o princípio da legalidade, expresso na máxima latina *nullum crimen nulla poena sine lege*, constitui corolário de outros princípios, como a segurança jurídica, uma das mais relevantes garantias fundamentais do Estado de Direito.

Sem nos alongarmos excessivamente sobre o princípio em causa, assume particular relevância para a presente análise o mandato de determinabilidade ou taxatividade, também conhecido como *lex certa*, que impõe ao legislador penal o dever de formular os tipos legais de crime de forma suficientemente precisa e determinada, de modo a que os destinatários das normas possam conhecer com razoável segurança quais as condutas proibidas e quais as consequências jurídicas da sua violação. Sendo que só assim se assegura a previsibilidade das decisões judiciais e se evita o arbítrio na aplicação da lei penal.

Ora, o n.º 1 do artigo 139.º padece de vícios graves de indeterminação que comprometem fatalmente a sua compatibilidade com as exigências constitucionais de taxatividade. Em primeiro lugar, o conceito de "desequilíbrio financeiro" é utilizado sem qualquer densificação normativa. A norma não estabelece critérios objetivos, quantitativos ou qualitativos, que permitam determinar quando é que um banco se encontra em situação de desequilíbrio financeiro. Não são definidos rácios prudenciais, limiares de solvência, indicadores de liquidez ou quaisquer outros parâmetros mensuráveis que possam orientar os administradores bancários na identificação dessa situação e nem se diga que tal é da competência do Banco Central num qualquer "regulamento" ou quejando, já que se espera que não seja o Banco Central a ditar o que é crime e o que não é, ao sabor de alteração de parâmetros não verificáveis.

Ora, esta absoluta indeterminação deixa ao intérprete e ao julgador uma margem de discricionariedade incompatível com o princípio da legalidade penal. Ainda mais problemático se revela o segmento normativo que impõe a comunicação quando o banco se encontre "em risco de aí vir a encontrar-se", isto é, em risco de vir a estar em situação de desequilíbrio financeiro ou de insolvência.

Estamos, aqui, perante um elemento prospetivo de natureza essencialmente subjetiva, que depende de prognoses económicas inerentemente incertas. A norma não define qual o horizonte



Divisão de Apoio ao Plenário

temporal relevante para aferir esse risco, nem estabelece o grau de probabilidade exigível para que o dever de comunicação se considere verificado!

Será suficiente uma probabilidade remota? Exige-se uma probabilidade elevada? Qual o prazo dentro do qual o risco deve materializar-se para ser juridicamente relevante? A norma silencia completamente todas estas questões fundamentais.

A consequência prática desta indeterminação é a criação de uma situação de insuportável insegurança jurídica. Os administradores bancários ficam impossibilitados de conhecer, *ex ante*, quando estão obrigados a proceder à comunicação ao Banco Central de Timor-Leste. E, se é certo que qualquer decisão empresarial envolve riscos e incertezas e a avaliação prospetiva da situação financeira de uma instituição bancária depende de múltiplos fatores económicos, de mercado e conjunturais que admitem leituras divergentes entre técnicos igualmente qualificados, facto é que, ao criminalizar a omissão de comunicação sem estabelecer critérios objetivos de determinação do risco, a norma transforma o exercício legítimo de gestão em potencial conduta criminosa, penalizando retrospectivamente decisões que, no momento em que foram tomadas, podiam ser consideradas razoáveis e fundamentadas.

Esta indeterminação gera também problemas gravíssimos na aplicação judicial da norma. Os tribunais, ao apreciarem a eventual violação do dever de comunicação, farão necessariamente uma análise retrospectiva, com pleno conhecimento dos eventos que se verificaram posteriormente. Ora, esta análise *ex post facto* está contaminada pelo viés do conhecimento posterior, fazendo com que riscos que se materializaram pareçam, retrospectivamente, mais evidentes e previsíveis do que efetivamente eram no momento relevante. Pelo que concluímos que, sem critérios normativos objetivos, diferentes tribunais poderão chegar a conclusões radicalmente distintas perante situações de facto similares, o que compromete a igualdade na aplicação da lei e a segurança jurídica.

