



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

A proteção do denunciante e a Diretiva 2019/1937 da União Europeia

Carlota Luísa de Matos Maia Garcez Ferraz

Mestrado em Direito

Faculdade de Direito | Escola do Porto

2021

UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

A proteção do denunciante e a Diretiva 2019/1937 da União Europeia

Carlota Luísa de Matos Maia Garcez Ferraz

Orientador: Prof. Doutor Pedro Miguel Fernandes Freitas

Mestrado em Direito

Faculdade de Direito | Escola do Porto

2021

Dedicado ao meu avô.

Agradecimentos

Ao Prof. Doutor Pedro Freitas, pela disponibilidade em aceitar a orientação da presente dissertação e por todas orientações fulcrais para o desenvolvimento da mesma.

Ao meu patrono, Dr. José Ricardo Gonçalves, que me acolheu nesta nova etapa e que em muito tem contribuído para a minha formação.

Aos meus pais, pelo apoio que me dão desde o início deste percurso e pelo exemplo que representam para mim.

Aos meus irmãos, tia Raquel e primos, por todo o carinho, paciência e apoio.

À Matilde, Sofia e Catarina, que comigo partilharam o desafio que foi este curso e que sempre estiveram por perto nas dificuldades e nas conquistas.

Às minhas amigas, por toda a amizade e apoio.

Ao tio João Paulo, pela disponibilidade e inesgotável paciência na ajuda ao estudo ao longo de todo o percurso académico.

Aos amigos da Impac'tu e colegas que me acompanharam nos últimos anos, que em muito contribuíram para o meu crescimento pessoal e profissional.

Resumo

A relevância atribuída aos denunciante na deteção e combate à criminalidade tem se revelado crescente e, por essa razão, a legislação que regula a proteção destas pessoas deve conseguir acompanhar este crescimento e ser capaz de responder às necessidades que se têm apresentado.

Atualmente, os diplomas legais que visam regular a proteção do denunciante demonstram-se pouco completos e desiguais entre os vários países da Europa, sendo que Portugal, a par da grande maioria, apresenta um nível de proteção muito baixo e bastante frágil, destacando-se pela positiva o Reino Unido, que apresenta já uma proteção bastante consolidada.

Por essa razão, afigurou-se necessária a criação de um instrumento que viesse regular o tema e uniformizar a legislação vigente nos vários países. É neste contexto que surge então a Diretiva 2019/1937 que prevê a proteção conferida a pessoas que denunciam violações do direito da União.

Assim, pretendeu-se analisar esta nova Diretiva com o propósito de perceber o que traz de novo em relação aos diplomas mais completos que se encontram atualmente em vigor em alguns países da Europa. Para além disso, constatou-se a necessidade que o legislador português terá de criar uma nova lei que regule a proteção do denunciante e que seja capaz de dar resposta às exigências que constam da Diretiva.

Palavras chave: Denúncia, denunciante, proteção do denunciante, Diretiva 2019/1937.

Abstract

The importance given to whistleblowers in crime fight and detection has become increasingly relevant and, for that reason, the legislation that regulates the protection of these people must be able to accompany that growth and answer the presented needs.

Currently, the legal diplomas that aim to regulate the protection of the whistleblower, aren't very complete or even similar across the countries of Europe, being Portugal, as most of the other nations, a country with a very low and fragile level of protection. On the other side, the United Kingdom stands out in a positive way, having a high consolidated protection.

For that reason, it became necessary the creation of a figure that could regulate this theme and standardize the current legislation across many countries. It is in this context that emerges the 2019/1937 Directive that provides the protection to those who denunciate the violation of any EU laws.

Therefore, it was intended to analyze this new directive with the purpose of figuring out what it brings new in relation to the more complete ruling diplomas in Europe. Besides, it was evident the necessity for the portuguese legislator to create a new law that regulates the protection of the whistleblower and be able to answer the demands of this new directive.

Key words: Whistleblowing, whistleblower, whistleblower protection, Directive 2019/1937.

Índice

<i>Lista de Siglas e Abreviaturas</i>	9
<i>Introdução</i>	10
I- O Whistleblowing e a figura do whistleblower	11
1. O Whistleblowing	11
2. A figura do whistleblower	12
II- O denunciante e a denúncia no ordenamento jurídico português	14
1. O denunciante no CPP	14
1.1- O denunciante como assistente	14
1.2- O denunciante como testemunha	16
1.3- O denunciante como arguido	18
2. A denúncia	19
2.1- A denúncia online em Portugal.....	21
2.2- Canais de denúncia interna e externa.....	23
3. Previsões legais no ordenamento jurídico português para a proteção do denunciante	25
3.1- A Lei n.º 83/2017 que estabelece medidas de combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo	25
3.2- O Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras	26
3.3- Legislação do Mercado de Valores Mobiliários	26
3.4- O art. 4º da Lei n.º 19/2008	27
III- Análise Comparada	29
1. Reino Unido	29
2. Itália	31
IV- A nova Diretiva 2019/1937	34
1. Contextualização	34
1.1- Respostas e observações à proposta da Diretiva	36
1.2- Negociações.....	36
2. Conteúdo	38
2.1- Âmbito Material	38
2.2- Âmbito Pessoal	38
2.3- Canais de denúncia	39
2.4- Obrigação de confidencialidade e tratamento de dados pessoais.....	41
2.5- Medidas de proteção	41
3. Críticas apontadas à Diretiva	42
4. Transposição para a ordem jurídica portuguesa	44
Bibliografia	50

Lista de Siglas e Abreviaturas

Art.- Artigo

Arts. - Artigos

CC - Código Civil

CEDH - Convenção Europeia dos Direitos do Homem

CMVM - Comissão de Mercado de Valores Mobiliários

CP - Código Penal

CPP - Código de Processo Penal

CVM - Código de Valores Mobiliários

DCIAP - Departamento Central de Investigação e Ação Penal

EM – Estados Membros

ERA - Employment Rights Act

EU – European Union

FEJ – Federação Europeia de Jornalistas

IGF - Inspeção Geral das Finanças

MP - Ministério Público

N.º - Número

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ONG - Organização não Governamental

P. - Página

PGR - Procuradoria Geral da República

PIDA - Public Interest Disclosure Act

RGICSF - Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras

SS. - Seguintes

TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

TI - Transparency International

TIAC - Transparência e Integridade, Associação Cívica

UE - União Europeia

Introdução

A denúncia e a figura do denunciante têm vindo a demonstrar-se cada vez mais relevantes na prevenção e combate à criminalidade, especialmente quando estão em causa crimes de corrupção e fraude, que, como sabemos, devido à sua natureza, demonstram uma maior complexidade para a sua descoberta.

De facto, cada vez mais, e muito associados a grandes escândalos nacionais e internacionais, os denunciadores são admirados pela generalidade dos cidadãos, por tomarem a iniciativa de denunciar irregularidades de que têm conhecimento, muitas vezes em detrimento da sua segurança pessoal e sujeição a ameaças e retaliações.

Assim, tem se demonstrado evidente a necessidade de regular a proteção dos denunciadores, tanto para os proteger, como para estabelecer limites e barreiras à sua atuação. Por isso mesmo, tanto no contexto nacional como internacional tem se vindo a constatar uma maior preocupação neste sentido.

No entanto, e face à escassa regulamentação que existe atualmente sobre esta temática, há países que se demonstram mais preocupados do que outros na melhoria e atualização dos seus diplomas, com vista a dar resposta às crescentes necessidades. Por isso mesmo, esta situação levou a uma enorme discrepância e desarmonia na proteção conferida aos denunciadores no contexto europeu.

Assim, e com vista a dar resposta aos problemas acima enunciados, surge a nova Diretiva 2019/1937 da União Europeia que vem definir e regular a proteção mínima que deverá ser conferida às pessoas que denunciam violações de Direito da União, bem como uniformizar a legislação atualmente existente nos vários países Europeus.

Por isso mesmo, pretende-se, na presente dissertação, fazer uma análise à proteção conferida atualmente aos denunciadores no ordenamento jurídico português, fazer uma análise comparada em relação à proteção conferida por outros países da Europa e, por fim, analisar a nova Diretiva 2019/1937 da União Europeia, perceber o que traz de novo e de que forma o legislador português poderá transpô-la para o nosso ordenamento jurídico.

I- O *Whistleblowing* e a figura do *whistleblower*

1. O Whistleblowing

O fenómeno do *Whistleblowing*, a par da figura do *whistleblower*, que será de seguida tratada, constituem uma das atuais formas mais eficazes de combate à corrupção, e, por isso, trata-se de uma matéria cada vez mais relevante e merecedora de atenção que está, conseqüentemente, em constante evolução.

Assim, no que respeita à definição de *Whistleblowing*¹, ou denúncia²³, no nosso ordenamento jurídico, não há qualquer definição concreta da mesma, no entanto, há já várias noções da mesma no contexto internacional.

É o caso, por exemplo, da noção ampla dada pela Transparency Internacional⁴⁵, que entende que *Whistleblowing* é a divulgação ou denúncia de irregularidades (incluindo irregularidades percebidas ou potenciais), incluindo, mas não se limitando, a corrupção, ofensas criminais, violações de obrigações legais (incluindo divulgações financeiras fraudulentas feitas por agências/funcionários governamentais e empresas de capital aberto), erros judiciais, perigos específicos para a saúde pública, segurança ou meio ambiente, abuso de autoridade, uso não autorizado de fundos públicos ou propriedade, desperdício bruto ou má gestão, conflito de interesses (também pode incluir violações dos direitos humanos, se justificado ou apropriado dentro de um contexto nacional) e ainda atos que tenham como finalidade encobrir qualquer um dos anteriormente referidos.

A TI entende, assim, que esta definição deve ser ampla, para que seja possível cobrir a maior variedade possível de irregularidades, já que, ao limitar o escopo das informações pelas quais os indivíduos serão protegidos, se pode impedir a denúncia de irregularidades, na medida em que, se as pessoas não estiverem totalmente certas de que o comportamento que pretendem denunciar se encaixa nos critérios, permanecerão no

¹ Este termo inglês foi adotado internacionalmente, de forma a uniformizar os vários conceitos e palavras que, em cada língua, podem ter um escopo diferente.

² Ver ponto 2. grupo II.

³ Apesar de não corresponder ao sentido estrito do termo em inglês, é a expressão que mais se aproxima dentro do nosso ordenamento jurídico.

⁴ Organização não governamental internacional fundada em 1993, que se traduz num movimento global que trabalha em mais de 100 países para acabar com a injustiça da corrupção através da defesa, campanha e pesquisa, expondo sistemas e redes que permitem a corrupção. Site disponível em <https://www.transparency.org/en/about> (consultado a 21/10/2020).

⁵ TI, 2018, p. 7.

silêncio, o que levará a que as organizações, autoridades e o público permaneçam ignorantes quanto a atos ilícitos que podem prejudicar os seus interesses.

Mais recentemente, a Diretiva da UE 2019/1937⁶, de 23 de outubro de 2019 - de agora em diante "Diretiva", que surge com o objetivo de uniformizar a legislação sobre a matéria da proteção do denunciante a nível europeu, vem estabelecer uma noção mais simples de denúncia, entendendo como tal, a comunicação verbal ou escrita de informações sobre violações⁷. Definindo, por sua vez, como “violações” os atos ou omissões de natureza ilícita e relativos a atos e domínios da UE⁸, ou aqueles que contrariam o objetivo ou a finalidade das regras dos atos e domínios da UE⁹. No que respeita às “informações sobre violações” define-as como as informações, incluindo suspeitas razoáveis, sobre violações reais ou potenciais, que ocorreram ou que é muito provável que venham a ocorrer na organização em que o denunciante trabalha ou tenha trabalhado, ou noutra organização com a qual está ou tenha estado em contacto por via da sua atividade profissional e sobre tentativas de ocultação de tais violações. Será esta, portanto, a base que servirá ao nosso ordenamento jurídico para a criação da legislação respeitante aos denunciantes.

