

Universidade Católica Portuguesa
Faculdade de Direito | Escola de Lisboa



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

**A LEI N.º 93/2021 DE 20 DE DEZEMBRO
UMA TRANSFORMAÇÃO CULTURAL NO ÂMBITO DO
COMPLIANCE OU UM REGRESSO À CULTURA DOS
CHIBOS/BUFOS?**

Bárbara Amado de Albuquerque Santos e Vicente

Dissertação para obtenção do Grau de Mestre em Direito Forense sob orientação do
Professor Doutor Germano Marques da Silva

Lisboa
2023

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Doutor Germano Marques da Silva, pela inspiração constante, transmissão de conhecimentos e ajuda na elaboração da dissertação.

À Beatriz e à Francisca, as minhas companheiras da viagem que o Direito é.

À minha família, em particular, aos meus pais, avós e ao Ars e à Li, pelo apoio incondicional durante o meu percurso académico.

À minha irmã, a minha maior felicidade.

*When you see corruption being rewarded and
honesty becoming a self-sacrifice, you may know
that your society is doomed*

Any Rand

RESUMO

Transformação cultural é o mote imposto pelo novo Regime de Proteção de Denunciantes de Infrações. Trata-se de um tema complexo, umbilicalmente ligado à fraude, corrupção e crimes conexos, flagelos que minam os alicerces do Estado em violação clara da Democracia. Vivemos num mundo cada vez mais desenvolvido, verdadeira janela de oportunidade para a criminalidade, onde as autoridades judiciais e administrativas apenas conseguem detetar uma pequena parte das infrações e irregularidades. Face aos inúmeros escândalos financeiros que marcam os tempos recentes, tema muito falado e escrutinado pelo público, a figura do *whistleblower* assume uma importância capital e, em particular, a sua proteção como forma de incentivo a que este desenvolva a sua atividade, o *whistleblowing*, marcado pelo instituto da denúncia, ferramentas essenciais para combater o crime e caminhar em direção a uma cultura de transparência e de reforço da integridade das organizações.

É neste contexto que diplomas recentemente aprovados, o Decreto-Lei n.º 109/E/2021, de 9 de dezembro que cria o Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC) e estabelece o Regime Geral de Prevenção da Corrupção (RGPC) e, com destaque, a Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, que estabelece o Regime Geral de Proteção dos Denunciantes de Infrações, transpondo a Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, vêm tornar obrigatória a adoção de uma série de medidas (repressivas mas também preventivas) como forma de desocultar e combater a criminalidade económica e a cultura de desonestidade que lhe está associada. Prova da correlação entre este tipo de criminalidade e o *Whistleblowing* é desde logo o facto de o RGPC prever a implementação de instrumentos como os programas de cumprimento normativo, que deverão incluir, entre outros, canais de denúncia.

Em suma, estamos perante um tema multifacetado e transversal que atinge uma série de vertentes das entidades e organizações, com destaque para a imposição de prerrogativas e preocupações de *compliance* empresarial, que pressupõe uma alteração cultural da nossa mundividência como sociedade e que pugna pela implementação de uma cultura ética de denúncia, mas que, todavia, pode vir a chocar com uma cultura enraizada pouco compatível com estes temas: a dos chibos/bufos.

Palavras-Chave: *Compliance*, denúncia, denunciante, proteção de denunciante, *whistleblower*, *Whistleblowing*.

ABSTRACT

Cultural transformation is the motto imposed by the new Whistleblower Protection Regime. This is a complex issue, umbilically linked to fraud, corruption and related crimes, scourges that undermine the foundations of the State in clear violation of Democracy. We live in an increasingly developed world, a real window of opportunity for criminality, where the judicial and administrative authorities can only detect a small proportion of infringements and irregularities. In view of the countless financial scandals that have marked recent times, a subject much talked about and scrutinised by the public, the figure of the whistleblower assumes capital importance and, in particular, their protection as a form of incentive for them to develop their activity, Whistleblowing, marked by the institute of denunciation, essential tools to fight crime and move towards a culture of transparency and strengthening of the integrity of organisations.

It is in this context that recently approved diplomas, Decree-Law 109/E/2021, of december 9, which creates the National Anti-Corruption Mechanism (MENAC) and establishes the General Regime for the Prevention of Corruption (RGPC) and, with emphasis, Law n.º 93/2021 of 20 december, which establishes the general regime for the protection of whistleblowers, transposing Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament to adopt a series of measures (repressive but also preventive) as a way to uncover and combat economic crime and the associated culture of dishonesty. Proof of the correlation between this kind of crime and Whistleblowing is the fact that the RGPC foresees the implementation of instruments such as compliance programmes, which should include, among others, reporting channels.

In short, we are facing a multifaceted and transversal theme that affects a series of aspects of entities and organisations, with emphasis on the imposition of prerogatives and concerns of corporate compliance, which presupposes a cultural change in our worldview as a society and which pleads for the implementation of an ethical culture of denunciation, but which, however, may come into collision with an ingrained culture little compatible with these issues: the snitches.

Key-Words: Complaint, complainant, compliance, whistleblower, whistleblowing, whistleblower protection.

ABREVIATURAS E SIGLAS

Ac.	Acórdão
al.	Alínea
AP	Administração Pública
AR	Assembleia da República
Art./Arts.	Artigo/Artigos
Cfr.	Confira
CNPD	Comissão Nacional de Proteção de Dados
CRP	Constituição da República Portuguesa
Diretiva	Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento e do Conselho, de 23 de outubro de 2019
DR	Diário da República
Ed.	Edição
<i>Ibidem.</i>	No mesmo lugar
<i>Idem.</i>	Do mesmo
In	Em
N.º/n.ºs	Número/números
NPR	National Public Radio
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
P./pp.	Página/páginas
PE	Parlamento Europeu
P.ex.	Por exemplo
Proc.	Processo
<i>s.l.</i>	Sem local

<i>s.n.</i>	Sem editor
STJ.	Supremo Tribunal de Justiça
TEDH	Tribunal Europeu dos Direitos Humanos
TI.	<i>Transparency International</i>
TIAC	Transparência e Integridade, Associação Cívica
TRE	Tribunal da Relação de Évora
Vol.	Volume

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO I – <i>WHISTLEBLOWING</i> : A DENÚNCIA E O DENUNCIANTE.....	11
1. <i>Whistleblowing</i> – a evolução histórica de um conceito polissémico.....	11
2. A Denúncia.....	13
2.1. A colisão de direitos que advém com a denúncia: a conduta do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos com base na Convenção Europeia dos Direitos Humanos.....	15
2.2. A Denúncia Premiada.....	20
3. O Denunciante – a linha ténue entre a traição e o heroísmo	23
CAPÍTULO II – A IMPLEMENTAÇÃO DE UMA CULTURA ÉTICA DE DENÚNCIA ..	26
1. A Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019	26
2. A Lei n.º 93/2021 de 20 de dezembro	30
2.1. Âmbito de aplicação e articulação com outros regimes	32
2.2. A denúncia e o <i>whistleblower</i>	33
2.3. Condições de Proteção	35
2.4. Meios de denúncia e divulgação pública.....	36
2.4.1. Denúncia Interna	36
2.4.2. Denúncia Externa	38
2.4.3. Divulgação Pública.....	40
2.5. Medidas de Proteção	40
2.5.1. Proibição de Retaliação	40
2.5.2. Medidas de Apoio	42
2.6. Tutela Jurisdicional	42
2.7. Regime Sancionatório	43
CAPÍTULO III – CONSIDERAÇÕES FINAIS	45
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	50
FONTES DE DIREITO	54
JURISPRUDÊNCIA	57

INTRODUÇÃO

O tema sobre o qual nos debruçamos neste trabalho, o Regime de Proteção de Denunciantes de Infrações, dado o seu carácter relativamente atual em Portugal e a panóplia de questões e desafios que coloca, suscitou-nos de imediato interesse no seu estudo.

Uma missão ética em prol do reforço da cidadania é, sumariamente, o que está por detrás deste Regime. A constatação de que a corrupção¹ e criminalidade conexas constituem perigosos fatores de corrosão e empobrecimento das sociedades e, conseqüentemente, da degradação dos princípios da salvaguarda da dignidade humana, exige respostas céleres e eficazes que se adaptem à sua crescente complexidade como um meio de defesa de um bem jurídico maior, o património tributário.² Mas não só. Com a nova Lei, vem o legislador prever um novo grupo de infrações passíveis de constituir objeto de denúncia, que alargam o âmbito de aplicação da Lei e que têm em vista a proteção de bens jurídicos como a integridade física, a liberdade pessoal, a liberdade e autodeterminação sexual, entre outros, como teremos oportunidade de analisar. A denúncia e o denunciante são figuras nucleares na exposição deste tipo de criminalidade, face ao acesso privilegiado aos factos que aquele pode ter. Assim, perante a importância crescente que a denúncia tem vindo a ganhar, exige-se um regime legal que preveja devidamente o *modus operandi* do denunciante e lhe garanta a proteção devida face a possíveis retaliações, o que constitui um passo importante para encorajar outras pessoas que possam igualmente ter informações suscetíveis de revelar infrações ou irregularidades, a exporem esse conhecimento. Neste âmbito, existem sinais positivos notórios de uma sensibilização cada vez maior para o tema, aliás, pela recente Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, que estabelece o regime mencionado *supra*, que acaba por ter um relevo e operacionalidade que vai muito além dela mesma e que deve ser entendida naquilo que é uma ótica de *compliance* empresarial,³ em

¹ Corrupção frequentemente designada como “crime sem rosto” por dificilmente permitir a identificação da vítima, cfr. MORGADO, Maria José & VEGAR, José, *O inimigo sem Rosto – Fraude e Corrupção em Portugal*, Dom Quixote, 2003, p.28.

² SILVA, Germano Marques da, *Direito Penal Tributário*, 2ª Ed., Universidade Católica Editora, Lisboa, 2018, p. 32. O autor refere ainda que a par deste bem jurídico de matriz coletiva eminentemente social, própria de um Estado Social de Direito, a tutela pode dirigir-se também a funções tributárias alheias à tributação como a diminuição de desigualdades, o desincentivo do consumo de determinados produtos (Art. 104.º CRP) e a construção de um instrumento de política económica (Art. 81.º, al. b) CRP).

³ *Compliance* como forma de autorregulação e conformidade com o Direito, a “adoção de regras e processos intraempresariais que garantam que o cumprimento do Direito não é fruto do acaso, de um compromisso individual ou de interesses parciais de um departamento, antes corresponde a uma «arquitetura de *compliance*» coerente e omnipresente, *i.e.*, referida às atividades empresariais, internas e externas”, cfr. BRITO, Teresa Quintela de,

nome de instituições mais coesas do ponto de vista da confiança e integridade, promovendo a inclusão dos cidadãos na administração da justiça.

Assim, procuramos oferecer uma conceção detalhada sobre o tema, dividida em três capítulos. Primeiramente, é feita uma abordagem às duas principais figuras desta temática, a denúncia e o denunciante. Concretamente, a origem e a evolução marcadamente internacional do conceito de *Whistleblowing* e a ténue diferença face ao conceito de denúncia. Nesta última, procuramos exaltar a sua importância como instrumento de combate à criminalidade económica, não obstante os riscos que lhe estão associados. Nesta senda, também a controversa figura da denúncia premiada é abordada, a sua conformidade ética e moral e as consequências que daí podem advir. Ainda, a figura do denunciante-*whistleblower*, as diferentes conceções que lhe estão associadas, nomeadamente, a convulsão cultural que marca a passagem de uma visão ligada ao período da ditadura, os chibos/bufos, para uma visão de “herói martirizado” que coloca a sua vida pessoal e profissional em risco, em prol de um interesse superior, o interesse público. Face à colisão de direitos que advém da conduta do denunciante, analisamos jurisprudência relevante sobre o tema, com destaque para a posição que o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos adota, inversa à maioria da jurisprudência nacional. Num segundo momento procuramos fazer um estudo do Regime em Portugal, cientes e tendo em consideração de que a proteção dos denunciantes, hodiernamente, é um tema amplamente regulado a nível internacional e europeu, existindo inúmeras fontes do foro judicial e institucional que exaltam a urgência da proteção dos *whistleblowers*. Com efeito, clarificamos como é que se chega à concretização deste Regime, em especial, a evolução legislativa desde a Diretiva Europeia até à Lei n.º 93/2021, passando por algumas fontes de *hard law* e *soft law* cuja dispersão legislativa reforçava a necessidade de um regime europeu harmonizado. Finalmente, após uma breve análise do enquadramento jurídico da proteção dos denunciantes em Portugal, prévio à Lei n.º 93/2021, igualmente disperso e fragmentário, partimos para uma abordagem mais detalhada da mesma. Não obstante as vantagens que lhe estão associadas, a cultura do alerta também comporta riscos. Com a velocidade com que circula a informação, denúncias infundadas e caluniosas, difundidas com objetivos desonestos, podem causar danos gravíssimos que

“*Compliance, Cultura Corporativa e Culpa Penal da Pessoa Jurídica*” in *Estudos sobre Law Enforcement, Compliance e Direito Penal*, 2ª Ed., Almedina, 2018, p. 275. Um conceito ligado a guias éticos que apelam ao sentido de honestidade e responsabilidade de cada um, que procura minimizar os riscos associados à atividade empresarial e tornar as operações mais transparentes no sentido em que a funcionalidade e eficácia da proteção do denunciante está dependente da cultura organizacional de uma entidade. Em consequência, a denúncia deve ser vista como um trabalho de autoanálise e de melhoramento ético da organização.

reclamam uma regulação minuciosa do instituto da denúncia, para que esta não seja realizada de modo descuidado e sem princípios, evitando-se situações abusivas que lesem direitos, liberdades e garantias. Posto isto, partindo de uma análise da Lei n.º 93/2021, procuramos dar resposta a questões como, entre outras: qual o objeto da Lei? Quem é considerado *whistleblower* para efeitos de aplicação da Lei? Quais são as condições e medidas de proteção do mesmo? Como pode ser feita uma denúncia? E o denunciado, também beneficia de proteção? Quais são as sanções previstas?

Por último, em jeito de conclusão, são feitas considerações pessoais, nomeadamente, algumas sugestões e avaliações críticas acerca de alguns pontos dúbios e questões controversas que a referida Lei suscita.

CAPÍTULO I – *WHISTLEBLOWING*: A DENÚNCIA E O DENUNCIANTE

1. *Whistleblowing* – a evolução histórica de um conceito polissémico

LuxLeaks, Panama Papers, Football Leaks. A par de uma panóplia inumerável de outros tantos exemplos, estes três certamente não são estranhos para ninguém. Concretizam casos demonstrativos de como as fugas e os furtos de informação, a comunicação de irregularidades e a divulgação de documentos que as comprovem têm permitido conhecer práticas fraudulentas, danosas para o Estado e para o interesse público, moderando os danos que delas resultam. Comunicações e divulgações essas comumente designadas como denúncia, não obstante o carácter variável do termo.

Na verdade, o termo denúncia e o seu significado facilmente resvala para termos como «“policiamento social”», «“espionagem internalizada nas organizações e normalizada pela recente legislação”»⁴, com uma forte carga negativa, aliada a momentos de memória nacional marcados por períodos autoritários e redes de polícia secreta (em Portugal, a Polícia de Vigilância e de Defesa do Estado (PVDE), a Polícia Internacional e de Defesa do Estado (PIDE), a Direção Geral de Segurança (DGS)). Também em França, por exemplo, a denúncia tem uma forte conotação negativa associada à Segunda Guerra Mundial⁵, originando alguma controvérsia e problemas de definição em torno da terminologia.⁶ Assim, de modo a conseguir-se uma harmonização e uniformização do significado, adotou-se o termo inglês “*Whistleblowing*” (“soprar o apito”, na tradução literal).