Do ponto de vista estritamente dogmático, a norma não permite distinguir adequadamente entre o erro de prognose económica, cometido de boa-fé por administradores diligentes, e a omissão dolosa ou gravemente negligente de comunicar uma situação de risco evidente. Ora, esta



Divisão de Apoio ao Plenário

impossibilidade de distinção é particularmente grave em sede penal, onde os princípios da culpa e da proporcionalidade impõem que só sejam criminalizadas condutas verdadeiramente censuráveis.

A atividade empresarial e, em particular, a gestão bancária envolvem necessariamente a tomada de decisões em contextos de incerteza e o direito penal não pode criminalizar decisões que, embora se revelem incorretas *ex post*, foram tomadas de forma diligente e fundamentada no momento relevante. A norma em apreço transfere indevidamente para a esfera penal o risco empresarial inerente à atividade bancária. O direito penal, pela sua natureza de *ultima ratio* do ordenamento jurídico, deve reservar-se para a punição de condutas dotadas de um especial grau de ilicitude e de censurabilidade ética e social; não pode servir para sancionar erros de gestão, divergências técnicas legítimas sobre a avaliação de riscos empresariais ou previsões sobre eventos futuros incertos que não se concretizaram. A criminalização de tais condutas, para além de violar o princípio da legalidade, colide frontalmente com o princípio da subsidiariedade do direito penal e com a necessária proporcionalidade das sanções penais.

Em conclusão, o n.º 1 do artigo 139.º, conjugado com o artigo 240.º, padece de vícios de inconstitucionalidade por violação do princípio da legalidade consagrado no artigo 31.º da Constituição, uma vez que a indeterminação dos elementos típicos normativos, a impossibilidade de previsibilidade das condutas puníveis pelos destinatários da norma, o risco de arbitrariedade na aplicação judicial e a criminalização inadequada de erros de gestão empresarial tornam estas disposições incompatíveis com as exigências constitucionais de certeza e segurança jurídica que caracterizam necessariamente o direito penal num Estado de Direito democrático.

Cremos que a proteção da estabilidade do sistema financeiro constitui indubitavelmente um objetivo legítimo e relevante do ponto de vista do interesse público e que a prossecução desse objetivo deve fazer-se através de normas que respeitem escrupulosamente os limites constitucionais da criminalização, sob pena de violação inadmissível dos direitos fundamentais dos administradores bancários e de comprometimento da própria segurança jurídica do ordenamento.



Divisão de Apoio ao Plenário

B4

Provável inconstitucionalidade do n.º 2 do artigo 277.º

O n.º 2 do artigo 277.º faz depender a **desistência da acusação**, em processo penal, da concordância do BCTL, o que significa transportar para este, em violação da Constituição, parte da competência para o exercício da ação penal que a Constituição tão zelosamente atribui exclusivamente ao Ministério Público no seu artigo 132.º. Daí a inconstitucionalidade que apontamos ao n.º 2 do artigo 277.º.

C

Comentário final

Numa simples análise de Direito Comparado, a proposta de lei apresentada segue muitíssimo de perto, na sua globalidade, a estrutura e a sistematização do texto português denominado Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, especialmente quanto às divisões sistemáticas referentes ao Licenciamento, Supervisão Prudencial e Sancionamento, sendo a Parte VI (Resolução) uma transposição direta do modelo europeu harmonizado (BRRD) via legislação portuguesa.

A proposta introduz os bancos de desenvolvimento como instituições que não captam depósitos, mas atuam como instrumentos de política pública. Ora, embora o conceito seja válido, a sua integração forçada num regime desenhado para bancos comerciais de depósito (modelo português/europeu) gera lacunas sobre quais normas prudenciais se aplicam estritamente a estas entidades de capitais públicos e quais não.

A proposta em análise, ao atribuir ao BCTL poderes que na prática são de execução forçada, como a apreensão de valores prevista no artigo 142.º, confunde a fronteira entre a autoridade administrativa e a reserva de jurisdição dos tribunais.



Divisão de Apoio ao Plenário

V

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 D, para, no prazo de 90 dias úteis, proceder à apreciação inicial da iniciativa e emitir o correspondente relatório e parecer”*.