2. A figura do *whistleblower*

A figura do denunciante, ou whistleblower, tem vindo a ser nos últimos anos, no seguimento de vários acontecimentos como, Panama Papers¹⁰, Cambridge Analytica¹¹ ou Football Leaks¹², uma figura de extrema relevância no combate à corrupção, e, por essa razão, tem merecido uma maior atenção por parte da comunidade europeia e internacional no que respeita à sua regulamentação.

⁶ Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1937&from=en> (consultado a 22/10/2020).

⁷ Art. 5º, n.º 3 Diretiva da UE 2019/1937.

⁸ Abrangidos pelo âmbito de aplicação material estabelecido no art. 2º da referida diretiva.

⁹ Também abrangidos pelo âmbito de aplicação material do art. 2º da diretiva.

¹⁰ Mais sobre esta questão em <https://www.britannica.com/topic/Panama-Papers> (consultado a 22/10/2020).

¹¹ Mais sobre esta questão em <https://www.theguardian.com/news/2018/mar/18/what-is-cambridge-analytica-firm-at-centre-of-facebook-data-breach> (consultado a 22/10/2020).

¹² Mais sobre esta questão em <https://desporto.sapo.pt/geral/artigos/entenda-o-caso-football-leaks-e-o-papel-do-portugues-rui-pinto> (consultado a 22/10/2020).

Quanto à definição desta figura, são várias as descrições que encontramos no contexto internacional, no entanto, algumas organizações internacionais, como a TI, tem vindo a trabalhar no sentido de melhorar a regulamentação existente relativamente à proteção de denunciante. Assim, num trabalho publicado em 2013¹³, a TI vem indicar que *whistleblower* é qualquer funcionário ou trabalhador do setor público ou privado que divulga informações e está sob risco de retaliação, incluindo nesta figura indivíduos como consultores, estagiários, voluntários, trabalhadores estudantes, temporários ou até ex-empregados.

No que respeita ao ordenamento jurídico português¹⁴, atualmente, a proteção desta figura está plasmada no art. 4º da Lei n.º 19/2008 de 21 de abril, que veio a ser atualizada pela Lei n.º 30/2015 de 22 de abril, definindo os denunciante como “Os trabalhadores da Administração Pública e de empresas do setor empresarial do Estado, assim como os trabalhadores do setor privado, que denunciem o cometimento de infrações de que tiverem conhecimento no exercício das suas funções ou por causa delas”, no entanto, esta definição parece ficar à quem de outras definições que encontramos noutros ordenamentos jurídicos europeus, bem como, por exemplo, relativamente à definição dada pela TI, que parece conseguir incluir proteger um maior número de indivíduos, nas várias situações em que se possam encontrar.

No entanto, e a par do referido na questão da definição do *Whistleblowing*, com o surgimento da Diretiva pretendeu-se colmatar as diferenças na regulamentação dada por vários países europeus, com o objetivo de uniformizar e reforçar a legislação já existente sobre o tema no contexto europeu. Desta forma, a referida Diretiva vem definir como denunciante “(...) uma pessoa singular que comunique ou divulgue publicamente informações sobre violações, obtidas no âmbito das suas atividades profissionais” chegando assim uma definição mais alargada e abrangente do que o nosso ordenamento jurídico, onde se poderão inserir e proteger um maior número de sujeitos.

¹³ TI, 2013a.

¹⁴ Iremos analisar com mais profundidade esta questão mais à frente no trabalho. Ver ponto 3.4. do grupo II.

II- O denunciante e a denúncia no ordenamento jurídico português

1. O denunciante no CPP

Ora, de facto, a nossa lei processual não prevê especificamente a figura do denunciante como sujeito ou participante processual, no entanto, e como iremos verificar de seguida, este pode sê-lo na medida em que se insira em figuras que o nosso ordenamento jurídico prevê como tal.

Aqui, importa fazer uma breve distinção entre participante processual¹⁵ e sujeito processual¹⁶. Por um lado, os participantes processuais são todas as pessoas singulares ou coletivas que tenham intervenção e participem no processo, mas a sua atividade esgota-se no ato que foram chamados a praticar dentro dele, como, por exemplo, prestar declarações, como é o caso das testemunhas ou peritos. No que diz respeito aos sujeitos processuais, são todos aqueles que intervêm no processo e que podem, através das suas ações, alterar o rumo do processo devido aos seus direitos e deveres, sendo a sua atuação mais alargada do que a dos participantes.

1.1- O denunciante como assistente

No que respeita à intervenção do denunciante no processo penal, este pode, em situações especificamente previstas, constituir-se assistente¹⁷, tornando-se, desta forma, num sujeito processual.

O nosso CPP não prevê nenhuma definição exata de assistente, mas a sua figura vem prevista nos arts. 68º ss. CPP, e, através destes preceitos, percebemos que o assistente se trata do sujeito processual que desempenha um papel de colaborador do MP na

¹⁵ Aqui, em sentido estrito.

¹⁶ No entendimento do professor Germano Marques da Silva, são participantes processuais todas as entidades que apenas “*colaboram no processo, mas não têm faculdades de iniciativa ou decisão com respeito ao processo*”, já os sujeitos processuais são aqueles “*cuja atividade tem função determinante da decisão final*” em Marques da Silva, 2010, p. 161 e 162.

¹⁷ Art. 246º, n.º 4 CPP.

promoção da aplicação da lei ao caso, devido à sua qualidade de ofendido, de especiais relações que tem ou tinha com este ou pela natureza do crime¹⁸.

Assim, o art. 68º CPP prevê quem poderá constituir-se como assistente¹⁹, aqui, temos previsto o caso dos ofendidos²⁰, sujeitos cuja queixa ou acusação particular depender o procedimento²¹, seus familiares²², representantes²³ e na alínea e) do n.º1 do referido artigo²⁴ prevê-se ainda que pode constituir-se assistente qualquer pessoa, desde que estejamos perante crimes específicos, como denegação de justiça, corrupção, peculato ou abuso de poder, entre outros. Esta última alínea justifica-se pelo desejo de obter a colaboração de todos na deteção e processamento de tais crimes, trata-se de uma longa tradição quanto a determinados crimes, que remonta à Carta Constitucional²⁵ e que veio a ser estendida a vários outros^{26,27}.

Ora, neste último caso²⁸ verificamos então uma situação em que, diversamente das restantes, não é necessário ser-se ofendido ou ter alguma relação com o mesmo, para que seja possível constituir-se assistente e ser detentor dos direitos e deveres que este sujeito processual é possuidor. Neste caso caberão situações em que, por um exemplo, um sujeito que tome conhecimento de um crime de corrupção no seio da empresa onde trabalha, possa denunciar o facto ilícito e tornar-se assistente para acompanhar o processo e participar no mesmo, mesmo que não tenha sido diretamente lesado pelo mesmo. Esta alínea acaba então por conseguir abranger um maior número de sujeitos e permitir que denunciante se constituam sujeitos processuais quando estejam em causa os crimes previstos nesta mesma alínea, usufruindo dessa forma dos direitos e deveres que são conferidos aos assistentes.

No que respeita à posição processual e atribuições dos assistentes²⁹, estabelece-se que estes desempenham uma posição de colaboração com o MP, e, para além disso, compete-lhes intervir no inquérito e na instrução, oferecendo provas e requerendo

¹⁸ Marques da Silva, 2010, p. 355.

¹⁹ Antunes, 2018, p. 49 a 51.

²⁰ Art. 68º, n.º 1 a) CPP e art. 113º CP.

²¹ Art. 68º, n.º 1 b) CPP.

²² Art. 68º, n.º 1 c) CPP.

²³ Art. 68º, n.º 1 d) CPP.

²⁴ Antunes, 2018, p. 50 e 51.

²⁵ Art. 124º da Carta Constitucional: “Por suborno, peita, peculato e concussão haverá contra eles ação popular, que poderá ser intentada dentro de ano e dia pelo próprio queixoso ou por qualquer do povo (...).”

²⁶ Antes da redação dada ao art. 68º pela Lei n.º 59/98, de 25 de agosto, a previsão da alínea e) abrangia apenas crimes de corrupção e peculato.

²⁷ Marques da Silva, 2010, p. 359.

²⁸ Art. 68º, n.º 1 e).

²⁹ Art. 69º CPP.

diligências, deduzir acusação independente da do MP e interpor recurso das decisões que o afetem. Aqui, no que respeita à acusação independente, importa referir que o art. 69º n.º2 CPP tem de ser conjugada com os arts. 284º e 285º CPP, desta forma, quando estejam em causa crimes públicos e semipúblicos o assistente não pode acusar se o MP não o tiver feito, nestes casos em que o assistente discordar da posição assumida pelo MP deverá requerer a abertura de instrução.

Por fim, e no que respeita ao assistente, interessa salientar que este não intervém pessoalmente no processo, sendo a sua intervenção sempre feita através de advogado³⁰.

1.2- O denunciante como testemunha

Ora, o denunciante, nos casos em que não se possa constituir assistente, pode intervir no processo como testemunha³¹, desempenhando um papel de participante processual, que, como já vimos, se caracteriza por uma participação mais pontual e a sua intervenção no processo esgota-se no ato que pratica.

Quanto à definição de testemunha, não há qualquer menção no nosso CPP, mas sabemos que se trata de um sujeito que possui conhecimento direto ou indireto dos factos em discussão, e, na grande maioria dos processos, o meio de prova dominante é a prova testemunhal³². O que se espera da testemunha é então que dê conta ao tribunal das suas perceções que irão auxiliar o mesmo a formar a sua convicção sobre os factos.

No que respeita aos seus direitos e deveres³³ importa referir que a testemunha se deve apresentar no tempo e lugar devidos, sempre que tiver sido convocada ou notificada, deve prestar juramento e responder com verdade a todas as perguntas que lhe foram dirigidas, sob pena de incorrer na prática de um crime³⁴ e ainda de obedecer às indicações que lhe forem dadas quanto à forma de prestar depoimento.

Ora, quanto ao dever de testemunhar, está estabelecido que qualquer pessoa com capacidade está obrigada a fazê-lo, quando solicitado pelo Tribunal, a não ser que esteja

³⁰ Art. 70º CPP.

³¹ Aqui, importa salientar que, para depor como testemunha, é necessário que não se verifiquem os impedimentos previstos no art. 133º CPP, como é o caso das situações em que o sujeito seja arguido ou coarguido, assistente, parte civil, ou perito em relação a perícia que tenha realizado.

³² Marques da Silva, 2011, p. 201.

³³ Art. 132º CPP.

³⁴ Art. 360º CP.

em causa uma situação de impedimento, prevista no art. 133º CPP ou uma situação de recusa, prevista no art. 134º CPP.

Agora, importa notar uma situação que se pode demonstrar relevante quando estamos perante um funcionário de uma empresa, a situação do segredo de funcionário, previsto no art. 136º CPP. Aqui, constatamos que os mesmos podem não ser inquiridos quando estejam em causa matérias que constituam segredo profissional e de que tenham tido conhecimento no exercício das suas funções. No entanto, há exceções a esta regra, nomeadamente, quando, por decisão judicial, se quebre o dever de sigilo, por força do princípio da prevalência do interesse preponderante, com base no art. 136º n.º 2 e 135º n.º 3 do CPP, nomeadamente em casos de imprescindibilidade do depoimento para a descoberta da verdade, gravidade do crime e a necessidade de proteção de bens jurídicos.