Como descreve NUNO BRANDÃO, a figura do *Whistleblowing* remonta à *False Claims Act*⁷, uma lei aprovada em 1863 no período da Guerra Civil norte-americana, como uma resposta do Governo Federal norte-americano ao incremento de fraudes na contratação pública

⁴ PITTA, Patrick Simões e GASPAR, Gilberto, “9.A (Des)ocultação de informações e o *Whistleblowing*” in *O Whistleblowing em Portugal proteção do denunciante nas organizações*, António João Maia e Patrick de Pitta (coord.), Edições Almedina, S.A., Coimbra, 2022, p. 190.

⁵ TABUENA, José A. e MONDINI, Chris “*Internal reporting and whistleblowing*” in *Compliance and Ethics*, s.l., s.n., 2005.

⁶ No mesmo sentido, VINTEN, Gerald refere que «*Alternative terms for Whistleblowing may be “conscientious objector”, “ethical resister”, “mole” or “informer”, “concerned employee”, “rats”, “licensed spy”*» in *Whistleblowing-subversion or corporate citizenship*, Paul Champman Publishing Ltd, Londres, 1994, p. 4.

⁷ Ou *Lincoln Law*, por ter sido promulgada durante a presidência de Abraham Lincoln.

para a Guerra.⁸ Nesse contexto, surgiram as ações *qui tam*⁹, que se traduzem num incentivo para o cidadão que atue em prol dos interesses patrimoniais das entidades públicas defraudadas, intentando ações em nome próprio e no interesse da instituição lesada. Como resultado, o cidadão via a sua solidariedade premiada por uma promessa de uma compensação correspondente a um quinhão dos valores recebidos por essa instituição.¹⁰

Há quem defenda que o termo “*Whistleblowing*” foi usado pela primeira vez em 1963 por OTTO OPEKA, antigo membro do Departamento do Estado dos Estados Unidos da América que, após ter entregue documentos confidenciais relativos ao sistema de segurança interna do país, foi demitido.¹¹

Com efeito, foi em 1985 que surgiu a primeira definição do conceito, como «a divulgação, por membros de uma organização (presente ou passada) e as pessoas ou organizações que possam de facto agir, de práticas ilegais, imorais ou ilegítimas sob controlo dos seus empregadores».¹² Desde então, inúmeras definições foram sendo propostas, com pequenas diferenças, mas sem que o núcleo essencial fosse alterado.

Na Europa, o impacto do fenómeno remonta a 1998, quando surgiu pela mão dos britânicos o *Public Interest Disclosure Act* (PIDA), como emenda do *Employment Right Act of 1996*, que se traduzia num sistema de denúncias aplicável aos trabalhadores do setor privado e do setor público, excluindo os polícias.

Contudo, a notoriedade e reconhecimento internacional do *Whistleblowing* ficou a dever-se à Lei *Sarbanes-Oxley* (SOX), promulgada em 2002 nos Estados Unidos da América, para reagir a um conjunto de eventos fraudulentos associados a sociedades cotadas em bolsa, criando um regime de proteção para os trabalhadores que denunciasses esse tipo de eventos e uma série de regras exigentes, de modo a assegurar a fiabilidade e credibilidade financeira.¹³

⁸ BRANDÃO, Nuno, “O Whistleblowing no ordenamento jurídico português”, *Revista do Ministério Público* n.º 161, 2020, p.100.

⁹ Sobre a origem da expressão *qui tam*, vide DOYLE, Charles “*Qui tam: The False Claims Act and Related Federal Statutes*”, *Congressional Research Service*, 2021, p. 5, [consultado a 4-11-2022].

¹⁰ Cfr. dados da *Civil Fraud Division* do *Us Department of Justice*, em 2014 houve nos EUA a recuperação de 5,69 mil milhões de dólares em casos da *False Claims Act* – GREENE LLP., 2014, “*U.S. Department of Justice Recovers Close to \$6 Bilion in Fals Claims Act Cases in 2014*” in *Whistleblower Attorneys Blog* [consultado a 5-11-2022].

¹¹ Pormenorizado por VINTEN, Gerald in *Whistleblowing-subversion...* p. 4;

¹² MICELI, Marcia P., NEAR, Janet Pollex, DWORKIN, Terry M., *Whistle-blowing in Organizations*, Taylor & Francis Group, Nova Iorque, 2008.

¹³ MATIAS, Tiago dos Santos, “3. Os Caminhos Cruzados da Solidariedade Defensiva e da Comunicação de Irregularidades (*Whistleblowing*) no Setor Financeiro” in *O Whistleblowing em Portugal...* pp. 54-55.

Atualmente, cremos que o *Whistleblowing* pode ser genericamente definido como a divulgação ou denúncia (interna ou externa) de ilegalidades ou irregularidades que ameaçam o interesse público, por membros de uma entidade (atuais ou passados) a que as suspeitas se reportam, ou que de algum modo tenham ou hajam tido algum tipo de vínculo à instituição em causa.

É precisamente esta contextualização histórica que nos permite perceber que a delimitação do conteúdo e significado do *Whistleblowing* é variável, não obstante ser percecionado, no geral, como um instrumento de controlo e de prevenção de irregularidades, complementar relativamente aos mecanismos mais tradicionais de *governance*, que visa a promoção e o aprofundamento de uma verdadeira cultura de *compliance*, com mais índices de confiança, ética e integridade, contribuindo para o reforço da cidadania.

O incremento do *Whistleblowing* em Portugal traduz-se numa mudança radical na cultura jurídica e empresarial, que necessita de uma regulamentação minuciosa para que não se torne num instrumento anárquico gerador de abusos de direito, em colisão com direitos, liberdades e garantias constitucionalmente consagrados.

2. A Denúncia

“A revelação de informação por membros (atuais ou antigos) de uma organização de práticas ilegais, ilegítimas ou imorais que estejam sob o controlo de funcionários dessa organização, a pessoas ou organizações que possam intervir no assunto”, é a definição de denúncia avançada pela *Transparency International*.¹⁴

Muitas vezes confundidas, a denúncia e a queixa têm funções processuais próprias e, portanto, diferentes. Neste sentido, segundo GERMANO MARQUES DA SILVA,

a queixa distingue-se da denúncia só na medida em que enquanto a denúncia é mera manifestação de ciência – transmissão ao Ministério Público do conhecimento da prática de um crime -, na queixa, além desta declaração de ciência exige-se ainda uma manifestação de vontade de que seja instaurado um processo para averiguação da notícia e procedimento contra o agente responsável. A denúncia pode ser feita por qualquer

¹⁴ TIAC, *A proteção de denunciantes em Portugal, Estado da Arte*, 2018, p. 8. TIAC enquanto representante nacional da organização não-governamental global *Transparency International*, [consultado a 8-11-2022].

*pessoa e respeita a todo e qualquer crime público, a queixa respeita aos crimes semipúblicos e particulares.*¹⁵

Confrontando esta definição de denúncia com a noção já avançada de *Whistleblowing*, concluímos que o âmbito subjetivo da denúncia em sentido estrito é mais abrangente dado que acolhe a denúncia feita por qualquer cidadão (e não apenas aquele que tenha algum tipo de vínculo com a entidade em causa), mas mais restrita quanto ao âmbito objetivo, admitindo apenas a denúncia de crimes e não de meras irregularidades.

A denúncia tanto pode configurar um dever profissional (Art. 242.º CPP) que determina a sua obrigatoriedade para as entidades policiais e para os funcionários públicos quanto a crimes de que tomarem conhecimento no exercício das suas funções e por causa delas, quanto aos últimos, como também um dever cívico, ainda que desprovido de obrigatoriedade, de todos os cidadãos reportarem às autoridades competentes quaisquer irregularidades e ilegalidades atentatórias do interesse público. Mais, configura ainda um verdadeiro direito (p. ex, Art. 244.º CPP - denúncia facultativa) e uma forma de participação efetiva dos cidadãos no exercício da ação penal, em nome da democracia participativa e democratização do direito.

Efetivamente, a denúncia consubstancia um verdadeiro meio de fiscalização dispersa¹⁶ no sentido em que cada cidadão pode ter um papel na deteção de irregularidades, não obstante a conotação negativa que ainda lhe é associada. É inegável que da denúncia podem advir consequências gravosas para o denunciante, quer a nível profissional (sanções disciplinares, exclusão/estigmatização profissional, *mobbing*¹⁷, despedimento), quer a nível pessoal (acusação e condenação por crime de difamação, ameaças, afetação da credibilidade pública e ainda ao nível do foro psicológico e familiar). No entanto, a verdade é que a indiferença das autoridades face ao tema, a falta de uma cultura cívica de sensibilização para o fenómeno, a falta de informação acerca dos mecanismos de proteção dos denunciantes, em prol da ética, integridade e transparência, acaba por ser igualmente responsável pela renitência dos cidadãos, comprovada pelo reduzido número de denúncias com sucesso em Portugal. O Relatório “Comunicações Recebidas – Análise Descritiva” do Conselho de Prevenção da Corrupção em

¹⁵ SILVA, Germano Marques da, *Direito Processual Penal Português - Do Procedimento (Marcha do Processo)*, Vol. 3., Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 2015, p. 7.

¹⁶ Ideia avançada pela TIAC, *Uma alternativa ao silêncio: a proteção de denunciantes em Portugal*, 2013, p. 6 [consultado a 8-11-2022].

¹⁷ Pressão psicológica e moral e violência física a que uma pessoa é submetida no seu local de trabalho. O “*bullying* no local de trabalho”.

2020, comprova isso mesmo. Apenas 763 comunicações foram recebidas, sendo que mais de metade originaram despachos de arquivamento.¹⁸

Contudo, no que respeita à criminalidade económica, a denúncia é considerada um dos melhores instrumentos de combate a esta “guerra”, pela sua eficácia para a deteção, repressão e prevenção destes crimes. Ao nível da deteção, ocorre principalmente através de dois meios distintos: por um lado, através da fiscalização interna e externa, como as auditorias, inspeções e sindicâncias¹⁹ e, por outro lado, através das denúncias feitas pelos cidadãos que se tenham deparado com esse tipo de irregularidades. Em Portugal destacam-se algumas plataformas online de denúncias ao dispor dos cidadãos, designadamente, a “Provedoria TIAC -Alerta Anti-Corrupção”, da TIAC e a plataforma “Corrupção: Denuncie Aqui” da Procuradoria-Geral da República, sob a alçada do Departamento Central de Investigação e Ação Penal.²⁰

Neste sentido, é indubitável que a denúncia exerce um papel fulcral como meio de prevenção geral de ilícitos, um instrumento que não peca por excesso, pelo que, somos da opinião de que em nome do interesse público “quando em dúvida, denunciar”.

2.1. A colisão de direitos que advém com a denúncia: a conduta do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos com base na Convenção Europeia dos Direitos Humanos

O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos tem-se debruçado sobre a matéria da proteção dos denunciantes, produzindo jurisprudência determinante para a definição de um regime jurídico de proteção daqueles, promovendo a cultura de *Whistleblowing* como uma oportunidade de participação cívica.

Desde logo, salienta que o direito de acesso aos tribunais e a uma tutela jurisdicional efetiva, consagrado no Artigo 20.º da Constituição da República Portuguesa, consiste num dos fundamentos constitucionais da denúncia e que esta é uma manifestação direta do exercício da liberdade de expressão, direito fundamental e inalienável consagrado no Artigo 37.º do mesmo Diploma. Por conseguinte, afirma que casos de retaliação contra denunciante consubstanciam,

¹⁸ [Consultado a 8-11-2022].

¹⁹ Por norma, estes profissionais não sofrem consequências pessoais em virtude da denúncia uma vez que o denunciado deposita a culpa não no cidadão individualmente, mas sim na instituição como um todo de que este faz parte.

²⁰ [Consultado a 9-11-2022].

a maior parte das vezes, não só uma violação dessa liberdade fundamental, como também são responsáveis pelo apelidado “efeito arrepiante” no exercício dessa liberdade, precisamente pelo medo de sanções que originam.

Ao mesmo tempo, é evidente que a liberdade de expressão conflitua várias vezes com outros bens constitucional, criminal ou contraordenacionalmente protegidos, como a dignidade da pessoa humana, a privacidade, a honra, o bom nome e reputação. Conflito este que tem de ser resolvido através dos termos gerais do Artigo 335.º do Código Civil que determina que, havendo direitos iguais ou da mesma espécie, devem os titulares ceder na medida do necessário para que todos produzam o seu efeito. Se os direitos forem desiguais ou de espécie diferente, prevalece o que se deva considerar superior. Vejamos.

Já foi assinalado *supra* o âmbito subjetivo do *Whistleblowing*. Na maioria trabalhadores, aquando de uma denúncia, o dever de lealdade dos mesmos para com a entidade empregadora, previsto no Artigo 14.º do Código do Trabalho, pode ser posto em causa. A nosso ver, pese embora a importância do dever de lealdade, este não pode implicar a renúncia, por parte dos trabalhadores, do exercício dos seus direitos fundamentais, concretamente, a liberdade de expressão. O trabalhador não perde a sua condição de cidadão no seio da relação laboral e, consequentemente, não perde os seus direitos fundamentais. Como refere MARIA CLARA SOTTOMAYOR “o dever de lealdade, por força da tutela da liberdade de expressão nas sociedades democráticas deve, assim, ser relativizado e articular-se com o desenvolvimento de um sistema democrático de relações laborais”.²¹ Todavia, o exercício desta liberdade fundamental deve ser articulado e harmonizado com o dever de lealdade, por força da subordinação jurídica inerente ao vínculo, de modo a não ofender os direitos de personalidade do empregador e demais trabalhadores ou ainda, de modo a não afetar irrazoavelmente o funcionamento e imagem da organização a que se reporta a denúncia. Contudo, o raciocínio e prática correta numa sociedade democraticamente equilibrada, alheia a condutas nefastas e viciadas, devia ser o do reporte de uma irregularidade ao empregador, permitindo-lhe corrigir a mesma, minimizando eventuais danos.²²

²¹ SOTTOMAYOR, Maria Clara, “Dever de lealdade dos trabalhadores e tutela do fim das pessoas coletivas” in *Para Jorge Leite Escritos Jurídico-Laborais*, Reis, João *et alii* (coord), Vol. I., Coimbra Editora, Coimbra, 2014, p. 980.

²² Assim, LEWIS, David: “*Arguably, those who report concerns about malpractice are in an analogous position to those who propose improvements in organisational efficiency through a suggestion scheme*”, in *Whistleblowing at work: on what principles should legislations be based?* *Industrial Law Journal*, Vol. 30, 2001, p. 70,

No mesmo contexto, há ainda uma tensão permanente entre dois direitos constitucionalmente protegidos: os direitos pessoais da personalidade, previstos no Artigo 26.º, mais concretamente, o direito à honra (do denunciado) e o direito à liberdade de expressão (do denunciante), que frequentemente leva à instauração de uma queixa-crime por difamação contra o denunciante, que obstaculiza e desincentiva o papel ativo dos cidadãos na promoção da Justiça. Longe de ser um direito absoluto, a liberdade de expressão é uma das condições primordiais do progresso de uma sociedade democrática, que se reflete no direito de expressar e divulgar livremente o pensamento por palavras, imagens ou qualquer outro meio, sem impedimentos nem discriminações, que engloba juízos de valor, convicções, ideias, opiniões, apreciações de facto, entre outros, cuja veracidade não é exigida nem depende da motivação do agente. Pelo que, conteúdos chocantes, ofensivos e danosos estão cobertos por este direito fundamental.²³ Nas palavras de PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE “O juízo de valor desonroso não é ilícito quando resulta do exercício da liberdade de expressão (...) numa sociedade democrática e tolerante”.²⁴ Por seu turno, uma das vertentes do direito à honra consiste no direito ao bom nome e reputação, o que legitima a criminalização de comportamentos lesivos desse valor, designadamente, o crime de difamação (Art. 180.º CP). Porém, a lei contém algumas “válvulas de escape” em que, verificando-se certos requisitos, se concede uma maior proteção aos denunciantes. Desde logo, o n.º 2 do Artigo *supra*, refere que a conduta não será punível quando a imputação servir interesses legítimos e se houver prova da veracidade dos factos ou se o agente tiver, em boa-fé, convicção fundada da sua veracidade, tendo para tal realizado os esforços necessários.

Ainda assim não pode ser feita uma análise deste crime limitada à análise tipológica positivista sem se ter em conta o paradigma jurídico-político europeu, mais concretamente a Convenção Europeia dos Direitos Humanos, que vigora diretamente na ordem jurídica interna e prevalece sobre as normas de direito interno que com ela sejam incompatíveis.

Face ao exposto, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos firmou uma orientação segundo a qual a liberdade de expressão e de informação que um denunciante exerce ao denunciar, só pode ser restringida se essa restrição estiver expressamente prevista na lei, se prosseguir algum dos fins descritos no n.º 2 do Artigo 10.º da Convenção Europeia dos Direitos

²³ CANOTILHO, Gomes e MOREIRA, Vital *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 3ª Ed. Coimbra Editora, Coimbra, 1993, anotação ao Art. 37.º, pp. 225-227.

²⁴ ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de, *Comentário do Código Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, 3ª Ed. Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 2015, anotação ao Art. 180.º, p. 725.

Humanos e se for necessária numa sociedade democrática para atingir esses fins. Por norma, o último requisito é o mais preponderante nas decisões que levam o Tribunal a condenar os Estados por violação da liberdade fundamental dos denunciante. No fundo, estabelece-se a proteção do denunciante, tutelada pelo Artigo 10.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos nos termos *supra* enunciados, face a uma condenação por difamação, que resulta numa sobreposição do direito a denunciar ao direito à honra do denunciado. Os tribunais nacionais também se têm debruçado sobre o tema, com decisões a maior parte das vezes divergentes face à interpretação do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, atribuindo maior preponderância ao direito à honra, não obstante já haver decisões que refletem as posições daquele Tribunal,²⁵ que é precisamente um dos principais objetivos a seguir: a uniformização, ou pelo menos, a harmonização dos conteúdos legislativos e decisões judiciais no seio de cada país aderente.

Com efeito, no Acórdão proferido no caso *Guja vs. Moldávia*, de 2008²⁶, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos decidiu que a demissão de um funcionário público, como retaliação face a uma denúncia, violava o direito à liberdade de expressão e de informação do denunciante. Concretamente, o Tribunal entendeu que a tutela de um denunciante que era responsável pelo Departamento de Imprensa da Procuradoria-Geral Moldava e que, prevalecendo-se do acesso privilegiado que tinha à documentação desse serviço, divulgou à comunicação social cartas que acreditava consubstanciarem uma tentativa de pressão sobre essa Procuradoria por parte de um membro do Parlamento, cabe no âmbito de proteção do n.º 1 do Artigo 10º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, dado que a sua atuação se mostrava justificada ao abrigo do direito à liberdade de expressão, face ao manifesto interesse público do assunto. Não obstante o dever de lealdade, reserva e discrição para com o empregador, o Tribunal considerou que esses deveres do funcionário público para com o Estado devem ceder perante o direito de denunciar informações de interesse público. Para tal ponderação, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos estabeleceu parâmetros que devem ser atendidos, que refletem pressupostos de uma atuação legítima em prol de um interesse superior, nomeadamente: (1) o interesse público da informação, sendo que a sua divulgação deve trazer mais benefícios do que

²⁵ P. ex., o Ac. do STJ de 31.01.2017, Proc. n.º 1454/09.5TVLSB.L1.S1, (Roque Nogueira), afirma que os tribunais portugueses se devem deixar influenciar pelo paradigma do TEDH de proteção reforçada da liberdade de expressão [consultado a 15-1-2023].

²⁶ Ac. do TEDH de 12.02.2008, *Requête* n.º 14277/04 – *Guja vs. República da Moldávia*, [consultado a 15-1-2023].

danos à instituição pública, (2) a autenticidade da informação, excluindo denúncias difamatórias ou totalmente destituídas de fundamento, casos em que as organizações públicas teriam o direito de punir o denunciante nos termos adequados, (3) a motivação do denunciante, entendendo que apenas o exercício de boa fé da liberdade poderá ser tutelado pela Convenção Europeia dos Direitos Humanos, incluindo alguma diligência na verificação dos mesmos, (4) o denunciante deve recorrer primeiro aos canais de denúncia menos gravosos, recorrendo à divulgação pública como *ultima ratio* e (5) deve-se ponderar a severidade da punição imposta ao denunciante. Somente perante a reunião destes parâmetros é que se considera estarem devidamente conjugados os interesses das partes e ponderado o interesse público da denúncia.

Em Portugal, destaca-se o Acórdão proferido no caso *Bargão e Domingos Correia vs. Portugal*²⁷, de 2012, em que dois cidadãos denunciaram ao Ministério da Saúde uma situação na qual um assistente administrativo do Centro de Saúde em que trabalhavam não cumpria os horários definidos e mesmo assim recebia a sua retribuição mensal na totalidade e ainda, alegadamente, cometia abusos de poder, favorecendo certos utentes do Centro de Saúde. Por conseguinte, ambos foram acusados e condenados por difamação agravada, em consequência de uma queixa apresentada pelo funcionário. Consequentemente, os denunciantes recorreram para o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos que considerou que na situação em apreço, a condenação consubstanciava uma violação da liberdade de expressão e de informação dos denunciantes, por ser tida como uma interferência não necessária numa sociedade democrática, nos termos do n.º 2 do Artigo 10.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, dada a legitimidade e o interesse público associado às questões levantadas junto do Ministério da Saúde, nomeadamente, a violação da lei por um funcionário público no exercício das suas funções e a qualidade do funcionamento de um centro de saúde pública.

Em suma, em nome do interesse público e da necessária prevenção e combate à criminalidade económica, perfilhamos a orientação firmada pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos e expressa pelo Tribunal da Relação de Évora, segundo o qual “a interpretação do equilíbrio entre liberdade de expressão e defesa da honra deve orientar-se para uma interpretação restritiva da defesa da honra e maximizadora da liberdade de expressão, realidade que é a expressa na ordem jurídica enformada pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem, como o é a portuguesa.”²⁸

²⁷ Ac. do TEDH de 15.11.2012, *Requêtes* n.ºs 53579/09 e 53582/09 – *Bargão e Domingos Correia vs. Portugal* [consultado a 17-1-2023].

²⁸ Ac. do TRE de 28-5-2013, Proc. n.º 552/09.0GCSTB.E1, (João Gomes de Sousa), [consultado a 17-1-2023].

No entanto, não podemos deixar de realçar que, quando o direito à liberdade de expressão e informação colide com o direito à segurança, previsto no Artigo 27.º da Constituição da República Portuguesa, deve ser feita uma ponderação de valores entre a proteção da vida privada e o interesse público, o que enfatiza a importância de um regime de proteção dos denunciadores eficaz, para que não tenha de se ser forçado a optar pela proteção da vida privada, em detrimento do interesse público.

Sem segurança, não há liberdade, e quanto maior a segurança, maior liberdade.

2.2. A Denúncia Premiada

Ainda no âmbito da denúncia, cumpre aludir ao instituto da denúncia premiada, na esfera do direito premial.

Na verdade, a lei nem sempre se focou na potencialidade e eficácia daqueles que, encontrando-se numa posição privilegiada, podiam ser uma mais-valia para a deteção e comunicação de irregularidades, antes optando pelo caminho da denúncia premiada, designadamente, com a *False Claims Act*, já analisado em 1.

Efetivamente, o prémio associado à denúncia é um dos mecanismos mais controversos, uma conceção que não reúne consenso, criando até alguma aversão moral. Por um lado, é indubitavelmente um fator determinante, para muitos, na tomada da decisão de denunciar uma vez que se traduz em vantagens ou recompensas ao cidadão, por auxiliar a Justiça. Por outro lado, pode ser visto como um desvio à supremacia do interesse público, no sentido em que o cidadão só decide denunciar pela recompensa.

No que concerne à colaboração premiada enquanto instituto jurídico, podemos definir como a contrapartida oferecida ao arguido (benefícios e vantagens), por uma conduta colaborativa relevante. No fundo, um instituto que preconiza que os meios justificam os fins. Embora o ordenamento jurídico português não regule a figura da colaboração premiada, existem mecanismos processualmente idênticos. Veja-se o Artigo 71.º, n.º 2 do Código Penal, concretamente a al. e), em que o arguido pode ver a sua responsabilidade penal atenuada, por força da sua colaboração. Ou ainda, de forma análoga, os Artigos. 72.º, 73.º e 74.º, em que se prevê uma atenuação especial da pena, para além dos casos expressamente previstos na lei, quando existirem circunstâncias anteriores ou posteriores ao crime, ou contemporâneas dele,

que diminuam por forma acentuada a ilicitude do facto, a culpa do agente ou a necessidade da pena. Mais longe que isto, isto é, a definição antecipada de um qualquer prémio como contrapartida da colaboração feita por um arguido, como ocorre na delação premiada, cairia no âmbito dos métodos proibidos de prova na medida em que não é possível prometer a um arguido, antecipadamente e de forma pré-determinada, a atribuição de uma vantagem específica como contrapartida da sua colaboração (n^{os} 1 e 2 al. e) do Art. 126.º CPP). Para além disso, cremos que consubstancia uma ofensa à integridade moral da pessoa, uma vez que o arguido se sente compelido a colaborar em troca de uma recompensa e, como tal, a própria Constituição determina a nulidade da prova assim obtida (Art. 32.º, n.º 8). Assim, o mecanismo da delação premiada, “instituto que preconiza o prémio ao criminoso”²⁹, é, indiscutivelmente, inadmissível à luz da lei portuguesa, desde logo por atentar contra a dignidade da pessoa humana.

Neste espectro, importa ainda realçar algumas diferenças. Desde logo, a figura do denunciante não se confunde com a figura do delator. Este atua sob o regime da delação premiada, é arguido no processo, autor ou cúmplice e, ao colaborar com as autoridades na exposição do crime em causa, pode obter contrapartidas processuais, por ex. a suspensão provisória do processo (Art 281.º CPP), fá-lo em proveito próprio. O denunciante é um terceiro face ao comportamento denunciado, que atua por razões morais, sem quaisquer contrapartidas. Mesmo a figura do informador não se confunde com a do denunciante, dado que aquele atua como um agente de confiança dos órgãos de polícia criminal, disposto a colaborar com as autoridades, tendo por base a facilidade que tem no acesso à informação do meio criminal, por se integrar propositadamente no mesmo.³⁰

Ora, à semelhança do que acontece nos Estados Unidos da América, há ainda quem pugne pela implementação de um sistema de recompensa, concretizado na atribuição de uma retribuição monetária, segundo determinados parâmetros, para os denunciante que põem o interesse público à frente do interesse privado. A proporcionalidade da recompensa face às informações prestadas e as repercussões que a denúncia possa ter na vida do denunciante, são exemplos de critérios que devem ser tidos em consideração aquando da determinação do montante pecuniário a ser arbitrado. Em prol deste sistema apontam-se vantagens, como o encorajamento das pessoas a tomarem uma posição mais firme perante ilícitos e irregularidades,

²⁹ SILVA, Germano Marques da, “Sobre a proteção dos denunciante” in *Boletim da Ordem dos Advogados*, Ed. Especial, 2020, pp. 20-22.

³⁰ RODRIGUES, André Alfar, *O Regime de Proteção dos Denunciante (Whistleblowers) – Uma análise comparada e jurisprudencial*, Edições Almedina S.A., Coimbra, 2022, pp. 109 e 110.

uma vez que o montante que lhes é atribuído pode ajudar a colmatar as repercussões negativas que sofrem em consequência da denúncia e o inegável aumento do número de denúncias o que leva a um maior número de investigações e deteção de crimes.

No entanto, perfilhamos o entendimento de GERMANO MARQUES DA SILVA de que a colaboração com a justiça é de facto meritória quando não é motivada pelo intuito de lucrar, de ser premiado, mas sim em nome do respeito pela legalidade e do superior interesse público: “A colaboração com a justiça é meritória, a bufaria em busca de recompensa é repugnante”.³¹ Aliás, com a previsão de tais recompensas, é inquestionável o aumento de denúncias falsas ou infundadas que daí resultaria, comunicadas oportunamente tendo em vista a obtenção de um *quantum* pecuniário a título de recompensa, fazendo as instituições competentes perderem tempo com a averiguação da informação veiculada por esse tipo de denúncias e pior, causando danos ao inocente. O enfraquecimento dos mecanismos de *compliance* seria outra implicação clara, frustrando a sua eficácia na resolução de problemas internamente, dado que os denunciantes, as mais das vezes, seriam compelidos a levar a informação diretamente às autoridades públicas. Mais, é ainda evidente que desta forma a propagação de um clima de desconfiança e insegurança, que destrói o bom ambiente que convém que impere no seio de qualquer instituição ou organização, ia ser um outro efeito adverso da implementação deste comércio penal.

Em conformidade, defendemos que pode haver alternativas à recompensa monetária, que servem igualmente de recompensa pela denúncia, mais pacíficas do ponto de vista ético e moral. Por exemplo, a isenção de custas, concessão de patrocínio judiciário gratuito, de indemnização por danos sofridos ou que previsivelmente venha a sofrer em consequência da denúncia (quando não for possível restabelecer a situação em que se encontrava) e de benefícios fiscais para os cidadãos que prossigam ações em nome do Estado. Tudo mecanismos que diminuem o impacto económico que o denunciante possa ter com a denúncia. E, ainda, a concessão de distinções ou gratificações honoríficas, que promovam a imagem do denunciante como um cidadão exemplar.

Em suma, reiteramos o entendimento da TIAC, verdadeira pedra de toque da temática ora em análise, segundo a qual “Em teoria, os sistemas de recompensa não seriam necessários numa sociedade onde a cultura cívica e a cidadania ativa fizessem parte da mentalidade corrente de todos os cidadãos, pois neste caso, os cidadãos não teriam qualquer relutância em denunciar

³¹ SILVA, Germano Marques da, “Sobre a proteção...” pp. 20-22.

situações de corrupção ou de elevado valor público e a sua situação de denunciante não traria consequências negativas para o seu foro profissional, pessoal ou patrimonial”.³²

3. O Denunciante – a linha ténue entre a traição e o heroísmo

Traidor? Bufo? Oportunista? Herói? A dúvida é legítima num período ainda relativamente marcado pela dualidade de visões que o denunciante enfrenta. Por um lado, como já referido em 1., traz à memória velhos preconceitos políticos herdados de um passado autoritário, merecendo, por isso, reprovação moral por parte de uns, mas por outro lado, surge também ligado a uma visão altruísta, como alguém que coloca a ética acima do seu dever profissional, em prol do superior interesse comum e do reforço da Democracia.