Ainda no que respeita a este participante processual, sabemos que, muitas vezes, se pode encontrar em situação de maior vulnerabilidade, e, ainda mais, se estivermos perante uma situação de um trabalhador que, tendo denunciado um crime de que tomou conhecimento na empresa onde desempenha funções, seja chamado a testemunhar e intervir no processo dessa forma.

Desta forma, importa verificarmos que tipo de proteção estas testemunhas podem dispor, nomeadamente através da Lei n.º 93/99 de 14 de Julho, ou Lei de Proteção de testemunhas. Ora, esta lei regula então medidas de proteção de testemunhas em processo penal quando a sua vida, integridade física ou psíquica, liberdade ou bens patrimoniais de valor consideravelmente elevado, sejam postos em causa por causa do seu contributo para a prova dos factos que constituem objeto do processo. Para além disso, estas medidas poderão abranger ainda os familiares das testemunhas, pessoas que vivam com elas em relações análogas à dos cônjuges e outras pessoas que lhe sejam próximas³⁵.

Quanto às medidas previstas, estas caracterizam-se por terem natureza excecional e só podem ser aplicadas quando se mostrarem, no caso concreto, necessárias e adequadas à proteção das pessoas e à realização das finalidades do processo³⁶.

No que respeita às mesmas importa salientar a possibilidade de ocultação da identidade da testemunha, cujo regime vem previsto no art. 16º da referida lei, que estabelece condições cumulativas para a aplicação de tal medida. São então condições necessárias as seguintes: 1º O depoimento ou declarações dizerem respeito a crimes, entre

³⁵ Art. 1º, n.º 1 e 2 Lei n.º 93/99.

³⁶ Art. 1º, n.º 4 Lei n.º 93/99.

outros, de tráfico de pessoas, de associação criminosa, desde que puníveis com pena de prisão de máximo igual ou superior a 8 anos, ou a crimes, entre outros, contra a vida, integridade física, de corrupção, de burla qualificada, de administração danosa que cause prejuízo superior a 10 000 unidades de conta ou cometidos por quem fizer parte da associação criminosa no âmbito da finalidade ou atividade desta; 2º A testemunha, seus familiares, pessoa que com ela viva em condições análogas à dos cônjuges ou outras pessoas que lhe sejam próximas correrem grave perigo de atentado contra a vida, integridade física, a liberdade ou bens patrimoniais de valor consideravelmente elevado; 3º Não ser fundadamente posta em dúvida a credibilidade da testemunha; 4º O depoimento ou as declarações constituírem um contributo probatório de relevo.

Assim, e como vimos, um denunciante se intervir no processo como testemunha poderá gozar da proteção conferida pela Lei n.º 93/99, e, para além disso, no que respeita aos casos que procuramos estudar neste trabalho, por força do art. 4º n.º 3 c) da Lei n.º 19/2008³⁷ este regime de proteção de testemunhas pode ser aplicado, com as devidas adaptações, a trabalhadores que tenham denunciado infrações de que tiveram conhecimento no âmbito das suas funções ou por causa delas.

1.3- O denunciante como arguido

Para além dos dois casos acima referenciados, podemos ter uma terceira hipótese para a participação do denunciante no processo penal, a sua participação enquanto arguido.

Ora, assume qualidade de arguido todo aquele contra quem for deduzida acusação ou requerida instrução num processo penal³⁸ e, assim, através do estatuto de sujeito processual, este será detentor dos direitos e obrigações³⁹ que constam do disposto no art. 61º CPP e que lhe permitirão acompanhar o modo como o processo se desenvolve⁴⁰.

De facto, há casos em que o próprio agente do crime denuncia o mesmo. Aqui, importa fazer referência ao art. 374º B n.º 1 do CP, que prevê especificamente a dispensa de pena para o agente do crime de corrupção ou de recebimento indevido de vantagem

³⁷ Ver ponto 3.4. grupo II.

³⁸ Art. 57º n.º 1 CPP.

³⁹ Mais sobre esta questão em: Moutinho, 2000, p. 45 a 49.

⁴⁰ Martins, 2014, p. 33.

que denuncie o mesmo no prazo máximo de 30 dias após a prática do ato e sempre antes da instauração de procedimento criminal, desde que voluntariamente restitua a vantagem. Neste caso em específico, apesar do agente não ter sido ainda constituído arguido, denunciou o facto ilícito que ele próprio praticou enquanto agente do crime.

Para além desta situação, é ainda possível que ocorra uma denúncia por parte de um sujeito que comete um crime em comparticipação com outros agentes. Aqui, não devemos confundir esta hipótese com a desistência nos casos de comparticipação⁴¹, já que, nesta situação, se o agente tentar impedir a consumação, a tentativa não será punível, já na situação de denúncia, o arguido terá consumado o facto ilícito e não terá tentado impedir a consumação, limitando-se a denunciar depois de já ter praticado o crime. Nesta situação, terá de responder criminalmente pelos seus crimes, não se prevendo nenhuma norma de dispensa de pena. No entanto, aqui, a denúncia poderia ser eventualmente relevante para efeitos de atenuação especial da pena, nos termos do art. 72º n.º 2 c) CP.

2. A denúncia

A denúncia reflete-se hoje como um fulcral mecanismo para dar a conhecer às autoridades competentes a notícia do crime⁴² e permitir a prevenção e investigação da criminalidade, especialmente nos casos de crimes de corrupção e crimes conexos, em que, muitas vezes, pelas características próprias do crime, nomeadamente o secretismo dos acordos entre indivíduos, que dificultam a deteção de tais comportamentos, a denúncia é a única forma de ter conhecimento das infrações.

Apesar de não haver uma definição prevista no nosso CP nem CPP, podemos entender que a denúncia se trata da “(...) transmissão ao MP do conhecimento de factos com eventual relevância criminal, na forma estabelecida por lei, para efeitos de procedimento criminal.”⁴³.

Ora, a denúncia pode, muitas vezes, ser confundida com a figura da queixa, mas estas diferenciam-se pelo facto de a queixa apenas poder ser apresentada por quem de direito, de acordo com o art. 113º CP, pelo ofendido, já que este é o titular dos interesses que a

⁴¹ Art. 25º CP.

⁴² Valente, 2010, p. 286 a 289.

⁴³ Marques da Silva, 2009, p. 59.

lei quis especialmente proteger com a incriminação. Em contraposição, a denúncia pode ser apresentada por qualquer pessoa, por quem tem o conhecimento da prática de facto ilícito. Em relação a esta distinção importa referir Germano Marques da Silva, que entende que a denúncia facultativa compreende duas modalidades, a denúncia em sentido estrito e a queixa, e o que as distingue é que, enquanto a denúncia em sentido estrito constitui uma mera declaração de ciência, uma transmissão da prática de um facto ilícito, a queixa traduz-se numa verdadeira declaração ou manifestação de vontade⁴⁴.

No que diz respeito à consagração legal da denúncia, esta vem prevista nos arts. 242º, 244º, 245º e 246º do CPP, onde se distingue, nomeadamente, a denúncia obrigatória e a denúncia facultativa.

Ora, a denúncia obrigatória está prevista uma vez que, para que o MP tome conhecimento dos factos, é necessário, na grande maioria das vezes, que a notícia lhe seja dada, por isso, a lei conta com uma colaboração dos cidadãos e impõe essa colaboração a todos aqueles que têm relações especiais de emprego com o Estado⁴⁵. Esta obrigatoriedade dá-se, então, em casos em que, devido à função desempenhada pelo sujeito, ligada à Administração Pública, lhe é exigível a colaboração na deteção e repressão da criminalidade, como as entidades policiais, quanto aos crimes de que tomarem conhecimento, e funcionários, na aceção do art. 386º CP, quanto a crimes de que tomem conhecimento no exercício das suas funções ou por causa delas⁴⁶.

A denúncia é, por outro lado, facultativa para qualquer pessoa que tiver conhecimento da notícia de um crime⁴⁷. Por norma, esta é apresentada a uma autoridade judiciária ou a órgãos de polícia criminal.

Já no art. 246º CPP, estão elencadas as formas, conteúdos e espécies de denúncias. Aqui importa salientar que a denúncia pode ser feita verbalmente⁴⁸ ou por escrito e que o denunciante pode declarar na mesma que deseja constituir-se assistente⁴⁹, para além disso, este pode manter o anonimato⁵⁰ se assim o desejar⁵¹.

Em relação à denúncia, importa uma nota referente à opinião da professora Maria João Antunes, que vem salientar que “A ideia de que cada cidadão não deve ser “polícia”

⁴⁴ Marques da Silva, 2009, p. 62.

⁴⁵ Marques da Silva, 2009, p. 59.

⁴⁶ Art. 242º, n.º 1 a) e b) CP.

⁴⁷ Art. 244º CPP.

⁴⁸ A denúncia, quando feita verbalmente tem de ser reduzida a escrito e assinada pela entidade que a recebe e pelo denunciante devidamente identificado.

⁴⁹ Art. 246º, n.º 4 CPP.

⁵⁰ Art. 246º, n.º 6 CPP.

⁵¹ Valente, 2010, p. 289 e 290.

do cidadão vai tendo desvios crescentes.”⁵², dando como exemplos o facto do CPP admitir expressamente que a denúncia anónima possa determinar a abertura do inquérito⁵³, ou facto do CP prever que o agente da prática de crimes de recebimento indevido de vantagem e de corrupção ativa seja dispensado de pena sempre que tenha denunciado o crime em prazo estipulado no art. 372º n.º 2, 374º e 374º B do CP. Também em legislação extravagante, nomeadamente no art. 9º da Lei n.º 36/94, se prevê a suspensão provisória do processo para o agente do crime de corrupção ativa, com a concordância do arguido, se este tiver denunciado o crime, e o art. 4º da Lei n.º 19/2008⁵⁴, aprova medidas de combate à corrupção, dando especiais garantias aos denunciantes.

Desta forma, percebemos que, de facto, a ideia referida pela professora, tem vindo a ter cada vez mais concordância com o que se tem vindo a estabelecer na prática, já que, a tendência do legislador tem sido no sentido de um maior impulsionamento a que os cidadãos denunciem crimes, quando deles tiverem conhecimento.

2.1- A denúncia online em Portugal

No que respeita à denúncia importa referir que em Portugal existe um sistema de denúncia eletrónica, “Corrupção: Denuncie aqui”⁵⁵, localizado no site⁵⁶ da PGR-DCIAP⁵⁷ que consiste num recetor de denúncias relativas a crimes de corrupção e conexos que sejam praticados no âmbito de atividade de serviços públicos ou privados. É, até, através deste canal, que têm sido abertas várias investigações criminais por suspeitas de corrupção e abusos no setor público e na contratação pública.

⁵² Antunes, 2018 p. 72.

⁵³ Art. 246º, n.º 6 CPP.

⁵⁴ Ver infra 3.4.

⁵⁵ Sobre esta questão Câmara Machado, 2016, p. 52 a 114.

⁵⁶ Disponível em <https://simp.pgr.pt/dciap/denuncias/index2.php> (consultado a 1/11/2020).

⁵⁷ Aqui, importa referir que existem outros sistemas de denúncia, como é o caso do existente no site da Polícia Judiciária, disponível em <https://www.policiajudiciaria.pt> (consultado a 1/11/2020). Aqui, no separador “comunicações” é possível realizar uma denúncia anónima, queixa eletrónica ou comunicação de operação suspeita, neste último caso, quando esteja em causa informação suspeita de branqueamento ou financiamento de terrorismo. Também através do site da Inspeção Geral das Finanças, disponível em <https://www.igf.gov.pt/transparencia/participacao-civica.aspx> (consultado a 1/11/2020), é possível proceder à participação eletrónica sobre factos que possam constituir atos ilegais nos domínios objeto de intervenção da IGF.