Para que melhor sejam entendidos os conceitos, clarifiquemos desde já o conceito de denunciante, ou mais especificamente, de *whistleblower*. Trata-se de um denunciante, um funcionário do setor público ou do setor privado que obtém, de forma lícita, informações acerca de irregularidades e ilicitudes cometidas, ou que previsivelmente se venham a cometer, no seu contexto laboral, danosas para o interesse público, denunciando ou divulgando-as publicamente e que, em virtude disso, corre o risco de sofrer retaliações. Segundo a *Transparency International*, inclui também “indivíduos que não se enquadrem na relação de emprego tradicional, como consultores, empreiteiros, estagiários, voluntários, trabalhadores-estudantes, trabalhadores temporários, ex-funcionários e mesmo pessoas que estejam em processo de recrutamento”.³³ O que releva é que a pessoa em questão tenha ou haja tido algum tipo de vínculo, ainda que mediato, à instituição em causa, de modo a prever o maior número possível de situações, sem no entanto colidir com direitos e garantias existentes. Como afirma NUNO BRANDÃO “também estas pessoas, tal como os trabalhadores, detêm posições que lhes propiciam o conhecimento de práticas indevidas realizadas no seu seio e, caso denunciem as suas suspeitas, também se arriscam a sofrer represálias no âmbito da sua interação com a entidade visada”.³⁴ Ponto é que, no estatuto de *whistleblower*, não há margem para incluir “*hackers* altruístas”³⁵ que procuram informação deliberadamente, por meios ilícitos, sem

³² TIAC, *Uma alternativa ao silêncio...*p. 32.

³³ TIAC, *A proteção de denunciantes...* p. 8;

³⁴ BRANDÃO, Nuno, “O Whistleblowing no...” p.104.

³⁵ Expressão de SIMÕES, Patrick de Pitta e GASPAR, Gilberto, pormenorizadamente em “9.A (Des)ocultação de Informações...” p.191.

qualquer legitimidade legal ou judicial, divulgando-a de seguida. A título de exemplo, o *hacker* Rui Pinto, conhecido pelos escândalos de corrupção *Luanda Leaks* e *Football Leaks*, precisamente por ter acedido à informação por vias ilícitas e não ter qualquer tipo de vínculo às instituições em causa, não está protegido pelo estatuto de *whistleblower*, não obstante o interesse público inerente à informação que divulgou.

Efetivamente, a figura do *whistleblower* não se traduz numa tendência passageira e muito menos uma página isolada dos tempos atuais. Existem, aliás, casos recentes e paradigmáticos de *whistleblowers* que enfrentaram as mais drásticas consequências em virtude do seu ato corajoso de denúncia, que inclusive foram homenageados em filmes de Hollywood.³⁶ Em concreto, Edward Snowden³⁷, analista da *National Security Agency* (NSA), responsável por uma das maiores fugas de informações confidenciais dos Estados Unidos da América, por meio das publicações nos jornais *The Guardian* e *The Washington Post*, tornou públicos detalhes de vários programas do sistema de vigilância global da NSA americana e da sede de comunicação secreta do Reino Unido, GCHQ. Refira-se ainda Chelsea Manning³⁸, que expôs crimes de guerra da história dos Estados Unidos da América através da entrega de documentos confidenciais diplomáticos e das Forças Armadas daquele país ao portal *WikiLeaks*³⁹, que resultaram no internacionalmente conhecido escândalo designado “*Cablegate*”. Mais recente ainda, Mark MacGann, ex-lobista-chefe da *Uber* para a Europa, Médio Oriente e África, que divulgou publicamente arquivos confidenciais de como a *Uber* desrespeitou as leis, enganou a polícia, explorou violência contra motoristas e pressionou os governos durante a sua agressiva expansão global.⁴⁰ Todos partilham o facto de terem denunciado publicamente práticas eticamente reprováveis e de, em consequência, terem sofrido represálias.

A denúncia comporta inquestionavelmente uma série de riscos e consequências penosas para o denunciante, a par com o dilema ético com que se vê confrontado, a ter de escolher entre o menor de dois males. Na esfera de decisão do potencial denunciante, num dos polos está a Justiça, e no outro, o dever de lealdade para com a entidade empregadora e para com a

³⁶ “*Serpico*”, “*Silkwood*” e “*The Insider*”, filmes que exaltam a figura do *whistleblower*.

³⁷ Aprofundadamente no jornal britânico *The Guardian*, “*The man whose state surveillance revelations rocked the world speaks exclusively to the Guardian about his new life and concerns for the future*”, 2019 [consultado a 27-1-2023].

³⁸ Cfr. NPR, “*Chelsea Manning shared secrets with WikiLeaks. Now she’s telling her own story*”, 2022 [consultado a 27-1-2023].

³⁹ *WikiLeaks* é uma página na internet criada em 2006 por um antigo jornalista, Julian Assange, onde são divulgadas por fontes anónimas, em todo o mundo, informações secretas de governos e empresas.

⁴⁰ Detalhadamente no jornal britânico *The Guardian*, “*The uber files – Uber broke laws, duped police and secretly lobbied governments, leak reveals*”, 2022, [consultado a 27-1-2023].

organização a que pertence. Sem margem para dúvidas, aquele que opta por denunciar um qualquer comportamento prejudicial, coloca a Justiça e a ética acima da lealdade, dever acessório do contrato de trabalho, em estreita relação com o carácter *intuito personae* deste último.⁴¹ Temática já analisada em 2.1., para a qual remetemos. Mais, num dos relatórios da TIAC⁴², da entrevista a alguns denunciantes, resultam algumas conclusões indicativas de graves obstáculos à denúncia, a saber: o estatuto social e profissional dos denunciantes, que tem influência nas consequências da sua denúncia,⁴³ a diferença entre a representação judicial dos denunciantes (feita por advogados em nome próprio, na maior parte das vezes em regime de *pro bono*) e dos denunciados (muitas vezes representados por escritórios de advogados com acesso a mais especialistas e recursos humanos), a margem de discricionariedade existente no cargo que ocupa.⁴⁴ E ainda, conforme resultados do Eurobarómetro de 2022, razões como o facto de a denúncia ser difícil de provar, de esta se revelar inútil face à expectativa de ausência de punição dos responsáveis e a fraca proteção para os denunciantes, obstaculizam a motivação para denunciar.⁴⁵

A figura do denunciante tem vindo a adquirir uma importância gradual no combate à criminalidade económica, pelo que é imperativa a garantia de proteção dos *whistleblowers* dado o seu papel nuclear na exposição de crimes e irregularidades prejudiciais para a sociedade, consubstanciando um passo para que, pessoas que se encontram na mesma posição, se sintam encorajadas a revelar esse tipo de informações, sem receio de sofrerem penalizações injustas. Devem ser unidos esforços no sentido da valorização e proteção dos direitos e da dignidade de quem ergue a voz para algo que não está bem.

⁴¹ LEITÃO, Luís Menezes, *Direito do Trabalho*, 2ª Ed., Almedina, 2010, pp. 101-102.

⁴² TIAC, *Uma alternativa ao silêncio...* pp. 26-27, [consultado a 28-1-2023].

⁴³ P. ex., um político poderá ver a sua credibilidade mais atacada e tal assumir maiores proporções do que um trabalhador de uma empresa.

⁴⁴ Cidadãos com vínculos temporários poderão não ver os seus vínculos renovados por uma opção de gestão, enquanto no seio da AP tal situação poderá ser mitigada pelo dever acrescido de fundamentação de atos administrativos.

⁴⁵ Dados retirados do Jornal Observador, Agência Lusa, “Eurobarómetro aponta para aumento da perceção do nível de corrupção”, 2022, [consultado a 29-1-2023].

CAPÍTULO II – A IMPLEMENTAÇÃO DE UMA CULTURA ÉTICA DE DENÚNCIA

1. A Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019

Inúmeros escândalos de corrupção e crimes conexos têm marcado os tempos recentes, gerando uma crescente indignação junto da opinião pública e, conseqüentemente, uma maior pressão junto do poder político. É perante este cenário que surgem várias propostas legislativas na tentativa de lutar contra o clima de impunidade fiscal e corrupção, entre as quais, a Diretiva (UE) 2019/37 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019.

Há quem fale de um “antes e um depois do *LuxLeaks*”,⁴⁶ o ponto de viragem na história do *Whistleblowing*, dada a necessidade premente de, a partir daí, se apresentar ações e soluções concretas e eficazes de combate ao fenómeno da criminalidade económica. Logo a 12 de fevereiro de 2015 foi criada a “Comissão Especial do Parlamento Europeu sobre as decisões fiscais antecipadas (*tax rulings*) e outras medidas de natureza ou efeitos similares” conhecida por (TAXE), destinada a investigar decisões fiscais antecipadas praticadas nos Estados-Membros. Em função dos sucessivos escândalos fiscais surgiram outras comissões que deram lugar à criação, com carácter permanente, de uma Subcomissão dos Assuntos Fiscais (FISC) do Parlamento Europeu, no âmbito da Comissão de Assuntos Económicos e Monetários (ECON).

Na realidade, estes desenvolvimentos políticos concretizam o ponto de partida dos princípios gerais da proteção dos denunciadores, construídos gradualmente, em consonância com o desenvolvimento e aperfeiçoamento dos instrumentos de combate à corrupção que foram surgindo. Como fontes apontam-se diplomas internacionais de *soft law* e de *hard law*. Estes últimos são especialmente relevantes, em particular as convenções e os tratados, no sentido em que consagram a proteção dos denunciadores a um nível mais formal e substantivo.⁴⁷ A saber, a

⁴⁶ VIEGAS, Miguel, “4. Do Luxleaks à Diretiva Europeia sobre a Proteção dos Lançadores de Alerta”, in *O Whistleblowing em Portugal...* pp. 83-96. O *LuxLeaks* traduz-se num escândalo fiscal levado ao conhecimento do público a 5 de novembro de 2014, em que uma fonte interna revelou ao público informações comprometedoras para a entidade empregadora relativamente a práticas inaceitáveis do ponto de vista ético e legal. Antoine Deltour o *whistleblower* responsável, divulgou uma série de acordos firmados entre empresas e a administração fiscal de um país que pretendiam reduzir drasticamente a carga fiscal da empresa.

⁴⁷ TIAC, *Uma alternativa ao silêncio...* p.13.

Convenção Penal sobre a Corrupção, do Conselho da Europa (ETS 173)⁴⁸, a primeira a prever expressamente a proteção de denunciantes, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC), apelidada de Convenção de Mérida⁴⁹, ambas assinadas e ratificadas por Portugal em 1999 e 2007 respetivamente, e ainda a Convenção Civil sobre a Corrupção, do Conselho da Europa (ETS 174). Em 2009, o Conselho da OCDE adotou a Recomendação de Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, cujo objetivo é o incentivo aos países a adotarem medidas de proteção de denunciantes do setor público e privado.⁵⁰ E ainda, na Cimeira do G20 de Seul, em 2010, foi aprovado um Plano de Ação Anti-Corrupção que exortava, igualmente, a necessidade de proteção de *whistleblowers*.⁵¹

A par destas Convenções Internacionais apontam-se mecanismos de revisão e avaliação da efetiva implementação daquelas, a título de exemplo, o mecanismo de revisão do GRECO (Grupo de Estados contra a Corrupção) relativo às Convenções do Conselho da Europa, com especial relevância no que toca à proteção dos denunciantes no ordenamento jurídico português, que se traduzem em verdadeiros “instrumentos de *peer pressure* entre os Estados”⁵², procurando acompanhar a prática institucional e resultados obtidos no combate à corrupção.

No que concerne aos diplomas de *soft law*, considerando justamente esse estatuto e o princípio de não ingerência nos assuntos internos dos Estados e, portanto, o seu carácter não vinculativo, tal pode levar a uma parca utilização do seu conteúdo fazendo com que a implementação e concretização das suas recomendações e conclusões fique exclusivamente dependente da vontade política de cada Estado.⁵³

No contexto europeu, ao nível do direito derivado, existem vários diplomas setoriais que dispõem de uma série de disposições a respeito da proteção de denunciantes, antecedentes da

⁴⁸ Vide Art. 22.º: *Cada Parte adoptará as medidas que se revelem necessárias para assegurar uma protecção efectiva e adequada: a) Às pessoas que forneçam informações relativas às infracções penais previstas nos artigos 2.º a 14.º ou que, de outro modo, colaborem com as autoridades responsáveis pela investigação ou pela instauração do procedimento criminal*, [consultado a 7-2-2023].

⁴⁹ Particularmente o Art. 33.º que refere que *Cada Estado Parte deverá considerar a incorporação no seu sistema jurídico interno de medidas adequadas para assegurar a protecção contra qualquer tratamento injustificado de quem preste, às autoridades competentes, de boa-fé e com base em suspeitas razoáveis, informações sobre quaisquer factos relativos às infracções estabelecidas em conformidade com a presente Convenção*, [consultado a 7-2-2023].

⁵⁰ OECD, *Recommendation of the Council for further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, 2009, [consultado a 7-2-2022].

⁵¹ OECD, *G20 Anti-Corruption Action Plan, Protection of Whistleblowers. Study on Whistleblower Protection Frameworks Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation*, 2010, [consultado a 8-2-2023].

⁵² TIAC, *Uma alternativa ao silêncio...* p.13.

⁵³ P.ex., os estudos e recomendações da TI, do Conselho da Europa, da OCDE ou do PE.

Diretiva 2019/1937, que espelham o esforço europeu na criação de normas que assegurem aquela proteção.

A Diretiva 2013/30/UE do Parlamento e do Conselho, de 12 de junho de 2013, subordinada à segurança das operações *offshore* de petróleo e gás, reitera logo no preâmbulo a importância dos métodos adequados para as denúncias e da proteção dos denunciantes.⁵⁴

Veja-se igualmente o Regulamento (UE) n.º 596/2014 do Parlamento e do Conselho, de 16 de abril de 2014 relativo ao abuso de mercado que, em nome do adequado funcionamento do mercado interno europeu, realça a importância da proteção dos denunciantes e a necessidade da existência de mecanismos que permitam a denúncia de infrações.⁵⁵

O Regulamento (UE) n.º 376/2014 do Parlamento e do Conselho, de 3 de abril de 2014 atinente à comunicação, análise e seguimento de ocorrências na aviação civil que prevê no seu Artigo 16.º medidas de proteção da identidade de denunciantes de acidentes nesse contexto.⁵⁶

Em 2014 o Comité de Ministros do Conselho da Europa adotou a Recomendação CM/Rec (2014) sobre a proteção de denunciantes, concretamente, daqueles que estejam numa relação laboral de facto com uma entidade pública ou privada, sejam remunerados ou não e independentemente do seu estatuto legal.⁵⁷

A Diretiva 2015/849/UE do Parlamento e do Conselho, de 20 de maio de 2015, mais conhecida como a 4ª Diretiva Anti Branqueamento de Capitais e Contra o Financiamento do Terrorismo, reafirma a importância da proteção dos denunciantes contra represálias dos seus empregadores, debruçando-se sobre a questão da não violação de deveres de confidencialidade quando a denúncia é realizada em boa-fé.⁵⁸

De referir ainda a Diretiva 2016/943/UE do Parlamento e do Conselho, de 8 de junho de 2016 que prevê que a denúncia de irregularidades, desde que realizada em nome do interesse público, constitui uma exceção ao regime legal da proteção de segredos comerciais.⁵⁹

O princípio da proteção de denunciantes encontra também fundamento nos textos dos tratados fundamentais da União Europeia, como o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, que embora não disponha de uma disposição expressa acerca daquela proteção, dispõe de algumas bases legais de onde se pode extrair esse princípio. Veja-se o n.º 1 do Artigo

⁵⁴ [Consultado a 8-2-2023].

⁵⁵ [Consultado a 8-2-2023].

⁵⁶ [Consultado a 8-2-2023].

⁵⁷ [Consultado a 8-2-2023].

⁵⁸ [Consultado a 8-2-2023].

⁵⁹ [Consultado a 8-2-2023].

325.º que estipula que a União Europeia e os Estados-Membros “combaterão as fraudes e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União, por meio de medidas (...) que tenham um efeito dissuasor e proporcionem uma proteção efetiva nos Estados-Membros”.

A nosso ver, não obstante a panóplia de instrumentos legislativos e regulamentares que abordam o tema da proteção dos denunciantes no âmbito da ordem jurídica europeia, a verdade é que, maioritariamente, cada um deles diz apenas respeito a um setor específico. Tal resulta num regime extremamente disperso e complexo que, em última instância, não acautela devidamente a proteção dos denunciantes pela qual se pugna. Face a este quadro jurídico insuficiente foi cada vez mais notória a necessidade da criação de um regime jurídico europeu harmonizado e eficaz.⁶⁰

Finalmente, em abril de 2018, a Comissão da União Europeia apresentou a sua proposta de Diretiva com o objetivo de fornecer uma proteção uniforme para os denunciantes. Em outubro do ano seguinte, a Diretiva 2019/1937 do Parlamento e do Conselho⁶¹ foi aprovada, entrando em vigor em dezembro do mesmo ano, dando um prazo de dois anos aos Estados-Membros para a sua transposição. O objetivo do Diploma é estimular os denunciantes a revelarem violações do direito da União Europeia que comprometam gravemente o interesse público, prevendo um reforço da sua proteção através do estabelecimento de normas mínimas comuns que desde logo evitem que os mesmos sofram represálias. Num contexto em que geralmente está presente o medo de retaliação, a garantia de uma comunicação segura e sigilosa representa um ponto fulcral para que as autoridades possam contar com as informações privilegiadas de *whistleblowers* as quais, sem tal colaboração, poderiam permanecer ocultas.

Face ao exposto, é notório e inquestionável o papel impulsionador do legislador europeu que deu um contributo decisivo para o progresso nesta matéria na jurisdição nacional simbolizando, ao mesmo tempo, uma mudança cultural radical. No entanto, a verdadeira eficácia da Diretiva ficou dependente do legislador nacional porquanto lhe foi imposta, no prazo de dois anos, a transposição da mesma, preferencialmente, com um efeito mais abrangente, adotando uma regulação completa do *Whistleblowing* que combatesse a “legislação escassa, fragmentária e lacunosa”⁶² que caracterizava o panorama português nesta matéria naquela altura. Vejamos.

⁶⁰ Cfr. Considerando AR do PE, al. (vii), [consultado a 9-2-2023].

⁶¹ Também denominada como Diretiva *Whistleblowing*.

⁶² Cfr. BRANDÃO, Nuno in “O Whistleblowing no...”, p.112.

2. A Lei n.º 93/2021 de 20 de dezembro

Ultimamente assinala-se um conjunto de mudanças substantivas e processuais na luta contra a corrupção e crimes conexos, bem como no quadro geral de prevenção destes crimes. A transposição da Diretiva provocou algum tumulto político e social e parece ter forçado a integração de um regime jurídico específico no nosso ordenamento jurídico que, para alguns, ficou marcado pela inatividade e falta de vontade política. Nesse sentido refletiu NUNO BRANDÃO: “esta promoção do Whistleblowing, quer interno quer externo, resulta sobretudo de *inputs* externos, em especial da União Europeia, e não parece ser levada particularmente a sério pelas autoridades públicas e pelas empresas”.⁶³ Perante este cenário, resta-nos almejar que a Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, concretize um efetivo contributo para o Direito Português.

Antes desta Lei o enquadramento jurídico da proteção dos denunciantes em Portugal configurava-se como disperso na legislação, principalmente, de direito processual penal e de direito laboral, evidenciando o carácter fragmentado e ambíguo da legislação nesta matéria.

Desde logo, a Lei 93/99, de 14 de julho⁶⁴ e o Decreto-Lei 190/2003, de 22 de setembro, inerentes a medidas de proteção de testemunhas, que visam, sobretudo, uma proteção da pessoa com vista ao seu depoimento efetivo. Não obstante, apesar dos estatutos de denunciante e de testemunha poderem concorrer no mesmo processo, nem sempre coincidem, uma vez que aquele pode contribuir apenas para iniciar um inquérito ou investigações preliminares, não desempenhando qualquer papel na prova dos factos, ao contrário das testemunhas. Pelo que se compreende que, não coincidindo a proteção dos denunciantes com a das testemunhas, é manifesta a necessidade de distinção de regimes.

Ainda, a Lei 19/2008, de 21 de abril⁶⁵ cujo Artigo 4.º, inserido numa lei geral de medidas de combate à corrupção, vem estabelecer algumas garantias dos funcionários públicos que denunciasses casos de corrupção de que tivessem conhecimento no âmbito das suas funções ou por causa delas. Já na altura se apontavam alguns problemas ao Artigo, como o carácter redutor do âmbito subjetivo, à falta de clareza do âmbito objetivo e à abrangência da proteção e ainda à limitação do prazo da presunção legal prevista no n.º 2.⁶⁶ Posteriormente, este Artigo

⁶³ *Idem, Ibidem*, p.106.

⁶⁴ Cujo regime de proteção de testemunhas foi alterado pelas Leis n.ºs 19/2008 e 42/2010 para reforçar o combate à corrupção, [consultado a 10-2-2023].

⁶⁵ [Consultado a 10-2-2023].

⁶⁶ Sobre estas leis, desenvolvido pela TIAC, *Uma alternativa ao silêncio...* pp. 16 e 17.

foi alterado pela Lei n.º 30/2015, de 22 de abril,⁶⁷ passando a abranger também os trabalhadores do setor privado e a prever a possibilidade de os denunciante beneficiarem do regime de proteção de testemunhas em processo penal, previsto na Lei n.º 93/99, de 14 de julho.

Mais se refira a Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto,⁶⁸ que versa sobre o combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo e que veio revogar a Lei 25/2008, de 5 de junho. Para além de prever um conjunto de medidas de proteção dos denunciante, prevê também que as pessoas que denunciem irregularidades ou violações no âmbito da lei, não possam ser alvo de procedimento criminal baseado exclusivamente na apresentação dessa denúncia, a menos que a mesma seja deliberada e manifestamente infundada (n.º 5 do Art. 108.º). No entanto, longe de se traduzir numa ampla proteção para os denunciante, os mecanismos previstos nesta lei não podem ser aplicados a cidadãos ou organizações que denunciem fora do quadro jurídico da mesma.

O próprio Código do Trabalho em vários artigos protege os trabalhadores contra o tratamento injustificado por parte dos seus empregadores⁶⁹, particularmente, se aqueles estiverem no exercício dos seus direitos, estabelecendo algumas medidas e condições de proteção. Mais recentemente, por força da Lei n.º 93/2019, de 04 de setembro, o Artigo 331.º do Código do Trabalho passou a incluir um regime de proteção do denunciante em situações relativas à igualdade, não discriminação e assédio, presumindo abusivas as sanções aplicadas aos denunciante até um ano após a denúncia.

Por último, podemos igualmente considerar a própria Constituição da República Portuguesa que defende o direito dos jornalistas ao segredo profissional, a par com o Estatuto dos Jornalistas (Art. 6.º), aprovado pela Lei n.º 114/2007, de 20 de dezembro⁷⁰, com o Código Deontológico dos Jornalistas, aprovado no 4.º Congresso dos Jornalistas, a 15 de janeiro de 2017⁷¹, como também com o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos.

É neste panorama que surge a Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro⁷², conhecida como “Lei dos *Whistleblowers*”, que estabelece o Regime Geral de Proteção de Denunciante de

⁶⁷ [Consultado a 10-2-2023].

⁶⁸ [Consultado a 10-2-2023].

⁶⁹ Similarmente, o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, aprovado pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, concretamente, os Arts. 72.º, 300.º e 301.º. [consultado a 10-2-2023].

⁷⁰ [Consultado a 12-2-2023].

⁷¹ [Consultado a 12-2-2023].

⁷² Resultado da proposta de lei n.º 91/XIV/2ª, do Governo, apresentada a 5 de maio de 2021 e publicada em DR em 5.5.2021, in DR II, série A, n.º 126, 2021.05.05, da 2.ª SL da XIV Leg 2.º Suple., pp. 96-109. Após alguns textos de substituição da proposta de lei apresentados por partidos políticos que resultaram na aprovação de um

Infrações, transpondo a Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União⁷³, na esperança de unificar e harmonizar a legislação em matéria de proteção de denunciante, dando um inexorável contributo para a construção de uma sociedade mais justa e transparente. Analisemos os principais pontos da Lei.

2.1. Âmbito de aplicação e articulação com outros regimes

O âmbito de aplicação material da Lei n.º 93/2021, previsto no Artigo 2.º, seguiu de perto o que estava previamente estabelecido pela Diretiva.

A Diretiva reconheceu que os Estados-Membros podem alargar a proteção nos termos da legislação nacional, a fim de garantirem a existência de um quadro mais abrangente e coerente de proteção de denunciante a nível nacional,⁷⁴ que vá além dos padrões mínimos inscritos na Diretiva, indispensável para reconhecer a contribuição significativa dos denunciante no combate às condutas ilegais lesivas do interesse público. Contudo, a única, mas grande novidade da legislação nacional relativamente à Diretiva, foi a previsão na alínea d) da “criminalidade violenta, especialmente violenta e altamente organizada, bem como os crimes previstos no n.º 1 do Artigo 1.º da Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, que estabelece medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira”, também como infração. Face ao que é considerado pelo Código de Processo Penal como criminalidade violenta e especialmente violenta, leia-se, condutas que dolosamente se dirigem contra a vida, integridade física, liberdade pessoal, liberdade e autodeterminação sexual (Art. 1, als. j e l) foi um grande passo do legislador a previsão de tais condutas como infração, destoando dos temas mais sofisticados ao nível da criminalidade económica a que este Regime por norma vem sendo única e exclusivamente associado e que são igualmente temas presentes e relevantes nas organizações e entidades, suscetíveis de serem denunciadas. Desta forma, com tal previsão, não só o interesse público e bens jurídicos supraindividuais são visados pelo legislador, como também interesses intrínsecos à personalidade de cada um e, por conseguinte, à dignidade da pessoa humana.

deles, foi publicado decreto da AR, a Lei foi enviada para promulgação e foi efetivamente promulgada em 9.12.2021, ao que se seguiu a sua publicação em DR em 20.12.2021, sob o n.º 93/2021.

⁷³ Objeto da Lei n.º 93/2021 definido no Art. 1.º.

⁷⁴ Art. 2.º e Considerando 5 da Diretiva.

De notar que o que é estipulado na presente Lei não prejudica os regimes de proteção de denunciante previstos nos atos setoriais específicos da União Europeia, elencados exhaustivamente na parte II do anexo da Diretiva, ou nos atos legislativos de execução, transposição ou que deem cumprimento a tais atos. Na eventualidade de conflito de aplicação, a legislação em análise configura-se como um regime subsidiário, aplicando-se em tudo o que não estiver previsto nos regimes supra e ainda sempre que se mostrar mais favorável ao denunciante e às pessoas a quem a lei confere proteção por extensibilidade, estabelecendo o princípio do tratamento mais favorável.⁷⁵

O disposto nesta Lei não prejudica, com destaque, a aplicação do direito nacional ou da União Europeia sobre a proteção de informações classificadas, a proteção do segredo religioso, do segredo profissional do médico, advogados⁷⁶ e jornalistas, o segredo de justiça, bem como as normas do processo penal⁷⁷ nem do processo contraordenacional, na sua fase administrativa ou judicial.

2.2. A denúncia e o *whistleblower*

A par das várias noções avançadas ao longo dos tempos sobre o que é um denunciante e das diferentes conceções que lhe são associadas, analisadas já no Capítulo I, ponto 3, também a legislação portuguesa avança com uma definição, resultando da mesma que o denunciante é uma pessoa singular que denuncia ou divulga publicamente, de boa-fé, uma infração cujo cometimento tenha ocorrido, esteja a ocorrer, se preveja que razoavelmente venha a ocorrer ou que se tente ocultar, com base em informações que acredita, com fundamento sério, serem verdadeiras no momento da sua transmissão e que foram obtidas no âmbito da sua atividade profissional, independentemente da natureza desta atividade e do setor em que é exercida e não obstante a relação profissional não ter iniciado ou já ter cessado.⁷⁸

Restringindo a pessoas singulares a possibilidade de ser protegido nesta qualidade, com a transposição da Diretiva, a conceção de denunciante tornou-se tendencialmente mais lata e

⁷⁵ N.ºs 1 e 2 do Art. 3.º da Lei n.º 93/2021.

⁷⁶ SILVA, Germano Marques da “É tão evidente a razão da exclusão que assim não fora seria a própria advocacia que seria posta em causa na sua condição essencial: o segredo profissional” in “Sobre a proteção...”, p. 4.

⁷⁷ “Sobretudo as que respeitam aos métodos proibidos de prova, consagrados pelo art.º 32. da Constituição da República e pelo art.º 126 do Código de Processo Penal”, *Idem, Ibidem* p.4.

⁷⁸ Da conjugação dos Arts. 4.º, 5.º e 6.º da Lei n.º 93/2021.

abrangente, deixando de ser restrita à relação típica de empregador-empregado, incluindo uma gama ampla de potenciais denunciante, nomeadamente, os trabalhadores do setor privado, social ou público, os prestadores de serviços, contratantes, subcontratantes e fornecedores, bem como quaisquer pessoas que atuem sob a sua supervisão e direção, os titulares de participações sociais e as pessoas pertencentes a órgãos de administração ou gestão ou a órgãos fiscais ou de supervisão de pessoas coletivas, incluindo membros não executivos, voluntários e estagiários, remunerados ou não remunerados. Tal justifica-se porque também estas pessoas ocupam posições que lhes permitem conhecer práticas indevidas realizadas no âmbito da relação laboral e também se arriscam a sofrer represálias no âmbito dessa mesma relação, que constituem um fator de dissuasão da comunicação das infrações. Mais, não é exigida para a consideração como denunciante que a relação laboral ainda esteja em vigor, pelo que pode estar em causa uma informação obtida numa relação profissional entretanto cessada, bem como durante o processo de recrutamento ou durante outra fase de negociação pré contratual, de uma relação profissional constituída ou não constituída.⁷⁹ Portanto, o estatuto de denunciante decorre da situação concreta em que se encontra a pessoa que revela a informação, independentemente da qualidade, quantidade, relevância ou interesse público da informação revelada e, reiteramos, estão excluídos aqueles que, fora de qualquer contexto profissional, criminalmente obtêm e divulgam informação de pessoas, organizações e instituições. Todavia, mesmo perante este amplo espectro de potenciais denunciante, há ainda algumas vozes críticas que pugnam pelo aumento desta conceção para efeitos de aplicação do regime em análise, concretamente, a desvinculação do conceito de *whistleblower* da relação laboral, acreditando estar em causa uma limitação ao exercício do direito de denunciar práticas ilícitas.⁸⁰ Fará sentido, perante a especificidade do regime, tal desvinculação? Consideramos que não, conforme explicamos mais adiante.