Este sistema funciona então como uma linha direta de denúncia com o objetivo de obter informações sobre factos suspeitos. Assim, sendo o objetivo facilitar e maximizar a obtenção de informação, tem-se utilizado estas novas tecnologias para aumentar e tornar mais eficientes os canais de denúncia.

Estamos, por isso, perante uma nova forma de atuação na investigação criminal, colocando todos os meios disponíveis para uma justiça penal mais eficiente e moderna, através do auxílio das mais recentes tecnologias.

Ora, no que respeita à natureza dos crimes que podem ser aqui denunciados, e apesar de este sistema ser orientado para uma recolha de informação de factos relacionados com corrupção, é possível denunciar qualquer tipo de crime nesta plataforma, e, assim, qualquer denúncia que seja recebida pelo MP, receberá seguimento igual dado a denúncias anónimas entregues por outras vias aos magistrados. Aqui, o DCIAP esclarece que todas as denúncias têm uma “utilidade de pré-inquérito” com valor igual ao de uma denúncia anónima prevista na lei, sendo-lhes dado um tratamento prévio e quando haja indícios podem conduzir a pré-inquéritos ou averiguações preventivas.

Aqui, e diferentemente do que acontece com alguns dos sistemas e mecanismos internacionais⁵⁸ que inspiraram esta plataforma, não há qualquer intenção direta de premiar ou pagar as denúncias apresentadas.

Através deste site é então possível realizar a denúncia em anonimato, no entanto, é estabelecido que se privilegia a identificação e pede-se indicação de uma forma para o denunciante poder ser contactado, caso pretenda receber informação mais detalhada sobre a investigação. De seguida, é ainda indicado que o denunciante irá receber uma chave de acesso que lhe irá permitir aceder à sua comunicação e tomar conhecimento da investigação e outros dados que lhe interessem.

Assim, nos casos de arquivamento, por exemplo, o denunciante é informado através da fundamentação da decisão por parte do magistrado. Já no caso de ser desencadeado procedimento de investigação criminal, a consulta do sítio permite comunicar ao denunciante a abertura do inquérito ou de averiguação preventiva e informá-lo sobre as novas fases.

Aqui, segundo os responsáveis pelo sistema, a informação ou resposta dada começa por ter o objetivo de levar o denunciante a identificar-se, de forma a desincentivar o

⁵⁸ Como é o caso do sistema brasileiro “Disque Denuncia”.

anonimato, no entanto, este pode manter-se em todas as situações, continuando-se a prestar informação sobre o destino dado à denúncia.

Assim, e como entende Miguel da Câmara Machado, este sistema parece ser “(...) a consagração de uma linha direta a incentivar aquilo que é muitas vezes denominado como Whistleblowing (...) configurando-se eventualmente como (...) medida de combate à corrupção (...)”⁵⁹.

Podemos, no entanto, apontar um lado negativo a esta plataforma, a instrumentalização de que pode ser alvo, já que o denunciante anónimo pode apenas pretender difamar um terceiro e transmitir essa denúncia à comunicação social.⁶⁰ Por outro lado, muitas vezes as denúncias não dizem respeito a corrupção e crimes conexos, mas a outro tipo de crimes ou até mesmo a insatisfação com um determinado serviço público⁶¹.

Não obstante, várias são as vantagens⁶² que retiramos deste sistema. Em primeiro lugar, o facto de passar a haver denúncias por parte de sujeitos, que por receio, nunca denunciaram sem este sistema, em segundo, pelas informações dadas e pela relação com os denunciantes, há uma possibilidade do MP explicar-se e reforçar a confiança na justiça e no direito penal. Para além disso, sendo o “pacto de corrupção” instável, sujeito a comportamentos imprevisíveis, este sistema parece explorar essas instabilidades. Por fim, este mecanismo parece apontar para o aumento do número de processos e condenações pela prática de crime de corrupção e conexos, alcançando-se desta forma o seu objetivo primordial da contenção da prática de crimes de corrupção.

2.2- Canais de denúncia interna e externa

De facto, quanto a esta temática releva distinguir os canais de denúncia interna e externa⁶³, e como iremos perceber de seguida, a denúncia externa é muito mais problemática e muito mais danosa para o empregador do que a denúncia interna⁶⁴.

⁵⁹ Câmara Machado, 2016, p. 61.

⁶⁰ Brandão, 2020 p. 106.

⁶¹ Câmara Machado, 2016, p. 57.

⁶² Câmara Machado, 2016, p. 113.

⁶³ Sobre esta distinção Gomes, 2014, p. 143 e 144.

⁶⁴ Aqui importa salientar que, apesar da denúncia interna não ser um termo processual, tem cada vez mais relevância, pelo que se achou pertinente analisar a figura.

Por um lado, os canais de denúncia interna caracterizam-se por situações em que o sujeito, conhecedor da prática da ilegalidade, reporta essa conduta a uma pessoa dentro da empresa em que está ou esteve inserido, capaz de corrigir esse problema. O principal ponto positivo desta figura é permitir controlar a informação sobre as irregularidades e por isso preservar a reputação da empresa em causa, no entanto, e para que tal seja possível, é necessário que a empresa esteja munida de mecanismos adequados para este tipo de situações. Aqui, importa, no entanto, perceber que a existência da denúncia interna não invalida uma posterior denúncia externa, nos casos em que, por exemplo, a primeira se demonstrou ineficaz.

Por outro lado, temos os canais de denúncia externa que se traduzem nas situações em que o agente conhecedor do ato ilícito reporta o mesmo a autoridades externas à organização onde está ou esteve inserido. Muitas vezes opta-se por este canal por receio de represálias por parte do empregador, casos em que a empresa não disponha de mecanismos apropriados ou até na possibilidade do empregador estar conivente com a situação. Assim, o denunciante pode comunicar as irregularidades de que tem conhecimento às autoridades policiais ou até mesmo a meios de comunicação social⁶⁵. Aqui, Júlio Gomes entende que, “Só em casos excepcionais é que se justificaria a denúncia a uma entidade externa.”⁶⁶ dando como exemplo situações em que o empregador já tem conhecimento do crime, havendo risco sério, face à denúncia, de destruição de provas ou de represálias graves contra o denunciante.

Por outro lado, poderíamos considerar que a denúncia interna não deveria considerar-se prioritária, devido aos perigos que esta pode acarretar, como situações em que o empregador cria uma aparência de que está a corrigir a situação, quando, na verdade, esta se mantém, ou para criar um clima de conflito com o trabalhador que denunciou, para mais tarde, se este optar pela denúncia externa, poder invocar algum tipo de vingança nas motivações do mesmo.

⁶⁵ Sobre esta questão, Júlio Gomes esclarece, “Nestes casos, contudo, de denúncia externa, alguns ordenamentos parecem privilegiar a denúncia a entidades públicas (policiais, reguladoras, de investigação) afastando a tutela (ou não a prevendo) do denunciante no caso de denúncias a órgãos da imprensa ou aos media em geral.” em Gomes, 2014, p. 144.

⁶⁶ Gomes, 2014, p. 144.

3. Previsões legais no ordenamento jurídico português para a proteção do denunciante

No que respeita a previsões legais no nosso ordenamento jurídico,⁶⁷ verificamos a existência de algumas normas em setores como setor bancário, setor do mercado de capitais, prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo, setor da saúde, na gestão dos estabelecimentos de saúde públicos e na luta contra a corrupção. Assim, importa fazer uma breve referência a todas estas normas para uma melhor perceção da regulamentação existente no nosso ordenamento jurídico sobre a questão do *Whistleblowing* e proteção do *whistleblower*⁶⁸.

3.1- A Lei n.º 83/2017 que estabelece medidas de combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo

Em primeiro lugar, importa verificar o art. 20º da Lei n.º 83/2017, que estabelece medidas de combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo. Ora, aqui prevê-se que as entidades obrigadas têm a responsabilidade pela criação de canais específicos internos⁶⁹, independentes e anónimos que assegurem a receção de comunicações de irregularidades em matéria de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo. Para além disso, prevê-se uma obrigação por parte de

⁶⁷ Sobre alguns dos diplomas legais, seguimos de perto a análise feita por Nuno Brandão em Brandão, 2020.

⁶⁸ No que concerne a esta temática, importa referir que tem surgido cada vez mais uma preocupação na regulação da mesma no nosso ordenamento jurídico, especialmente no que concerne ao combate à corrupção, tendo sido criada a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção 2020-2024, que procurou estabelecer metas a cumprir neste âmbito. Estratégia disponível em <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDaxMQAAAnRDZFAUAAAA%3d> (consultado a 12/12/2020).

⁶⁹ Aqui veja-se o exemplo do Banco BPI, no site disponível em <https://www.bancobpi.pt/grupo-bpi/etica-e-deontologia/politica-de-responsabilidade-social--do-bpi> (consultado a 6/11/2020), onde estabelece no ponto 4.2. “Estratégia Geral para a Gestão e Bom Governo do BPI” que este se baseia em várias diretrizes de conduta, nomeadamente, “*Manter à disposição dos colaboradores um canal interno confidencial para comunicação de irregularidades ou de violações do código de conduta.*”

determinados funcionários de proceder à denúncia quando tenham conhecimento de qualquer irregularidade⁷⁰.

Por fim, quanto à proteção do denunciante, é assegurado, no n.º 6 do referido artigo, que este não pode ser alvo de quaisquer ameaças ou atos hostis, nem de quaisquer práticas laborais desfavoráveis ou discriminatórias, nem ser objeto de qualquer procedimento disciplinar, civil ou criminal com fundamento nas comunicações que tenha feito, a não ser que estas tenham sido manifestamente infundadas.

3.2- O Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras

No que respeita ao setor bancário, e com vista à prevenção de infrações aos deveres de prevenção do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo, bem como aos deveres previstos no regime geral⁷¹ relativo à sua atividade, as instituições de crédito têm o dever de organizar canais de denúncia interna que garantam a confidencialidade do denunciante, bem como a proteção do mesmo relativamente a eventuais procedimentos disciplinares, civis ou criminais instaurados por parte do empregador com base em comunicações que aquele possa ter feito.

3.3- Legislação do Mercado de Valores Mobiliários

Em relação à legislação do mercado de valores mobiliários, também há o estabelecimento de uma obrigação na criação de canais de denúncia interna, nomeadamente para intermediários financeiros, por força do art. 205º F do CVM, e organismos de investimento coletivo, por força do art. 87º A da Lei n.º 16/2015. E em ambos os casos se prevê uma proteção do denunciante. Já no caso, por exemplo, das sociedades cotadas na bolsa portuguesa, não há esta obrigação. A CMVM recomenda a

⁷⁰ Art. 20º, n.º 3 Lei n.º 83/2017.

⁷¹ Art. 116º AA RGICSF.

implementação destes canais, no Código de Governo das Sociedades da CMVM⁷², mas não há uma verdadeira imposição com uma sanção estabelecida para que as sociedades estabeleçam estes sistemas internos de denúncia⁷³.

3.4- O art. 4º da Lei n.º 19/2008

Importa aqui salientar que o art. 4º da Lei n.º 19/2008 é a única disposição dentro do nosso sistema jurídico que se versa especificamente na proteção dos denunciantes. Este artigo está assim inserido numa lei que estabelece medidas de combate à corrupção e veio deste modo colmatar uma lacuna que existia no nosso ordenamento jurídico, estabelecendo um princípio de proteção dos trabalhadores da Administração Pública e do setor empresarial do Estado face a eventuais ações prejudiciais tomadas contra eles com fundamento numa denúncia de um crime que eles tenham denunciado. Mais tarde, e como já referenciado no ponto 2. do grupo I, com a Lei n.º 30/2015, vem-se alargar as garantias aos funcionários do setor privado, que, até esta altura, não estavam protegidos e veio-se ainda acrescentar o direito do denunciante a beneficiar das medidas previstas na lei de proteção de testemunhas em processo penal.

Ora, cumpre-nos agora analisar este artigo por partes, de forma a percebermos quem está abrangido e que tipos de infrações beneficiam desta proteção.

Assim, no que respeita aos trabalhadores aqui abrangidos, percebemos que se incluem os da Administração Pública, os de empresas do setor empresarial do Estado e ainda os trabalhadores do setor privado. Com esta consagração, há trabalhadores que também exercem funções iminentemente públicas, mas que ficam de fora do leque deste artigo, como quem exerce funções no poder jurisdicional, quem desempenhe a sua atividade num órgão de fiscalização, gestores de empresas públicas e também titulares de

⁷² Ponto 1.4. - Política de comunicação de Irregularidades: II.1.4.1. A sociedade deve adoptar uma política de comunicação de irregularidades alegadamente ocorridas no seu seio, com os seguintes elementos: *i*) indicação dos meios através dos quais as comunicações de práticas irregulares podem ser feitas internamente, incluindo as pessoas com legitimidade para receber comunicações; *ii*) indicação do tratamento a ser dado às comunicações, incluindo tratamento confidencial, caso assim seja pretendido pelo declarante.

⁷³ Brandão, 2020, p. 109.

órgãos sociais dessas empresas públicas. Aqui, poder-se-ia ter evitado estas situações se tivesse sido utilizada a definição de funcionário público, prevista no art. 386º CP que se demonstraria mais abrangente do que a que consta do referido art. 4º, e, assim, a proteção também abrangeria funcionários que mereceriam a mesma tutela, já que, também eles exercem funções de prossecução de fins públicos e não deveriam sair lesados devido à natureza do seu vínculo contratual.

Para além desta questão, temos outra associada aos trabalhadores, já que ficam de fora desta noção os voluntários, antigos trabalhadores ou potenciais trabalhadores, deixando aqui um leque ainda vasto de sujeitos desprotegidos e que podem igualmente tomar conhecimento de factos no âmbito do trabalho que desempenham numa determinada empresa. Esta, é, portanto, mais uma situação em que a norma portuguesa fica aquém das necessidades atuais no que respeita à regulamentação do *Whistleblowing*.

No que respeita às infrações podemos entender que o legislador pretendeu abranger qualquer tipo de irregularidades que o trabalhador tenha tido conhecimento, quer sejam de natureza criminal, contraordenacional ou disciplinar. No entanto, esta interpretação pode não coincidir com o conjunto do sistema jurídico, que parece apenas incluir as denúncias de natureza criminal⁷⁴.

Já no que respeita ao tipo de proteção dada ao denunciante, apenas se prevê que o mesmo não pode ser prejudicado em virtude da denúncia que fez, incluindo situações de transferência voluntária, despedimento ou aplicação de sanções disciplinares⁷⁵.

Aqui, se por um lado, e de acordo com o entendimento do trabalho da TIAC⁷⁶, a não especificação dos tipos de proteção, a par da utilização de conceitos genéricos e abstratos, poder funcionar como um “escudo de cartão” para os denunciante que confiam na terminologia abrangente do artigo, por outro, e de acordo com TI⁷⁷, que estabelece no seu princípio 6 que os países devem de facto proibir todas as formas de retaliação desvantagem ou discriminação, já se estabelece que devem ser evitadas listas exaustivas de tipos de ações proibidas ou omissões, já que este se trata de um exercício difícil e pode falhar na captura de todas as formas de detrimento.

⁷⁴ TIAC, 2013, p. 16.

⁷⁵ No que diz respeito às sanções disciplinares observamos no n.º 2 do art. 4º Lei n.º 19/2008 que existe aqui uma inversão do ónus da prova, há uma presunção de que a sanção aplicada é abusiva quando esta tiver sido aplicada dentro de um ano a contar desde a data da denúncia. Assim, cabe ao empregador fazer prova de que a sanção aplicada não foi abusiva.

⁷⁶ TIAC, 2013, p. 16.

⁷⁷ TI, 2018, p. 22.

Por fim, e em relação aos direitos do denunciante, o n.º 3 do art. 4 da Lei n.º 19/2008, estabelece que o mesmo pode ficar no anonimato, se assim o desejar e pode ainda pedir transferência e beneficiar das medidas para a proteção de testemunhas previstas pela Lei de Proteção de Testemunhas (Lei n.º 93/99)⁷⁸.

III- Análise Comparada

Após o estudo e perceção da legislação existente no nosso ordenamento jurídico no domínio da proteção dos denunciantes, será agora relevante perceber que outras soluções jurídicas existem no direito vigente, noutros ordenamentos. Apesar do surgimento da Diretiva, ainda nenhum país a transpôs, sendo que no total de 27 países, 15 deles iniciaram os trabalhos⁷⁹. Por isso, será então relevante perceber a proteção que se encontra atualmente em vigor em países como o Reino Unido⁸⁰ e Itália, para posteriormente percebermos em que medida a nova Diretiva vem acrescentar e uniformizar as legislações dos países da Europa, bem como ao caso Português.

1. Reino Unido

No que respeita ao Reino Unido é importante salientar que a primeira lei abrangente de denúncias, já aprovada na União Europeia, foi o *Public Interest Disclosure Act*⁸¹ do Reino Unido que é amplamente considerada a mais forte da Europa e uma das melhores do mundo⁸³.

⁷⁸ Ver ponto 1.2. grupo II.

⁷⁹ Informação disponível em <http://euwhistleblowingmeter.polimeter.org/#promises> (consultado a 8/11/2020).

⁸⁰ Aqui, apesar de o Reino Unido ter saído da UE a 31 de janeiro de 2020, demonstrou-se relevante, tendo em consideração o panorama europeu, fazer a análise deste país.

⁸¹ Aprovada no Reino Unido em 1998.

⁸² Disponível em <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/data.pdf> (consultado a 13/11/2020).

⁸³ Vinciguerra, 2018, p. 17.

O principal efeito do PIDA foi a alteração ao *Employment Rights Act*⁸⁴ de 1996, para incorporar proteções a denunciante na legislação de trabalho⁸⁵.

O PIDA abrange os trabalhadores do setor público e do setor privado, e prevê uma ampla definição de trabalhador, incluindo consultores ou prestadores de serviços e também antigos trabalhadores, mas vai ainda mais longe ao proteger legalmente empreiteiros, estagiários e trabalhadores do Reino Unido que vivam no exterior. No entanto, não abrange, entre outros, os voluntários, diretores não executivos ou candidatos a empregos.

Para além disso, o PIDA veio exigir que os empregadores provassem que qualquer ação tomada contra um funcionário ou trabalhador não tinha sido motivada pelo facto de o funcionário ser um denunciante. Esta inversão do ónus da prova tornou-se num padrão internacional. E, embora os defensores dos denunciantes no Reino Unido tenham pedido mais melhorias, o PIDA é frequentemente apresentado como um modelo e inspirou leis e propostas de denúncias em muitos outros países, como a Austrália, Irlanda, Japão e Coreia do Sul⁸⁶.

Mais tarde, em 2013, a *Enterprise and Regulatory Reform Act* fez uma série de importantes alterações no PIDA, nomeadamente a introdução de um requisito de que a divulgação fosse feita com base no “interesse público”, justificado pela perceção do uso indevido do PIDA por pessoas com queixas de trabalho. Para além disso, a exigência de que a divulgação fosse feita de boa fé foi retirada.

Assim, importa percebermos que, no Reino Unido, para uma denúncia estar protegida é necessário que o trabalhador faça a denúncia com base no interesse público, por acreditar que um crime foi cometido, está a ser, ou é possível que venha a ser cometido, que alguém tenha falhado, esteja a falhar ou é provável que venha a falhar no cumprimento de uma obrigação legal a que esteja sujeito ou, que tenha ocorrido, esteja a ocorrer ou venha a ocorrer um erro judiciário⁸⁷.

No que respeita ao tipo de denúncia, esta pode ser interna, ou externa. Quanto às denúncias externas⁸⁸, estas devem, adicionalmente, ser razoavelmente consideradas pelo denunciante como verdadeiras, não devem ter sido feitas para ganho pessoal, devem ser razoáveis nas circunstâncias e ainda se devem enquadrar numa das seguintes situações:

⁸⁴ Disponível em <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/18/data.pdf> (consultado a 13/11/2020).

⁸⁵ Wolfe, 2014, p. 55.

⁸⁶ TI, 2013b, p. 10.

⁸⁷ Secção 43 B da ERA.

⁸⁸ Secção 43 G da ERA.

1- O denunciante acreditar que seria prejudicado se fizesse a denúncia ao seu empregador; 2- O denunciante acreditar que as evidências poderiam ser ocultadas ou destruídas se apresentadas ao seu empregador; 3- Uma denúncia interna já ter ocorrido; 4- O assunto da denúncia ser excepcionalmente sério⁸⁹. Assim, percebemos que há níveis diferentes de exigência para que a denúncia possa ser protegida, e que se pretendeu privilegiar a denúncia interna.

Para além disso, o trabalhador, não poderá ser prejudicado por qualquer ato ou omissão do seu empregador, feito com base na apresentação dessa denúncia⁹⁰.

Uma grande lacuna apontada a esta lei é o facto de não se aplicar a “*service members*” o que significa que os funcionários das forças armadas, Ministério da Defesa e dos serviços de inteligência não têm proteção ao fazer divulgações de interesse público e, para além disso, as informações não podem ser divulgadas se se tratar de uma questão de “segurança nacional”.

Assim, é possível concluir que a proteção conferida aos denunciantes no Reino Unido, que consiste numa lei específica que se encontra inserida na lei laboral, é bastante mais completa do que a previsão do art. 4º da Lei n.º 19/2008 existente no nosso ordenamento jurídico. No entanto, é possível identificar algumas semelhanças, no que respeita à proibição de atos ou omissões que prejudiquem o trabalhador em virtude da denúncia feita, ou até o facto de, a par do que sucede na secção 48 subsecção 2 do ERA, onde se estabelece que o empregador tem o ónus da prova e deverá fundamentar o seu ato ou omissão. Aqui, também no art. 4º n.º 2 Lei n.º 19/2008 há uma inversão do ónus da prova ao presumir-se que a sanção aplicada é abusiva quando tiver sido aplicada dentro de um ano a contar da data da denúncia, cabendo ao empregador a prova de que tal sanção não foi abusiva.

2. Itália

O caso Italiano é mais um dos que carece de uma lei abrangente de denúncias e, para além disso, apresentava durante muitos anos, um sistema jurídico fragmentado que podia

⁸⁹ Secção 43 H da ERA.

⁹⁰ Secção 47 B da ERA.

tornar ainda mais difícil a compreensão por parte dos trabalhadores dos seus direitos e proteções⁹¹.

No entanto, após vários anos de debate político e público, em outubro de 2012 o governo incluiu na Lei anticorrupção⁹² a primeira disposição do país destinada a proteger legalmente os denunciadores do setor público de retaliação.