Por fim, no que respeita ao objeto e conteúdo da denúncia ou divulgação pública, é de realçar a previsão por parte do legislador de um sistema repressivo, mas também preventivo, ao incluir como objeto as infrações cujo cometimento se possa razoavelmente prever. A informação fornecida deve ser o mais clara e minuciosa possível, sem conteúdos vagos e abstratos.

⁷⁹ N.ºs 2 e 3 do Art. 5.º, *Ibidem*.

⁸⁰ RODRIGUES, André Alfar in *O Regime de Proteção dos Denunciante...* p. 46.

2.3. Condições de Proteção

Geradores de particular controvérsia são a boa-fé e a motivação do denunciante no momento da denúncia, para efeitos de atribuição de proteção. É indiscutível que, segundo a Lei, quem denuncia deve agir de boa-fé e deve ter fundamento sério e suficiente de que as informações que denuncia ou divulga são verdadeiras.

Creemos que, naturalmente, um denunciante deve ter provas ou, no mínimo, indícios capazes de revelarem a veracidade ou a elevada probabilidade dos factos que revela, “na medida em que a ação penal não se pode fundar em meras suspeitas que têm por base meros rumores ou suposições”,⁸¹ pelo que perfilhamos a posição do legislador ao exigir um fundamento sério, não garantindo proteção caso a denúncia seja deliberada e manifestamente infundada. No fundo, o denunciante deve encetar os esforços necessários que levem a crer na credibilidade e veracidade da informação que revela. Neste seguimento, exige-se que aquele atue sabendo que a informação que revela não é falsa, o que constitui um limite à propagação de denúncias deliberadamente caluniosas e infundadas, o que entendemos não constituir um ónus desproporcional para o denunciante. Caso contrário, o denunciante não beneficiará de proteção.⁸²

Por conseguinte, no que concerne à boa-fé, duas versões podem ser apontadas, frequentemente confundidas, relativamente ao conceito que consideramos estar a ser adotado pelo legislador ao referir-se a esta condição. Por um lado, a boa-fé tida como a convicção do indivíduo de que os factos que denuncia são verdadeiros, independentemente dos motivos pessoais que possam eventualmente estar por detrás, uma visão mais pragmática, que se centra na utilidade prática da denúncia, a prossecução do interesse público. Por outro lado, a boa-fé como a intenção única do denunciante de conformação com o direito, considerando-se estar de má-fé quando a sua convicção legal é acompanhada de razões pessoais negativas (vingança, maldade, etc). Com efeito, consideramos que a motivação do denunciante não deve relevar para efeitos de proteção e que a conceção de boa-fé em causa deverá ser a primeira apontada, como melhor expomos no último capítulo.

Por último, referir também que a proteção conferida pelo regime é extensível a qualquer pessoa singular que auxilie o denunciante no processo de denúncia, incluindo representantes

⁸¹ *Idem, Ibidem*, p.43.

⁸² OECD, *G-20 anti-corruption action plan, Protection of Whistleblowers...*: “It follows that individuals who deliberately make false disclosures should not be afforded protection”, p.8, [consultado a 25.2.2023].

sindicais ou representantes dos trabalhadores, um qualquer terceiro que a ele esteja ligado, designadamente, colega de trabalho ou familiar, e que possa, por isso, ser alvo de retaliação num contexto profissional e ainda, como exceção à regra da pessoa singular, pessoas coletivas ou entidades equiparadas que sejam detidas ou controladas pelo denunciante, para as quais o denunciante trabalhe ou com as quais esteja de alguma forma ligado num contexto profissional.⁸³

2.4. Meios de denúncia e divulgação pública

A Lei n.º 93/2021 é clara quando refere que as denúncias de infrações podem ser feitas através dos canais de denúncia interna, externa, ou divulgadas publicamente.

Não obstante uma aparente e ilusória possibilidade de escolha, marcada pelo uso da conjunção “ou” logo no n.º 1 do Artigo 7.º, a proteção do denunciante está sujeita ao respeito pela regra da precedência.⁸⁴ Notemos.

2.4.1. Denúncia Interna

Por denúncia interna entende a Diretiva que se trata da “comunicação verbal ou escrita de informações sobre violações no interior de uma entidade jurídica no setor privado ou público”.⁸⁵

Desde logo, é estabelecido pela Lei n.º 93/2021 a obrigação de as pessoas coletivas, incluindo o Estado e demais pessoas coletivas de direito público, que empreguem 50 ou mais trabalhadores e ainda, as “entidades obrigadas” estabelecerem canais de denúncia interna aplicando-se esta exigência, com as necessárias adaptações, às sucursais situadas em território nacional de pessoas coletivas com sede no estrangeiro. A par destas, todas aquelas que não sejam de direito público e que empreguem entre 50 e 249 trabalhadores podem partilhar

⁸³ N.º 4 do Art. 6.º da Lei n.º 93/2021. Esta norma é taxativa pelo que, para além das pessoas referidas, não é conferida proteção a quem, de algum modo, possa ter auxiliado o denunciante.

⁸⁴ Como se infere dos n.ºs 2 e 3 do Art. 7.º *Ibidem*. Países como França e Itália também se baseiam num princípio de precedência entre os meios de denúncia, respetivamente, os Arts. 8º da *Lei Sapin 2* e 3.º da Lei 179/2017.

⁸⁵ N.º 4 do Art. 5.º da Diretiva.

recursos no que respeita à receção de denúncias e ao respetivo seguimento.⁸⁶ É clara a fixação de requisitos quantitativos pelo legislador neste âmbito, insurgindo-se já algumas vozes críticas que apelam à necessidade de se encontrarem requisitos nacionais mais adaptados à realidade existente, em virtude do mercado nacional ser dominado por microempresas, onde a possibilidade de existir um prejuízo relevante para o interesse público deve ser igualmente considerada.⁸⁷ Ficou ainda expressa a obrigação de o Estado dispor, pelo menos, de um canal de denúncia interna em algumas das principais entidades a si associadas⁸⁸ e quanto às Regiões Autónomas, dispõem de um canal de denúncia interna na assembleia legislativa regional e um por cada setor regional.⁸⁹ As autarquias locais com menos de 10 mil habitantes, embora empregando 50 ou mais trabalhadores, não têm de dispor de canais de denúncia, podendo partilhar estes últimos no que respeita à receção de denúncias e respetivo seguimento.⁹⁰

Estes canais permitem a apresentação de denúncias por escrito ou verbalmente. No último caso, seja por telefone ou através de outros sistemas de mensagem de voz e a pedido do denunciante, em reunião presencial. A exaustividade, integridade e conservação da denúncia, a confidencialidade da identidade ou o anonimato dos denunciantes e a confidencialidade da identidade de terceiros mencionados na denúncia devem ser garantidos pelos canais de denúncia interna, de modo a garantir a apresentação e seguimento seguros das mesmas.⁹¹ Neste âmbito, não podemos deixar de realçar a opção do legislador ao permitir o anonimato na realização de denúncias, uma vez que tal incentiva, indubitavelmente, aqueles que temem possíveis retaliações como consequência da denúncia, a reportarem infrações de que tenham conhecimento sem saírem prejudicados na sua relação laboral, não obstante os riscos que lhe estão igualmente associados.⁹²

Os canais de denúncia podem ser operados internamente para efeitos de receção e seguimento das denúncias ou externamente, devendo em ambos os casos ser garantida a independência, imparcialidade, confidencialidade, proteção de dados, sigilo e ausência de

⁸⁶ N.ºs 1, 2 e 3 do Art. 8.º da Lei n.º 93/2021.

⁸⁷ MATIAS, Tiago dos Santos, “3. Os Caminhos Cruzados da Solidariedade Defensiva...” p.63. No mesmo sentido, TIAC, in *A aplicação da Diretiva Europeia...*, p. 9.

⁸⁸ N.º 4 do Art. 8.º da Lei n.º 93/2021.

⁸⁹ N.º 5 do Art. 8.º *Ibidem*.

⁹⁰ N.ºs 6 e 7 do Art. 8.º *Ibidem*.

⁹¹ Art. 9.º e n.ºs 1 e 2 do Art. 10.º *Ibidem* e, de forma idêntica, o Considerando 53 da Diretiva.

⁹² Contrariamente, a CNPD refere na *Deliberação n.º 765/2009 Princípios Aplicáveis aos Tratamentos de Dados Pessoais com a finalidade de Comunicação Interna de Atos de Gestão Financeira Irregular (Linhas de Ética)*: “repudia-se o anonimato a favor de um regime de confidencialidade como forma de salvaguardar os riscos de denúncia caluniosa e de discriminação”, p.3.

conflitos de interesses no desempenho das funções. No fundo, terceiros podem ser igualmente autorizados a receber denúncias em nome de entidades jurídicas dos setores privado e público, como “fornecedores de plataformas de denúncias externas, consultores externos, advogados, auditores, representantes sindicais ou representantes dos trabalhadores”.⁹³

Quanto ao seguimento da denúncia interna, o Artigo 11.º da Lei n.º 93/2021 estipula prazos que devem ser cumpridos para garantir a eficácia e celeridade do processo de denúncia, mas também para permitir que o denunciante esteja a par, atempadamente, das medidas previstas ou adotadas.

Por último, neste âmbito, referir também a importância da adequação com que as entidades obrigadas devem praticar os atos internos à verificação das alegações contidas na denúncia, o que pode resultar na cessação da infração denunciada, na abertura de um inquérito interno ou da comunicação à autoridade competente para investigar, incluindo as instituições, órgãos ou organismos da União Europeia.⁹⁴

2.4.2. Denúncia Externa

Contrariamente ao legislador português, a Diretiva avançou com uma definição de denúncia externa como “A comunicação verbal ou escrita de informações sobre violações às autoridades competentes”.⁹⁵

De forma a beneficiar da proteção conferida pelo regime, o denunciante nem sempre pode recorrer de imediato aos canais ora em análise, dando assim cumprimento à regra da precedência, caminhando-se, no entanto, em sentido oposto ao que foi previsto pela Diretiva. Com efeito, nos termos do n.º 2 do Artigo 7.º da Lei n.º 93/2021, o denunciante só pode recorrer a canais de denúncia externa quando não exista canal de denúncia interna ou quando este admita apenas a apresentação de denúncias por trabalhadores, não o sendo o denunciante, quando tenha motivos razoáveis para crer que a infração não pode ser eficazmente conhecida ou resolvida a nível interno ou que existe risco de retaliação, quando tenha inicialmente apresentado uma denúncia interna sem que lhe tenham sido comunicadas as medidas previstas ou adotadas na

⁹³ RODRIGUES, André Alfar in *O Regime de Proteção dos Denunciantes...* p.54.

⁹⁴ Art. 11.º da Lei n.º 93/2021.

⁹⁵ N.º 5 do Art. 5.º.

sequência da denúncia nos prazos previstos, ou se a infração constituir crime ou contraordenação punível com coima superior a 50 000 €.

Assim, as denúncias externas são apresentadas às autoridades competentes que a Lei expressamente enumera como as que de acordo com as suas atribuições e competências devam ou possam conhecer da matéria em causa na denúncia, acrescentando as devidas particularidades no caso da infração respeitar a crime ou contraordenação. Na eventualidade de apresentação da denúncia a uma autoridade incompetente ou caso esta não exista, a denúncia é remetida oficiosamente à autoridade competente ou dirigida ao Mecanismo Nacional Anticorrupção, respetivamente. Caso a autoridade visada seja esta última, deve a denúncia ser dirigida ao Ministério Público.⁹⁶

As características, forma e admissibilidade da denúncia externa são idênticas às da denúncia interna, bem como o seguimento a dar à denúncia. No que concerne à admissibilidade desta, caso as autoridades competentes considerem que a infração denunciada é de gravidade diminuta, insignificante ou manifestamente irrelevante, que a denúncia é repetida e não contém novos elementos de facto ou de direito que justifiquem um seguimento diferente do que foi dado relativamente à primeira denúncia ou caso seja uma denúncia anónima e dela não se retirem indícios de infração, devem as mesmas ser arquivadas, inviabilizando o seu seguimento.⁹⁷

É ainda imposta às autoridades competentes a publicação de informações sobre a existência, regime e modo de funcionamento dos canais de denúncia, bem como dos direitos e obrigações previstos no regime legal aplicável, em conformidade com a transposição proposta pelo regime comunitário.⁹⁸ Por último, destaca-se ainda a obrigação daquelas apresentarem à Assembleia da República um relatório anual com dados sobre o funcionamento e resultados das denúncias efetuadas, o que julgamos ser positivo para avaliar, primariamente, a implementação e eficácia do regime.

⁹⁶ Art. 12.º *Ibidem*.

⁹⁷ N.º 4 do Art. 14.º *Ibidem*.

⁹⁸ Art. 16.º *Ibidem* e Art. 13.º da Diretiva.

2.4.3. Divulgação Pública

“Disponibilização na esfera pública de informações sobre violações” é a definição que a Diretiva nos oferece de divulgação pública.⁹⁹

Respeitando, uma vez mais, a regra da precedência, estabelece o n.º 3 do Artigo 7.º da Lei n.º 93/2021 que o denunciante só pode divulgar publicamente uma infração quando tenha motivos razoáveis para crer que a informação pode constituir perigo iminente ou manifesto para o interesse público, que a infração não pode ser eficazmente conhecida ou resolvida pelas autoridades competentes, atendendo às circunstâncias específicas do caso, que existe um risco de retaliação mesmo em caso de denúncia externa ou, ainda, quando tenha apresentado uma denúncia interna e uma denúncia externa, ou diretamente esta última, sem que tenham sido adotadas as medidas adequadas nos prazos legalmente previstos. A pessoa singular que, fora destes casos, der conhecimento de uma infração a um órgão de comunicação social ou a um jornalista, não beneficia da proteção conferida pela presente Lei, sem prejuízo das regras aplicáveis em matéria de sigilo jornalístico e de proteção de fontes, conforme o disposto no n.º 4 do mesmo Artigo.

A comunicação social é reconhecida em Portugal como uma via legítima para divulgar uma infração, exigindo um maior controlo, porquanto o denunciado corre o risco de ser injustamente exposto e acusado, saindo prejudicado na sua honra, bom nome e privacidade.

2.5. Medidas de Proteção

Verdadeiro e crucial incentivo à denúncia são as medidas de proteção conferidas pelo Regime, concretamente, a proibição de retaliação e as medidas de apoio. Consideremos.

2.5.1. Proibição de Retaliação

O n.º 1 do Artigo 21.º do Regime em análise estabelece, de forma ampla, que atos de retaliação contra o denunciante são expressamente proibidos, configurando-se como qualquer ato ou omissão que, direta ou indiretamente, ocorrendo em contexto profissional e motivado

⁹⁹ N.º 6 do Art. 5.º

por uma denúncia interna, externa ou divulgação pública, cause ou possa causar ao denunciante e às pessoas igualmente protegidas por esta Lei¹⁰⁰, de modo injustificado, danos patrimoniais ou não patrimoniais¹⁰¹, o mesmo se aplicando às ameaças e tentativas destes mesmos atos.¹⁰² Mais, aquele que praticar um ato de retaliação indemniza o denunciante pelos danos causados e, independentemente da responsabilidade civil a que haja lugar, este último pode requerer as providências adequadas às circunstâncias do caso, com o fim de evitar a verificação ou expansão dos danos.¹⁰³ Neste ponto, importa atender ao Considerando 94 da Diretiva, que prevê não só a indemnização por danos causados, mas também por “perdas financeiras (...) futuras, por exemplo, por perda de salários vencidos, mas também por perda futura de rendimentos, custos associados a uma mudança de emprego” e ainda, “por outros prejuízos económicos, como despesas de contencioso e custos de assistência médica, bem como por danos morais tais como dor e sofrimento”.