Esta disposição abrange então funcionários do governo⁹³ que denunciam atividades ilícitas, das quais tenha tomado conhecimento no âmbito do seu trabalho, desde que não esteja em causa calúnia ou difamação ou prejudiquem a privacidade da pessoa. Assim, é proibida qualquer sanção, despedimento ou medida discriminatória por motivos ligados direta ou indiretamente à denúncia. Para além disso, os funcionários só podem divulgar informações a um supervisor do local de trabalho, à autoridade judiciária ou ao Tribunal de Contas. No que respeita à sua identidade, esta não pode ser revelada sem o seu consentimento⁹⁴.

Importa ainda referir que, a 29 de dezembro de 2017, entrou em vigor a Lei n.º 179/2017⁹⁵ que teve como objetivo fortalecer a proteção existente no setor público e introduzir a proteção no setor privado, marcando uma alteração significativa na legislação existente até à altura sobre esta matéria.

Assim, no que respeita ao setor público, esta lei, no seu art. 1º, vem alterar o referido art. 54º bis da Lei n.º 190 de 2012, prevendo então que um funcionário público que denuncie uma conduta ilegal no interesse da integridade da administração pública não pode ser prejudicado por causa da denúncia, por meio de quaisquer sanções, demissão, transferência para outros cargos ou outras medidas que tenham um efeito negativo sobre as condições de trabalho.

Para além disso, as disposições contra atos discriminatórios foram estendidas a funcionários de entidades económicas públicas e a funcionários de entidades privadas

⁹¹ TI, 2013b, p. 55.

⁹² Disponível em <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2012:190> (consultado a 15/11/2020).

⁹³ Aqui, a TI Itália pediu uma proteção mais ampla que abrangesse funcionários do setor público e privado. No entanto, os legisladores rejeitaram as sugestões para aprovar uma lei abrangente de denúncias bem como o alargamento da proteção a funcionários do setor privado.

⁹⁴ Artículo 54 bis Legge 6 novembre 2012, n.º 190- Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

⁹⁵ Versão em Inglês disponível em [https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anadocs/MenuServizio/English%20section/LEGGE_30%20novembre%202017_n%20179.tr.en_sito%20\(1\).pdf](https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anadocs/MenuServizio/English%20section/LEGGE_30%20novembre%202017_n%20179.tr.en_sito%20(1).pdf) (consultado a 19/11/2020).

sujeitos a controlo público, bem como a funcionários e empreiteiros de empresas que fornecem bens ou serviços à administração pública.

Agora, quando confrontada com a reivindicação de retaliação de um denunciante, empresa tem a responsabilidade de provar que as ações tomadas contra o mesmo não estão relacionadas com a denúncia⁹⁶. E, se, eventualmente, ficar estabelecido que o empregado foi demitido por motivos relacionados à denúncia do denunciante, ele tem direito à indemnização pelos danos causados e ao pagamento das contribuições devidas pelo período entre a demissão e a reintegração.

Já no que respeita ao setor privado, esta nova lei prevê uma importante alteração no seu artigo 2º, ao Decreto Lei n.º 231/2001 de 8 de junho de 2001⁹⁷ sobre a responsabilidade penal das empresas.

Ora, passou-se a exigir que as empresas privadas que já tivessem introduzido programas de conformidade criassem um sistema de relatórios para denunciante, incluindo: 1- um ou mais canais que permitissem aos funcionários relatar internamente condutas ilegais ou violações, no interesse da proteção da integridade da entidade; 2- pelo menos um canal alternativo de denúncia que garantisse a confidencialidade da identidade do denunciante; 3- medidas adequadas para proteger a identidade do denunciante e para manter a confidencialidade das informações em qualquer contexto subsequente à denúncia; 4- a proibição de medidas discriminatórias diretas ou indiretas contra denunciante do setor privado por motivos relacionados direta ou indiretamente com a denúncia.

Aqui, e à semelhança do que sucede com os trabalhadores do setor público, o ónus da prova sobre a não influência da prestação da denúncia em relação a uma sanção aplicada, cabe ao empregador.

Por fim, no seu artigo 3, a nova lei veio prever a integração do regime de obrigação de sigilo oficial, empresarial, profissional, científico e industrial, definindo que, no caso de um relatório ou reclamação feita na forma e nos limites definidos no art. 54 bis do Decreto Lei n.º 165 de 30 de março de 2001⁹⁸, e no art. 6º do Decreto Lei n.º 231 de 8 de junho de 2001, a busca pela integridade das administrações públicas e privadas, bem

⁹⁶ Aqui, é possível, mais uma vez, verificar a tendência europeia anteriormente referida no ponto 1. do grupo III, de deixar na responsabilidade do empregador o ónus da prova de que a sanção aplicada não foi em virtude da denuncia realizada.

⁹⁷ Disponível em <https://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/01231dl.htm> (consultado a 20/11/2020).

⁹⁸ Que estabelece as regras gerais de organização no trabalho nas administrações públicas. Disponível em <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2001/05/09/001G0219/sg> (consultado a 20/11/2020).

como a prevenção e repressão de irregularidades, constituíam justa causa de divulgação de informações sujeitas à obrigação de sigilo prevista nos art. 326º, 622º e 623º do CP italiano e no art. 2105 do CC italiano, estabelecendo, no entanto algumas exceções nos parágrafos dois e três do referido art. 3º.

Assim, por tudo o que se observou, esta nova lei é, sem dúvida, um passo importante em direção a um regime de denúncias mais abrangente, especialmente para o setor privado. Para além disso, e como vimos, Itália, apesar de não estar a um nível tão avançado como o Reino Unido no que diz respeito à proteção dos denunciantes, acaba por apresentar mais soluções e proteção do que ordenamento jurídico Português.

IV- A nova Diretiva 2019/1937

1. Contextualização

No que respeita à proteção dos denunciantes, como sabemos, as previsões legais existentes nos diversos países da EU são muitas vezes dispersas e insuficientes⁹⁹, e esta é uma matéria que se tem vindo a demonstrar cada vez mais relevante. Assim, começou a surgir no contexto europeu uma pressão sobre a comissão para a redação de uma proposta legislativa que permitisse dar resposta às necessidades que se faziam sentir.

Na verdade, a necessidade de uma norma legislativa uniforme para proteger denunciante é defendida há vários anos por organismos da UE, tendo o parlamento solicitado, desde 2013, a apresentação de uma diretiva relativa a denunciante. Apesar destes apelos, a Comissão rejeitou-os, invocando uma falta de competência por parte da UE. No entanto, e devido a uma crescente pressão pública, o Conselho da Europa emitiu em 2014 uma recomendação¹⁰⁰ sobre a proteção de denunciante. Já em 2016 o

⁹⁹ Aqui, note-se que, na tabela disponível em Vinciguerra, 2018, p. 8, 9 e 10, dos 34 países europeus lá referenciados, 8 deles não tinham qualquer proteção ou tinham muito limitada, 18 tinham proteção parcial e apenas 8 tinham proteção avançada.

¹⁰⁰ Disponível em https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c5ea5 (consultado a 24/11/2020).

parlamento veio incentivar a Comissão a ponderar opções para proteger os denunciadores no contexto da UE, tendo vindo a apelar de novo, em 2017, no sentido de ser apresentada uma proposta legislativa até ao final daquele ano que garantisse a proteção dos denunciadores na UE, quer do setor público, quer do setor privado, bem como instituições nacionais e europeias¹⁰¹.

Assim, em abril de 2018, a Comissão vem responder a estes apelos com a elaboração de uma proposta de Diretiva relativa à proteção de pessoas que comunicam violações de direito da União, baseando-se, para a criação da mesma, em jurisprudência da CEDH e nas recomendações para a proteção de denunciadores emitidas pelo Conselho da Europa em 2014.

Aqui, na sua cerimónia de apresentação, o Vice-Presidente da Comissão Europeia, Frans Timmermans, afirmou que:

Muitos escândalos nunca teriam vindo à tona se os que estavam lá dentro não tivessem a coragem de os denunciar. Mas aqueles que o fizeram correram grandes riscos. Portanto, se protegermos melhor os denunciadores, podemos detetar e prevenir melhor os danos ao interesse público, como fraude, corrupção, evasão fiscal ou danos à saúde pública e ao meio ambiente¹⁰².

Já a Comissária Europeia para a Justiça, Consumidores e Igualdade de Género, Vera Jourová, acrescentou:

O novo regulamento sobre denunciadores vai significar uma mudança nas regras do jogo. No mundo global onde a tentação de maximizar os lucros à custa da lei é real, temos de apoiar as pessoas que estão dispostas a correr riscos para descobrir violações graves da lei na União. Devemos isso às pessoas honestas da Europa¹⁰³¹⁰⁴.

No que respeita aos argumentos apresentados pela Comissão para a adoção da Diretiva¹⁰⁵, foi invocado que, se fossem fornecidas proteções sólidas aos denunciadores isso contribuiria de várias formas para o funcionamento do mercado único, melhorando também a capacidade das empresas para detetar e comunicar infrações de que tivessem conhecimento, permitindo simultaneamente a prevenção da fraude, corrupção e negligência profissional. Para além disso, conferir uma proteção forte aos denunciadores em áreas como a saúde pública, a proteção ambiental e segurança nuclear contribuiria para a implementação eficaz de uma série de políticas da UE.

¹⁰¹ AA.VV. 2020, p. 3 e 4.

¹⁰² Tradução da nossa autoria.

¹⁰³ Tradução da nossa autoria.

¹⁰⁴ Declarações recolhidas na nota de imprensa da Comissão Europeia “Whistleblower protection: Commission sets new, EU-wide rules” de 23 de Abril de 2018, disponível em https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_3441 (consultado a 24/11/2020).

¹⁰⁵ Exposição de motivos disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0218&from=SL> (consultado a 24/11/2020).

1.1- Respostas e observações à proposta da Diretiva

No que respeita à posição do parlamento, em maio de 2018, a Comissão dos Assuntos Jurídicos convocou várias outras comissões parlamentares para se pronunciarem sobre a proposta, tendo decidido sobre a sua posição em novembro do mesmo ano. Neste contexto, foi demonstrada a necessidade de se estender a proteção às pessoas que auxiliam os denunciante, incluindo os jornalistas, solicitando-se ainda o direito de o denunciante ser acompanhado por um representante dos trabalhadores durante todo o processo. A posição final incluiu a introdução de em primeiro lugar, um prazo em que a autoridade competente deveria notificar o denunciante da receção da denúncia, dentro de uma semana após a receção da mesma, em segundo, o direito de o denunciante escolher livremente um canal de denúncia, interno ou externo e, por fim, a prestação de apoio financeiro, jurídico e psicológico dos denunciante¹⁰⁶.

No que respeita à posição do Conselho, em janeiro de 2019, foram apresentadas novas ideias que incluíam que, em primeiro lugar, o denunciante deveria privilegiar os canais internos de denúncia da empresa antes de fazer uma divulgação pública, exceto em casos especiais (por exemplo, no caso de uma ameaça óbvia ou iminente ao interesse público), em segundo, as autoridades competentes deveriam rever o relatório e tomar medidas no prazo de três meses e, por fim, seria necessária a criação de uma definição precisa dos requisitos que um denunciante deveria cumprir para poder divulgar informações diretamente ao público¹⁰⁷.

1.2- Negociações

Ora, no início das negociações, os pareceres do Parlamento e do Conselho variavam consideravelmente. Quanto às pessoas abrangidas pela proteção, o Parlamento, como vimos, propunha estender a proteção a intermediários, jornalistas, estagiários

¹⁰⁶ Wahl, 2019.

¹⁰⁷ AA.VV. 2020, p. 5.

remunerados, funcionários públicos e ex-funcionário e referiu a necessidade de se agir de boa fé para se poder ser considerado denunciante.