Finalmente, a Lei em estudo estabelece a presunção de que são motivados por denúncia interna, externa ou divulgação pública, até prova em contrário, determinados atos, quando praticados até dois anos após a denúncia ou divulgação pública. A saber, suspensão ou alterações do contrato de trabalho, avaliação ou referência negativa do desempenho para fins de emprego, não conversão de um contrato de trabalho a termo num contrato sem termo (sempre que o trabalhador tivesse expectativas legítimas nesse sentido), não renovação de um contrato de trabalho a termo, despedimento, resolução do contrato de fornecimento ou de prestação de serviços, revogação de ato ou resolução de contrato administrativo. E ainda, no mesmo lapso temporal de dois anos, presume-se abusiva uma sanção disciplinar aplicada ao denunciante após a denúncia ou divulgação pública.¹⁰⁴ Entendemos que esta inversão do ónus da prova é uma medida de proteção bastante positiva na ótica do denunciante uma vez que, de outra forma, podia ser difícil para o mesmo demonstrar que sofreu algum tipo de retaliação na sequência da sua denúncia ou divulgação pelo que, faz todo o sentido que seja sobre as organizações, dotadas de maior poder e recursos, que deva ser colocado o ónus de provar que a ação tomada em nada se relaciona com a denúncia ou divulgação pública do denunciante. Quanto ao hiato temporal

¹⁰⁰ N.º 8 do Art. 21.º da Lei n.º 93/2021 que se aplica a todos os n.ºs do Art.

¹⁰¹ N.º 2 do Art. 21.º *Ibidem*. BRANDÃO, Nuno: “A expressa referência legal à proibição de o denunciante ser prejudicado na sua esfera profissional laboral é muito importante. Com efeito, daqui decorre que o dever de lealdade do trabalhador para com a entidade patronal não pode constituir justificação para penalizar o trabalhador no caso de realizar uma denúncia.”, in “O Whistleblowing no...” p.111.

¹⁰² N.º 3 do Art. 21.º da Lei n.º 93/2021.

¹⁰³ N.ºs 4 e 5 do Art. 21.º *Ibidem*.

¹⁰⁴ N.ºs 6 e 7 do Art. 21.º *Ibidem*.

definido, não obstante o facto de que quanto maior o lapso estabelecido, mais difícil será estabelecer uma relação direta de causa-efeito entre a denúncia ou divulgação pública e a sanção, a verdade é que, dois anos pode vir a revelar-se um prazo bastante curto atendendo à morosidade processual, verificando-se o termo do prazo de presunção antes de eventuais desfechos jurídicos, dando novamente “liberdade” ao denunciado para atuar, sem que sobre ele recaia um ónus da prova.

2.5.2. Medidas de Apoio

Os n.ºs 1 e 2 do Artigo 22.º da Lei de que ora nos ocupamos determina que os denunciantes têm direito, nos termos gerais, a proteção jurídica e podem ainda beneficiar de medidas para proteção de testemunhas em processo penal. Neste ponto, salientamos a importância que tem o cumprimento do dever de informação por parte das autoridades competentes, previsto no Artigo 16.º já analisado em 2.4.2., de modo a melhor concretizarem e esclarecerem o conteúdo e alcance dos “termos gerais” a que o legislador se refere, para tornar possível e efetiva a informação pública que se requer nesta temática.

Por fim, devem as autoridades competentes garantir a proteção do denunciante contra atos de retaliação, inclusivamente, através da certificação de que o denunciante é reconhecido como tal sempre que o solicite, prestando o auxílio e colaboração necessárias a outras autoridades para esse efeito.¹⁰⁵ E, ainda, deve ser disponibilizada informação sobre a proteção dos denunciantes no Portal da Justiça, por parte da Direção-Geral da Política de Justiça, sem prejuízo dos mecanismos próprios do acesso ao direito e aos tribunais.

2.6. Tutela Jurisdicional

Em paralelo com a imposição constitucional do Artigo 20.º, os denunciantes gozam de todas as garantias de acesso aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos.¹⁰⁶ Ademais, há uma total indisponibilidade dos direitos e garantias previstas na

¹⁰⁵ N.ºs 3 e 4 do Art. 22.º *Ibidem*.

¹⁰⁶ Art. 23.º *Ibidem*.

presente Lei, sendo nulas as disposições contratuais que limitem ou obstem à apresentação ou seguimento de denúncias ou à divulgação pública de infrações.¹⁰⁷

Acerca da responsabilidade do denunciante, a denúncia ou a divulgação pública de uma infração, feita em conformidade com os requisitos impostos, não constitui, por si, fundamento de responsabilidade disciplinar, civil, contraordenacional ou criminal do denunciante, não respondendo este pela violação de eventuais restrições à comunicação ou divulgação de informações (sem prejuízo dos regimes de segredo salvaguardados), nem pela obtenção ou acesso às informações que motivaram a denúncia ou divulgação.¹⁰⁸ Destes casos excetuam-se aqueles em que a obtenção ou acesso às informações constitua crime e aqueles em que são perpetrados atos ou omissões não relacionados ou não necessários à denúncia ou divulgação pública nos termos da Lei.¹⁰⁹ Frisamos, novamente, que o estatuto de denunciante “não pode equivaler a uma carta branca para que alguns destes façam da investigação privada, dos meios de criatividade informática que os caracterizam, digamos assim, uma espécie de novo paradigma de administração da justiça”.¹¹⁰

A Lei não descarta, igualmente, a proteção às pessoas que na denúncia ou divulgação pública sejam referidas como autora da infração ou que a esta estejam associadas, reforçando que o Regime em análise não prejudica quaisquer direitos ou garantias processuais reconhecidas às mesmas nos termos gerais, designadamente, a presunção da inocência e as garantias de defesa do processo penal, bem como a disponibilidade dos mecanismos próprios do acesso ao direito e aos tribunais. A somar, as disposições inerentes à confidencialidade da identidade do denunciante aplicam-se também às pessoas visadas pelo mesmo.¹¹¹

2.7. Regime Sancionatório

O Regime sobre o qual nos debruçamos prevê contraordenações, graves e muito graves, para o incumprimento do regime legal puníveis com coimas.

¹⁰⁷ Art. 26.º *Ibidem*.

¹⁰⁸ Considerando 92 da Diretiva.

¹⁰⁹ Art. 24.º da Lei n.º 93/2021.

¹¹⁰ DÂMASO, Eduardo, prefácio “um manual indispensável”, *O Whistleblowing em Portugal...* António João Maia e Patrick de Pitta (coord.), Edições Almedina, S.A., Coimbra, p.9.

¹¹¹ Art. 25.º da Lei n.º 93/2021.

O n.º 1 do Artigo 27.º estabelece coimas pesadas que podem atingir o máximo de € 250 000 (no caso, para pessoas coletivas), face a determinadas condutas e omissões especialmente gravosas o que, tendo em conta o amplo espectro de entidades obrigadas, pode ditar a sua subsistência ou fragilidade económica. O n.º 2 indica exhaustivamente o que pode consubstanciar uma contraordenação grave, sendo puníveis com coimas que podem ir dos € 500 aos € 12 500 para pessoas singulares e dos € 1000 aos € 125 000 para pessoas coletivas.

A tentativa e a negligência neste âmbito são puníveis, sendo os limites máximos das coimas reduzidos a metade e, em caso de concurso de infrações, se o mesmo facto constituir simultaneamente crime e uma das contraordenações previstas, o agente é sempre punido a título de crime.¹¹²

O Mecanismo Nacional Anticorrupção é a entidade competente para o processamento e aplicação das coimas, prevendo-se outras entidades com competência sancionatória no âmbito dos regimes de proteção de informações classificadas, segredo religioso, segredo profissional do médico, dos advogados e dos jornalistas.¹¹³

Por fim, em tudo o que não estiver previsto na Lei em apreço, em matéria contraordenacional, aplica-se o regime subsidiário – o regime geral do ilícito de mera ordenação social.¹¹⁴

¹¹² N.ºs 5 e 6 do Art. 27.º e Art. 28.º *Ibidem*.

¹¹³ Art. 29.º *Ibidem*.

¹¹⁴ Art. 30.º *Ibidem*.

CAPÍTULO III – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Face ao que tem vindo a ser exposto é inquestionável o contributo positivo que o *Whistleblowing* oferece ao interesse público em particular, à Democracia em geral e ainda às próprias organizações e entidades, no sentido em que as ajuda a sinalizarem e melhorarem as suas fragilidades.¹¹⁵ A atualidade deste tema reclama a necessidade de adaptação a novas realidades que, por seu turno, exige o reconhecimento do papel fulcral da denúncia e do denunciante. Para tal, é importante criar *awareness* junto da sociedade, um acordar de mentalidades para aquilo que deve ser uma cultura de maior diálogo, transparência e confiança. E é precisamente nesse sentido que é de importância extrema a criação de um regime legal amplo e suficientemente abrangente, apto a fazer face às consequências nefastas que advêm para aqueles que arriscam denunciar e que seja efetivamente posto em prática. Como ensina Montesquieu, o que mais importa não é haver boas leis, mas se as que existem são verdadeiramente executadas, porque boas leis há por toda a parte.

Com efeito, impõe-se agora darmos resposta a algumas questões que fomos suscitando na análise feita à Lei n.º 93/2021, dando nota de alguns aspetos críticos e sugestões que consideramos serem relevantes, de forma a contribuir, se possível, para uma melhor interpretação do Regime.

Em primeiro lugar, no que diz respeito à noção de denunciante, como referimos no Capítulo II em 2.2., há quem a considere redutora dada a obrigatoriedade da vinculação laboral, defendendo uma noção mais lata e abrangente, que não se cinja ao âmbito laboral. Da forma como a Lei está elaborada julgamos não fazer sentido uma desvinculação laboral uma vez que, por exemplo, as medidas de proteção, concretamente, a proibição de retaliação através, entre outros, das alterações das condições de trabalho, despedimento, sanção disciplinar, perdiam o seu efeito prático e útil. Contudo, não desconsideramos a necessidade e importância de um regime de proteção de todos os denunciante, independentemente da vinculação laboral, porquanto a situação do trabalhador-denunciante se assemelha em diversos aspetos à do cidadão-denunciante. Veja-se, ambos atuam em prol do interesse público, têm esse direito a denunciar, é uma faculdade que lhes assiste (Art. 244º CPP), norteados pelo mesmo intuito de resolução de uma irregularidade e, ainda, ambos se encontram sujeitos não apenas a retaliações

¹¹⁵ Assim, BANISAR, David in “Whistleblowing: International Standards and Developments”, in *Whistleblowing: International standards and developments*, 2011, p. 1 [consultado a 27-2-2023].

laborais, mas também extralaborais. O próprio cidadão-denunciante, ainda que não tão propenso a sofrer retaliações laborais dada a sua desvinculação laboral relativamente ao denunciado fica, no entanto, sujeito a retaliações como a marginalização social, a descredibilização pública, ameaças físicas e psicológicas, perseguição, entre outros, pelo que, merece igualmente proteção nestes termos. Assim, face à inexistência de uma diferença entre ambos que justifique a criação de um regime paralelo, julgamos fazer sentido ponderar a criação de um regime unitário, coerente, que assegure devidamente proteção a todos aqueles que denunciem, ainda que tal seja sinónimo da necessidade de proceder a algumas alterações ou simples adendas no presente Regime. Em específico, ao nível das medidas de proteção, dos atos e omissões que se presumem ser retaliatórios, para que não se cinjam apenas ao contexto laboral, ao nível da extensão da proteção conferida pela Lei (n.º 4 do Art. 6.º), acrescentar qualquer terceiro que esteja a par de irregularidades ou infrações no seio de uma organização (um consumidor, um familiar ou amigo de alguém que trabalha na organização, entre outras hipóteses) e, ainda, ao nível dos canais de denúncia, que tinham de ser adaptados à realidade do cidadão-denunciante, a acrescentar aos que vimos no Capítulo I em 2., que já existem ao dispor de qualquer pessoa que decida denunciar.

Mais, quanto ao conjunto de pessoas em relação às quais a proteção é extensível, cremos que neste amplo espectro, finda a restrição à relação empregador-empregado, mas ainda no espectro da relação laboral, o legislador podia ainda ter previsto outra categoria: a das pessoas que pretendiam fazer uma denúncia e que, de forma a serem aconselhadas, conversaram com colegas, gerentes ou recursos humanos e foram desencorajados a fazê-lo, a maior parte das vezes, em nome do interesse da organização a que pertencem e que, como tal, expondo a sua vontade de denunciar, ainda que não tenha chegado a bom porto, ficam igualmente sujeitos a retaliações, apenas e só por terem manifestado a sua intenção.¹¹⁶

No que respeita às condições de proteção, vimos no Capítulo II em 2.3. que a condição mais controversa é da imposição da boa-fé na atuação do denunciante. Ora, ao admitir-se a boa-fé como requisito, como referimos, cremos que esta deve ser interpretada de acordo com uma perspetiva mais pragmática, no sentido em que a denúncia deve ser realizada de forma sustentada e honesta, independentemente dos motivos pessoais que eventualmente a acompanhem. Ou seja, entendemos que a motivação do denunciante não deve interferir na

¹¹⁶ Neste sentido, TIAC, in *A aplicação da Diretiva Europeia de proteção de denunciantes - análise e recomendações*, 2019, p. 6.

concessão de tutela dado que em nada interfere com a prossecução da finalidade legal, não prejudicando o valor da informação revelada. O único motivo que deve ser aferido com a denúncia é o da intenção de querer corrigir condutas censuráveis. A motivação noutro sentido relevará apenas nos casos em que o denunciante conhece da falsidade da informação revelada e atua com intuito persecutório e/ou difamatório, podendo, nestes casos, cair no âmbito da denúncia caluniosa (Art. 365.º CP). Aliás, qualquer outro entendimento em sentido oposto não vai de acordo com a orientação europeia nem se alinha com as regras mínimas impostas aos Estados-Membros para harmonizar as diversas legislações. A propósito, o Considerando 32 da Diretiva estabelece que “Os motivos que levam os denunciante a fazer a denúncia deverão ser irrelevantes para a decisão sobre se lhe deverá ser concedida proteção”. E mais, de que forma se avalia a existência ou não da boa-fé? De que modo se sabe se o denunciante está a agir motivado por razões desonestas? Apesar de tudo, a boa-fé é um conceito vago, impreciso e inconsistente,¹¹⁷ que pode levantar uma série de dificuldades e revelar-se uma limitação ao *Whistleblowing*, favorecendo a retração dos denunciante e, conseqüentemente, fazendo com que seja muito mais exigente ser-se denunciante em Portugal. Assim, reiteramos, o foco deve estar na veracidade ou razoabilidade dos factos denunciados. O intuito com que o faz, não deve ser alvo de indagação.

Posto isto, salientámos no Capítulo II em 2.4., que a proteção do denunciante está sujeita ao respeito pela regra da precedência. Este consubstancia outro ponto em que há alguma controvérsia e suscita algumas dúvidas. Por um lado, opção que acolhe no geral mais apoio, a Diretiva parece apontar no sentido da livre escolha pelo denunciante do canal de denúncia que mais lhe aprouver, considerando as circunstâncias específicas do caso, não estando sujeito a nenhuma cadeia subsidiária de canais.¹¹⁸ Contudo, apesar das vantagens associadas à escolha inicial da denúncia externa, por exemplo, o facto de desencadear uma investigação mais independente, coartando em certa medida a possibilidade da entidade denunciada tentar encobrir matéria e provas relevantes, cremos que a opção do legislador pela regra da precedência foi no sentido de seguir um critério de proporcionalidade. De facto, as vantagens da denúncia interna são, no nosso entendimento, inegáveis. Desde logo, são benéficas para a organização ou entidade visada com a denúncia uma vez que, durante o tratamento desta,

¹¹⁷ “*In practice, it means different things to different people and even will be applied differently by the same person according to the context*”, BOWAL, Peter in “Malice and Whistleblowing”, *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, Vol. 2, n.º 3, 2013, p. 12.