Da mesma forma, o Conselho propunha estender a proteção a sujeitos semelhante, com a exceção de jornalistas e intermediários.

No que respeita aos canais de denúncia, as instituições estavam inicialmente em desacordo. Aqui, o Parlamento defendia o fim da hierarquia entre canais de denúncia e a possibilidade de escolha livre entre canais internos e externos, no entanto, o Conselho defendia uma posição mais rigorosa do que a proposta pela Comissão, entendendo que apenas se permitiria a denúncia externa se houvesse motivos razoáveis para acreditar que a mesma não seria tomada em atenção de outra forma, que as provas seriam destruídas ou se houvesse uma ligação entre o autor da violação e a autoridade competente.

Também foi possível verificar a discordância quanto à questão de saber se as entidades privadas tinham o dever de criar canais de denúncia. O parlamento propunha que as empresas do setor privado com menos de 250 trabalhadores estivessem dispensadas desta função. Em vez disso, o Conselho apenas propôs um prazo adicional de dois anos para o cumprimento.

Para além disto, o Parlamento também propôs alargar a proteção contra medidas retaliatórias. Pelo contrário, o Conselho, mais uma vez, assumiu uma posição mais rigorosa na medida em que entendia que só concederia proteção se houvesse uma convicção razoável de que a denúncia era absolutamente necessária para revelar as violações, para além disso, os denunciantes teriam ainda o ónus da prova, ou seja, seriam eles a ter que provar que sofreram retaliações devido à denúncia¹⁰⁸.

Assim, as negociações sobre o texto terminaram em março de 2019 com um acordo informal entre os representantes do Conselho e os representantes parlamentares. A proposta foi formalmente adotada pelo Parlamento em abril de 2019. Mais tarde, em outubro de 2019, foi finalmente aprovada pelo Conselho e publicada no Jornal Oficial da União Europeia em 26 de novembro de 2019 sob o nome de Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2019 sobre a proteção de pessoas que denunciam violações de direito da União.

¹⁰⁸ AA.VV. 2020, p. 5 e 6.

2. Conteúdo

2.1- Âmbito Material

No que respeita ao âmbito material, a Diretiva veio estabelecer os domínios nos quais se estabelecem normas mínimas comuns para a proteção das pessoas que denunciam violações de direito da União como a contratação pública, a prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo, o mercado interno, a proteção do ambiente, entre outras, que estão previstas no art. 2º da Diretiva.

No entanto, verificando o art. 3º da Diretiva, fica claro que não é afetada a aplicação do direito nacional ou da União sobre a proteção de informações classificadas, a proteção do segredo profissional médico e dos advogados, o segredo das deliberações judiciais ou as regras de processo penal.

2.2- Âmbito Pessoal

No que diz respeito ao âmbito pessoal, este merece a nossa melhor atenção, já que, foram várias as diferenças que constatamos nas regulamentações dos vários países europeus no que respeita à determinação de que sujeitos devem ser protegidos neste âmbito.

Assim, a Diretiva vem determinar que a proteção dos denunciantes é principalmente aplicável aos sujeitos que são considerados trabalhadores, incluindo os candidatos, estagiários remunerados e não remunerados, voluntários, acionistas e membros de órgãos de administração, de gestão ou de supervisão, quaisquer pessoas que trabalhem sob a supervisão e a direção de contratantes, subcontratantes e fornecedores e, até mesmo, trabalhadores que cujo vínculo laboral tenha terminado. Para além destes, poderão ainda beneficiar das medidas de proteção dos denunciantes os facilitadores, terceiros que estejam ligados aos denunciantes e que possam ser alvo de retaliação num contexto profissional, como colegas ou familiares dos denunciantes e entidades jurídicas

que sejam detidas pelos denunciante. Assim, ficou claro que a Diretiva pretendeu abranger um grande número de sujeitos, mas sempre na condição de que as informações obtidas sobre violações tivessem sido conseguidas no contexto laboral¹⁰⁹.

Aqui, importa referir que, no que respeita às informações sobre violações, incluem-se as suspeitas razoáveis, violações reais ou potenciais, que ocorreram ou é muito provável que venham a ocorrer ou ainda as tentativas de ocultação de tais violações¹¹⁰. No entanto, para que a proteção seja conferida é necessário que o denunciante tenha tido motivos razoáveis para crer que as informações eram de facto verdadeiras, estando sempre aqui subjacente uma necessária boa fé por parte de quem denuncia. Para além disso, é sempre necessário que tenha havido uma denúncia interna ou externa ou uma divulgação pública.

2.3- Canais de denúncia

Ora, como sabemos, a existência de uma hierarquia entre as denúncias feitas às autoridades internas ou externas foi uma das principais diferenças de opinião entre o Parlamento e o Conselho no que respeita à regulamentação da posição dos denunciante¹¹¹. Assim, a Diretiva veio estabelecer, no seu art. 7º, uma preferência pelas denúncias feitas através de canais de denúncia internos, sempre que a violação possa ser eficazmente resolvida a nível interno e sempre que o denunciante considerar não existir risco de retaliação, devendo apenas numa segunda instância proceder-se a uma denúncia através dos canais de denúncia externos. Para isto, é exigido que os Estados Membros assegurem que as entidades jurídicas dos setores privado e público estabeleçam canais e procedimentos de denúncia interna adequados à receção de denúncias.

Assim, no que respeita aos canais internos é necessário que os mesmos sejam concebidos, instalados e operados de forma segura e de forma a garantir a confidencialidade da identidade dos denunciante, bem como a impedir o acesso de pessoas não autorizadas. Para isso, também é exigido que seja designado uma pessoa ou

¹⁰⁹ Aqui, importa referir o ponto 37 do preâmbulo da Diretiva onde se estabelece que “Os Estados Membros deverão a garantir que a necessidade de proteção é determinada em função de todas as circunstâncias pertinentes e não apenas da natureza da relação, de modo a abranger todo o leque de pessoas ligadas, em sentido lato, à organização onde ocorreu a violação.”

¹¹⁰ Art. 5º n.º 2 da Diretiva 2019/1937.

¹¹¹ Ver ponto 1.2. do grupo IV.

serviço imparcial competente para dar seguimento às denúncias, que pode ser o mesmo que recebe as denúncias e que manterá a comunicação com o denunciante bem como solicitará mais informações se tal se afigurar necessário¹¹². No que diz respeito à pessoa ou serviço responsáveis é até esclarecido no preâmbulo que o seu desempenho deverá assegurar a independência e a ausência de conflitos de interesses¹¹³.

Ora, já quanto aos canais de denúncia externa, determina-se que o Estado Membro deve assegurar que as autoridades competentes estabelecem canais de denúncia independentes e autônomos através dos quais o denunciante poderá comunicar as informações de que seja detentor. As autoridades competentes deverão ainda dar um seguimento diligente às denúncias, um retorno de informação sobre o seguimento das mesmas, bem como comunicar o resultado final das investigações¹¹⁴.

Para além disso, a Diretiva¹¹⁵ estipula que os denunciantes devem poder tomar uma decisão informada sobre se, como e quando comunicar as violações, por isso, as autoridades competentes são obrigadas a fornecer informações sobre os canais de denúncia disponíveis¹¹⁶.

Já no que concerne à divulgação pública, a Diretiva, à partida, não permite a divulgação direta aos meios de comunicação, mas estabelece as condições em que tal situação poderá ser admitida. Assim, o denunciante poderá recorrer diretamente à divulgação pública nos casos em que nenhuma ação apropriada tenha sido tomada em resposta à sua denúncia, interna ou externa, a pessoa tenha motivos razoáveis para acreditar que a violação pode constituir um perigo iminente ou manifesto para o interesse público e, ainda, no caso da denúncia externa, existir um risco de retaliação ou haver uma perspectiva diminuta de que a violação seja resolvida de forma eficaz devido às circunstâncias específicas do caso, como as situações em que os elementos de prova possam ser ocultados ou destruídos ou em que uma autoridade possa estar em conluio com o autor da violação ou estar até envolvida na mesma¹¹⁷.

¹¹² Art. 9º da Diretiva 2019/1937.

¹¹³ Ponto 54 do preâmbulo da Diretiva 2019/1937.

¹¹⁴ Art. 11º da Diretiva 2019/1937.

¹¹⁵ Ponto 59 do preâmbulo da Diretiva 2019/1937.

¹¹⁶ Art. 12º n.º 4 a) da Diretiva 2019/1937.

¹¹⁷ Art. 15º da Diretiva 2019/1937.

2.4- Obrigação de confidencialidade e tratamento de dados pessoais

No que respeita à obrigação de confidencialidade a Diretiva vem especificamente prever no seu art. 16º uma obrigação de confidencialidade que deve ser assegurada pelos EM ao garantir que a identidade do denunciante não seja divulgada a ninguém para além das pessoas responsáveis para receber e dar seguimento às denúncias sendo apenas possível divulgar a identidade se tal for uma obrigação necessária e proporcionada imposta pelo direito da União ou nacional no contexto de uma investigação por autoridades nacionais inclusive com vista a salvaguardar os direitos de defesa da pessoa em causa¹¹⁸. De facto, pela circunstância do anonimato ser muitas vezes condição para um denunciante tomar a iniciativa de denunciar infrações, este é um importante ponto a ter em atenção pelos EM.

Quanto ao tratamento de dados pessoais estabelece-se no art. 17º da Diretiva que o mesmo deve ser realizado de acordo com o Regulamento da UE 2016/679 e a Diretiva da UE 2016/680 e determina-se que os dados pessoais que não forem relevantes para o tratamento da denúncia não devem ser recolhidos ou, se inadvertidamente tiverem sido recolhidos, devem ser apagados sem demora indevida.

Já no que toca à conservação das denúncias¹¹⁹ os EM devem assegurar que as entidades jurídicas do setor privado e público, bem como as autoridades competentes conservam registos de todas as denúncias recebidas, de acordo com os requisitos de confidencialidade exigidos na Diretiva, devendo as denúncias ser conservadas apenas durante o período necessário e proporcionado a fim de dar cumprimento aos requisitos impostos pela Diretiva, direito nacional ou da União.

2.5- Medidas de proteção

Quanto às medidas de proteção, a Diretiva veio estabelecer que os denunciantes devem ser protegidos de qualquer forma de retaliação direta ou indireta, como o despedimento, a não promoção, discriminação, assédio ou tratamento injusto¹²⁰. Para

¹¹⁸ Nestas situações em que se proceda à divulgação da identidade do denunciante, o mesmo deve ser informado antecipadamente, salvo se tal informação comprometer as investigações ou processos judiciais relacionados. Esta informação deverá ser feita por escrito e deverá explicar os motivos da divulgação dos dados em causa.

¹¹⁹ Art. 18º da Diretiva 2019/1937.

¹²⁰ Art. 19º da Diretiva 2019/1937.

além da proibição explícita de retaliação, são conferidas medidas de apoio, como apoio judiciário, aconselhamento, assistência financeira e apoio psicológico¹²¹ e ainda se estabelecem sanções que devem ser previstas pelos Estados Membros para as pessoas singulares ou coletivas que impeçam ou tentem impedir a denúncia, pratiquem atos de retaliação ou instaurem processos vexatórios contra os denunciantes e ainda as que violem o dever de manutenção da confidencialidade da identidade dos denunciantes¹²².

Aqui, importa ainda deixar a nota em relação ao estabelecido no art. 21º n.º 3 da Diretiva que vem determinar que o denunciante não incorre em responsabilidade no que diz respeito à obtenção ou acesso às informações comunicadas ou publicamente divulgadas, mas apenas se essa obtenção ou acesso constitua infração penal autónoma, caso seja este o caso, a responsabilidade penal deverá ser regida pelo direito nacional aplicável.