¹¹⁸ Considerando (33) e neste sentido, a TI.

aquelas conseguem controlar a situação internamente, minimizando os danos ocorridos ou evitando que estes venham a ocorrer, com a oportunidade de correção da conduta, sem que a sua reputação e credibilidade sejam postas em causa. Mais, afasta-se uma potencial violação do dever de lealdade e do dever de sigilo a que o trabalhador se encontra sujeito para com a entidade empregadora, o que, por norma, acontece com a denúncia externa ou divulgação pública, o que comporta, naturalmente, custos variados para a entidade denunciada. Aliás, para o próprio denunciante é mais vantajosa a denúncia interna, no sentido em que, a propensão para sofrer represálias por parte da pessoa visada é menor, por a denúncia não ter atingido proporções tais quanto as que teria atingido se tivesse chegado ao conhecimento do público, com consequências bem mais graves.¹¹⁹ Assim, a nosso ver, as hipóteses em que o legislador permite que se recorra a um canal de denúncia mais gravoso (n.ºs 2 e 3 do Art. 7.º) são extremamente razoáveis e acautelam a necessária ponderação de interesses que deve ser feita. Ou seja, com tal previsão, em nosso entender, completa, é permitida a conjugação de interesses não só do denunciante, como também do denunciado. Aliás, relembremos que, sem a imposição do esgotamento prévio dos canais de denúncia, o livre acesso, por exemplo, à divulgação pública podia desencadear consequências gravosas, revelando-se uma via demasiado ampla, potenciadora de denúncias caluniosas, com efeitos nefastos para o denunciado, para a sua honra, bom nome e privacidade e para a própria reputação da organização ou entidade visada, descurando por completo o dever de lealdade e de sigilo, quando o denunciante seja um trabalhador da organização denunciada. Assim, importante será seguir um critério de proporcionalidade, que acautele o interesse de ambas as partes. Neste ensejo, reputamos como necessária, juntamente com as restantes situações em que se pode recorrer à denúncia externa, a inclusão da situação em que a pessoa a quem o denunciante deve internamente denunciar, seja a pessoa visada pela denúncia. Mais, é importante não esquecer, neste âmbito, que o regime processual penal prevê a denúncia obrigatória (Art. 242.º CPP) para um conjunto de pessoas, o que nos leva a concluir que nestes casos, estamos perante uma verdadeira exceção ao regime da precedência, uma vez que tal denúncia consubstancia um meio de denúncia externa que, no

¹¹⁹ Nas palavras de Júlio Gomes “a denúncia externa é muito mais problemática e tendencialmente muito mais danosa para o empregador do que a denúncia interna. Esta última possibilita ao empregador “gerir” a denúncia, corrigir comportamentos, encontrar soluções sem pôr em causa a imagem da organização e a sua posição no mercado”, “Um direito de alerta cívico do trabalhador subordinado? (ou a proteção laboral do *whistleblower*)” in *Revista de Direito e Estudos Sociais*, n.º 1-4, ano LV, 2014 p. 144.

caso, deve ser usada em primeira via, por imposição legal, não afastando a tutela conferida pelo regime de proteção de denunciante.¹²⁰

Por fim, a respeito das medidas de apoio ao denunciante, embora a respetiva previsão seja meritória, julgamos que teria sido pertinente a consideração, por parte do legislador, de medidas como a assistência financeira, apoio psicológico e apoio jurídico, disponibilizadas por uma autoridade única criada para esse efeito e facilmente identificada, uma vez que tais medidas são igualmente determinantes e encorajadoras da decisão de denunciar.

Em suma, para viabilizar o tão desejado e necessário progresso em matéria de proteção de denunciante, com todas as vantagens que advêm da cultura do *Whistleblowing* já exaustivamente abordadas ao longo deste estudo, é fulcral abandonar em décadas anteriores à Democracia a conotação negativa associada à denúncia e ao denunciante, frustrando, assim, um eventual regresso às mentalidades, em nosso entender, retrógradas, que associam este último a um chibo/bufo. É irrefutável que tais conceitos representam antes um ato de coragem e de cidadania, que carecem de uma regulação legislativa minuciosa, para que também “a busca da justiça não seja causa de injustiça”¹²¹, responsáveis pela natural e benéfica transformação cultural no âmbito do *compliance* que daí advém.

¹²⁰ PATRÍCIO, Rui, “8. Whistleblowing e algumas pontes para o Direito Penal e o Processo Penal” in *O Whistleblowing em Portugal...* pp. 178.

¹²¹ SILVA, Germano Marques da, in “Sobre a proteção...”, p. 6.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de, *Comentário do Código Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, 3ª Ed. Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 2015

BANISAR, David, “Whistleblowing: International Standards and Developments”, in *Whistleblowing: International standards and developments*, 2011, disponível em:

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1753180

BOWAL, Peter, “Malice and Whistleblowing”, *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, vol. 2, n.º 3, 2013, pp. 1-29, disponível em:

<https://prism.ucalgary.ca/handle/1880/50313>

BRANDÃO, Nuno, “O Whistleblowing no ordenamento jurídico português”, *Revista do Ministério Público n.º 161*, 2020, pp. 99-113

BRITO, Teresa Quintela de, “Compliance, Cultura Corporativa e Culpa Penal da Pessoa Jurídica” in *Estudos sobre Law Enforcement, Compliance e Direito Penal*, 2ª Ed., Almedina, 2018

CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 3ª Ed., Coimbra Editora, Coimbra, 1993

DÂMASO, Eduardo, Prefácio “um manual indispensável” in *O Whistleblowing em Portugal proteção do denunciante nas organizações*, António João Maia e Patrick de Pitta (coord.), Edições Almedina, S.A., Coimbra, 2022, pp. 7-9

DOYLE, Charles, “*Qui tam: The False Claims Act and Related Federal Statutes*”, Congressional Research Service, 2021, disponível em:

<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R40785/7>

GOMES, Júlio, “Um direito de alerta cívico do trabalhador subordinado? (ou a proteção laboral do whistleblower)” in *Revista de Direito e Estudos Sociais*, n.º 1-4, ano LV, 2014, pp.127-160

GREENE LLP., 2014, “*U.S. Department of Justice Recovers Close to \$6 Billion in Falsa Claims Act Cases in 2014*” in *Whistleblower Attorneys Blog*, disponível em:

<https://www.whistleblowerattorneys-blog.com/u-s-department-justice-recovers-close-6-billion-false-claims-act-cases-2014/>

LEITÃO, Luís Menezes, *Direito do Trabalho*, 2ª ed., Almedina, 2010

LEWIS, David, “*Whistleblowing at work: on what principles should legislations be based?*”, *Industrial Law Journal*, Vol. 30, 2001

MATIAS, Tiago dos Santos, “3. Os Caminhos Cruzados da Solidariedade Defensiva e da Comunicação de Irregularidades (*Whistleblowing*) no Setor Financeiro” in *O Whistleblowing em Portugal proteção do denunciante nas organizações*, António João Maia e Patrick de Pitta (coord.), Edições Almedina, S.A., Coimbra, 2022, pp. 49-81

MICELI, Marcia P. NEAR, Janet Pollex, DWORKIN, Terry M, *Whistle-blowing in Organizations*, Taylor & Francis Group, Nova Iorque, 2008

MORGADO, Maria José, VEGAR, José, *O inimigo sem Rosto – Fraude e Corrupção em Portugal*, Dom Quixote, 2003

National Public Radio (NPR), “*Chelsea Manning shared secrets with WikiLeaks. Now she’s telling her own story*”, 2022, disponível em:

<https://www.npr.org/2022/10/17/1129416671/chelsea-manning-wikileaks-memoir-readme>

PATRÍCIO, Rui, “8. Whistleblowing e algumas pontes para o Direito Penal e o Processo Penal” in *O Whistleblowing em Portugal proteção do denunciante nas organizações*, António João Maia e Patrick de Pitta (coord.), Edições Almedina, S.A., Coimbra, pp. 167-184

PITTA, Patrick Simões e GASPAR, Gilberto, “9.A (Des)ocultação de informações e o Whistleblwoing” in *O Whistleblowing em Portugal proteção do denunciante nas organizações*, Edições Almedina, S.A., Coimbra, 2022, pp.

Provedoria TI-PT, disponível em: <https://provedoria.transparencia.pt/#/>

RODRIGUES, André Alfar, *O Regime de Proteção dos Denunciantes (Whistleblowers) – Uma análise comparada e jurisprudencial*, Edições Almedina S.A., Coimbra, 2022

SILVA, Germano Marques da,

– *Direito Penal Tributário*, 2ª Ed., Universidade Católica Editora, Lisboa, 2018

– *Direito Processual Penal Português – Do Procedimento (Marcha do Processo)*, Vol. 3., Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 2015

– “Sobre a proteção dos denunciante” in *Boletim da Ordem dos Advogados*, Ed. Especial, 2020, pp. 1-6

SOTTOMAYOR, Maria Clara, “Dever de lealdade dos trabalhadores e tutela do fim das pessoas coletivas” in *Para Jorge Leite Escritos Jurídico-Laborais*, Reis, João *et alii* (coord), Vol. I., Coimbra Editora, Coimbra, 2014

TABUENA, José A. e MONDINI, Chris, “*Internal reporting and wistleblowing*” in *Compliance and Ethics, s.l., s.n.*, 2005, disponível em:

https://d306pr3pise04h.cloudfront.net/docs/issues_doc%2F7.7%2Fcase_stories%2FBAC_2B.1.pdf

TIAC – Transparência e Integridade, Associação Cívica,

– *A Aplicação da Diretiva Europeia de Proteção de Denunciantes, Análise e Recomendações*, 2019, disponível em: <https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2019/10/Diretiva-Europeia-de-Proteção-de-Denunciantes-Análise-e-Recomendações.pdf>

– *A proteção de denunciantes em Portugal, Estado da Arte*, 2018, disponível em: https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2018/07/TI-PT_ProtecaoDenunciantesPortugal_2018-last-version_24_07_2018_VF.pdf

– *Uma alternativa ao silêncio: a proteção de denunciantes em Portugal*, 2013, disponível em: https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2020/11/TIAC_Uma-Alternativa-ao-Silencio2013.pdf

Transparency International – the global coalition against corruption, *Whistleblowing in Europe: Legal protections for Whistleblowers in the EU*, 2013, disponível em:

<https://www.transparency.org/en/publications/whistleblowing-in-europe-legal-protections-for-whistleblowers-in-the-eu>

VIEGAS, Miguel, “4. Do Luxleaks à Diretiva Europeia sobre a Proteção dos Lançadores de Alerta”, in *O Whistleblowing em Portugal proteção do denunciante nas organizações*, António João Maia e Patrick de Pitta (coord.), Edições Almedina, S.A., Coimbra, 2022, pp. 83-101

VINTEN, Gerald, *Whistleblowing-subversion or corporate citizenship*, Paul Chapman Publishing Ltd, Londres, 1994

FONTES DE DIREITO

Código Deontológico dos Jornalistas, disponível em: <https://jornalistas.eu/novo-codigo-deontologico/>

Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd), *Deliberação n.º 767/2009, Princípios Aplicáveis aos Tratamentos de Dados Pessoais com a finalidade de Comunicação Interna de Actos de Gestão Financeira Irregular (Linhas de Ética)*, 2009, disponível em: https://www.cnpd.pt/media/klnloep1/del765-2009_linhas_etica.pdf

Conselho da Europa, *Protecting Whistleblowers, Council of Europe, Recommendation CM/Rec (2014)7*, 2015, disponível em:

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000016806fffd1

Considerando AR do Parlamento Europeu, disponível em:

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0457_PT.html

Convenção Contra a Corrupção, disponível em:

<https://www.ministeriopublico.pt/instrumento/convencao-contracorrupcao-0>

Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC), disponível em:

<https://files.dre.pt/1s/2007/09/18300/0669706738.pdf>

Convenção Penal sobre a Corrupção, do Conselho da Europa (ETS 173), disponível em:

https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/convencao_penal_sobre_corrucao.pdf

Diretiva 2013/30/UE do Parlamento e do Conselho, de 12 de junho de 2013, disponível em:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0030&from=ro>

Diretiva 2015/849/UE do Parlamento e do Conselho, de 20 de maio de 2015, disponível em:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32015L0849>

Diretiva 2016/943/UE do Parlamento e do Conselho, de 8 de junho de 2016, disponível em:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32016L0943>

Diretiva (UE) 2019/37 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, disponível em:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1937&from=en>

Estatuto dos Jornalistas, disponível em:

https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=136&tabela=leis&so_miolo=

Lei n.º 93/99, de 14 de julho, disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/93-1999-357514>

Lei n.º 19/2008, de 21 de abril, disponível em:

https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=980&tabela=leis&so_miolo=

Lei n.º 30/2015, de 22 de abril, disponível em:

https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2314&tabela=leis&so_miolo=

Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto, disponível em:

https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2750&tabela=leis&so_miolo=

Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/93-2021-176147929>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD),

– *Recommendation of the Council for further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, 2009, disponível em: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44176910.pdf>

– *G20 Anti-Corruption Action Plan, Protection of Whistleblowers. Study on Whistleblower Protection Frameworks Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation*, 2010, disponível em: <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>

Parlamento Europeu, *Resolução do Parlamento Europeu, de 16 de dezembro de 2015, com recomendações à Comissão sobre assegurar a transparência, a coordenação e a convergência das políticas de tributação das sociedades na União (2015/2010(INL))*, 2015, disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0457_PT.html

Recomendação CM/Rec (2014), disponível em:

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806fffd1

Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, disponível em:

https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?ficha=301&artigo_id=&nid=2171&pagina=4&tabela=leis&nversao=&so_miolo=

Regulamento (UE) n.º 376/2014 do Parlamento e do Conselho, de 3 de abril de 2014, disponível em:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0376&from=FR>

Regulamento (UE) n.º 596/2014 do Parlamento e do Conselho, de 16 de abril de 2014, disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0596>

JURISPRUDÊNCIA

Acórdão do TEDH de 12.02.2008, *Requête* n.º 14277/04 – Guja vs. República da Moldávia, disponível em: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{"fulltext":\["Guja"\],"itemid":\["001-85017"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{)

Acórdão do TEDH de 15.11.2012, *Requêtes* n.ºs 53579/09 e 53582/09 – Bargão e Domingos Correia vs. Portugal disponível em: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{"fulltext":\["Bargão%20et%20Domingos%20Correia"\],"itemid":\["001-114466"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{)

Acórdão do STJ de 31.01.2017, Proc. n.º 1454/09.5TVLSB.L1.S1 (Roque Nogueira) disponível em: <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/86faf8fbfc94eda5802580b9004dc55d?OpenDocument&Highlight=0,1454%2F09.5TVLSB.L1.S1>

Acórdão do TRE de 28.05.2013, Proc. n.º 552/09.0GCSTB.E1 (João Gomes de Sousa) disponível em: <http://www.dgsi.pt/jtre.nsf/134973db04f39bf2802579bf005f080b/24cec2f2780a90f480257de10056fbde?OpenDocument&Highlight=0,552%2F09.0GCSTB.E1%20>