3. Críticas apontadas à Diretiva

Não há dúvidas de que a criação desta Diretiva foi um importante passo no sentido da uniformização das leis de proteção dos denunciantes que até agora existem no contexto europeu e no combate à corrupção, no entanto, há algumas críticas feitas à mesma que nos cumpre agora realçar.

Uma relevante questão que devemos ter em consideração é do âmbito material da Diretiva. Como vimos antes neste trabalho¹²³ é defendido pela TI que a definição de *Whistleblowing* deve ser o mais ampla possível, de forma a que se possam abranger o maior número de irregularidades possível uma vez que, ao limitar o leque de informações pelas quais os denunciantes estão protegidos, tal situação pode levar a uma diminuição das situações em que se possam inserir, inibindo-os de realizarem as denúncias.

¹²¹ Art. 20º da Diretiva 2019/1937.

¹²² Art. 23º da Diretiva 2019/1937.

¹²³ Ver ponto 1. grupo 1.

Ora, apesar de a maioria das novas propostas legislativas sobre a proteção de denunciantes que surgiram nos últimos anos utilizar uma abordagem transetorial¹²⁴, a opção tomada pela Comissão na Diretiva foi a de continuar a adotar uma abordagem setorial, já que, e depois de avaliar as possibilidades de reforçar a proteção dos denunciantes horizontalmente, concluíram que o Tratado da UE não previa base jurídica específica para a UE regular a posição jurídica dos denunciantes em geral¹²⁵.

Em relação a esta questão a autora Simone White¹²⁶ esclareceu que o âmbito material definido pela proposta de Diretiva pode excluir práticas em hospitais, lares residenciais ou escolas, a menos que esteja em causa uma questão reconhecível de mercado único, abrangida pelo artigo 2.º da Diretiva e, por essa razão, pode ser difícil para os denunciantes saberem se uma determinada divulgação justificaria a proteção contra retaliação.

Assim, é claro que, ao se ter optado por esta abordagem setorial poderemos ter casos em que seja muito difícil para um trabalhador perceber se está ou não protegido, mas esta situação poderá ser eventualmente ultrapassada se os Estados Membros optarem por alargar a Diretiva para conseguirem um quadro mais abrangente a nível nacional que não deixe tantas dúvidas no que respeita a esta situação.

Outra crítica recorrente à Diretiva é a decisão de estabelecer um sistema de denúncia escalonada. Como vimos, é dada uma prioridade aos canais de denúncia internos, só depois aos canais de denúncia externos e por último a divulgação pública. A divulgação de informações diretamente ao público, incluindo a jornalistas, é considerada uma medida de último recurso e só pode levar à concessão de proteção em casos em que nenhuma ação apropriada foi tomada em resposta ao relatório inicial do denunciante, ou quando o denunciante tinha motivos razoáveis para acreditar que havia um perigo iminente para o interesse público ou risco de retaliação.

¹²⁴ No âmbito das proteções na UE, esta abordagem transetorial estabelecerá regras harmonizadas abrangendo a esfera pública e privada em todos os setores económicos, excluindo o menor número possível de setores. Como exemplo, temos até a proposta de Diretiva apresentada pelo *Greens-European Free Alliance*, em 2016, que propôs precisamente a abordagem transetorial e, em 2017, o Parlamento solicitou uma proposta de Diretiva com a mesma abordagem. AA. VV. 2020, p. 10.

¹²⁵ AA. VV. 2020, p. 9 e 10.

¹²⁶ White, 2018, p. 170 a 177.

A Federação Europeia de Jornalistas veio manifestar-se sobre esta questão¹²⁷ numa carta aberta¹²⁸. Sublinharam o facto de que o objetivo declarado pela proposta de Diretiva ser harmonizar a proteção dos denunciantes em toda a UE e “detetar e prevenir melhor os danos ao interesse público”, protegendo “aqueles que atuam como fontes para jornalistas de investigação, ajudando a assegurar que a liberdade de expressão e a liberdade dos meios de comunicação sejam defendidas na Europa”. No entanto, a FEJ acredita que, ao optar por este “sistema em escalões” de canais de denúncia, tal situação possa ter um efeito dissuasor sobre o denunciante e constituir um obstáculo para o denunciante informar jornalistas.

Uma outra crítica¹²⁹ que pode ser apontada é o facto de, apesar de na Diretiva¹³⁰ se estabelecer uma obrigação de dar formação específica para o tratamento de denúncias às autoridades competentes, que dão seguimento às denúncias externas, não se estabelece essa obrigação quanto aos funcionários ou serviços competentes para dar seguimento às denúncias realizadas através de canais de denúncia interna. Aqui, a Diretiva poderia não só ter determinado igualmente esta obrigação para aos responsáveis pelo seguimento das denúncias internas, como ter estabelecido padrões mínimos no que concerne a uma formação especializada a dar a estas pessoas, até porque, estes devem estar igualmente bem preparados às autoridades competentes uma vez que têm de dar seguimento às denúncias feitas internamente, às quais, como vimos¹³¹, é dada uma prioridade no acesso em relação às denúncias externas ou divulgação pública.

4. Transposição para a ordem jurídica portuguesa

Cumpre-nos agora, nesta fase final do trabalho, perceber de que forma poderá a Diretiva vir a ser transposta para o nosso ordenamento jurídico pelo legislador.

¹²⁷ A FEJ veio na altura manifestar-se relativamente à proposta de Diretiva da Comissão Europeia no que respeitava aos canais de denúncia, que depois acabou por se confirmar na versão final da Diretiva 2019/1937.

¹²⁸ Disponível em <https://europeanjournalists.org/blog/2019/01/17/open-letter-to-european-institutions-public-reporting-must-be-a-safe-option-for-whistleblowers-2/> (consultado a 3/12/2020).

¹²⁹ Lewis, 2020, p. 20.

¹³⁰ Art. 12º n.º 5 da Diretiva 2019/1937.

¹³¹ Ver ponto 2.3. grupo IV.

Para isso, importa termos em atenção o contexto já existente nesta matéria na nossa legislação, tomar como exemplo soluções que já existem no contexto europeu e, por fim, conjugar a estas duas vertentes com aquelas que são as exigências que decorrem da nova Diretiva.

Ora, em primeiro lugar, importa lembrarmos que, como verificamos antes neste trabalho¹³², no que respeita às previsões de proteção do denunciante no nosso ordenamento jurídico, as mesmas são escassas, sendo o art. 4º da Lei 19/2008 a principal norma que protege especificamente esta figura. No que respeita ao regime processual, não se prevê nenhuma norma que identifique o denunciante como sujeito ou participante processual, pelo que este apenas poderá participar no processo sob uma das figuras que já esteja prevista no nosso CPP¹³³. Assim, é claro que o legislador terá de elaborar uma nova lei, muito mais completa do que as previsões que existem atualmente de forma a conseguir dar resposta às exigências da Diretiva¹³⁴.

No que respeita ao contexto europeu, e como sabemos, ainda nenhum país transpôs a Diretiva, no entanto, podemos tomar como referência e exemplo o caso do Reino Unido que demonstrou ser, entre os casos analisados no grupo III do presente trabalho, o país mais eficiente no âmbito legislação sobre proteção dos denunciantes.

Ora, partindo do que se prevê no art. 4º da Lei 19/2008, no que respeita ao âmbito pessoal, é claro que o legislador, na nova lei de proteção de denunciantes, terá de alargar o que já prevê neste âmbito. Como vimos e criticamos aquando da análise¹³⁵ feita ao referido artigo, o mesmo deixa desprotegidos os voluntários, antigos trabalhadores ou candidatos a emprego, que não se encontram enunciados no preceito. Assim, com o disposto no art. 4º da Diretiva é claro que o nosso legislador terá de prever estas situações, alcançando, desta forma, uma proteção que abranja um maior número de sujeitos que, por força do seu vínculo laboral poderá ter conhecimento da prática de infrações. E de outra forma não faria sentido, já que, um ex-trabalhador, um voluntário ou candidato poderá ter informações das quais apenas é detentor devido ao seu vínculo à empresa e não se justifica que não sejam protegidos pela simples circunstância de não se inserirem na

¹³² Ver ponto 3. grupo II.

¹³³ Neste caso, e como foi possível verificar no ponto 1. do grupo II, o denunciante poderá participar no processo como assistente, testemunha ou arguido.

¹³⁴ No que concerne à regulação da proteção do denunciante importa referir a Lei n.º 75-C/2020 ou Lei das Grande Opções para 2021-2023, que veio reconhecer a necessidade de se estabelecer um regime jurídico de proteção dos denunciantes, transpondo a Diretiva e abrangendo e articulando as normas sobre os denunciantes previstas no direito atualmente em vigor.

¹³⁵ Ver ponto 3.4. grupo II.

categoria do trabalhador em efetividade de funções ou assalariado, já que, também eles, podem ser alvo de retaliação por parte da entidade empregadora e sentirem-se de alguma forma constrangidos a fazer a denúncia de factos ilícitos de que tenham conhecimento.

No que toca às medidas de proteção importa notar que o art. 4º da Lei 19/2008 já previa a proibição de medidas de retaliação e algumas hipóteses para a proteção dos denunciantes, nomeadamente o facto de o ónus da prova estar do lado do empregador quando este aplica alguma sanção disciplinar no ano seguinte à denúncia. Aqui, também a Diretiva vem prever especificamente no art. 21º n.º 5 que deve ser a pessoa que tomou a medida prejudicial a demonstrar que a mesma se baseou em motivos justificados. No entanto, em relação a todas as outras medidas de proteção previstas no capítulo VI da Diretiva, o legislador terá de reforçar a proteção neste âmbito, de forma a dar cumprimento ao que é exigido, passando a prever medidas concretas e adaptadas às necessidades que a figura do denunciante exige, já que, o art. 4º da Lei 19/2008, opta por aplicar, com as devidas adaptações, um regime de proteção de testemunhas, que não foi criado com o propósito de responder às necessidades concretas que esta nova figura exige.

Outra questão que releva realçar é a dos vários canais de denúncia. De facto, esta é uma das temáticas que mais gera controvérsia, mas a criação dos referidos canais vem prevista nos capítulos II, III e IV da Diretiva. Como foi possível verificar aquando da análise comparada, o Reino Unido é um dos casos que já prevê atualmente a existência destes canais, e que, inclusivamente, privilegia o canal de denúncia interna, situação que, como vimos, gera indignação junto dos jornalistas¹³⁶. Assim, o legislador português deverá estabelecer a existência do canal de denúncia interno, externo e da divulgação pública e, à semelhança do que acontece já no Reino Unido e à luz do previsto na Diretiva, deverá também prever prioridade dos canais internos e só depois o recurso aos canais externos ou à divulgação pública, quando estejam em causa as situações específicas que vêm previstas nos arts. 10º e 15º da Diretiva¹³⁷.

No que toca às empresas com menos de 50 trabalhadores, o legislador poderá optar pela dispensa da criação de canais de denúncia internos. Aqui, percebe-se a previsão desta exceção dado o número reduzido de trabalhadores na empresa e a exigência que a criação do mesmo acarreta ao nível da conceção de mecanismos específicos e da necessidade de

¹³⁶ Ver ponto 3. do grupo IV.

¹³⁷ Aqui, e no que concerne a esta temática, importa referir que a necessidade de criação dos canais de denúncia veio especificamente prevista na Estratégia Nacional de Combate à Corrupção 2020 – 2024, pelo que se percebe que o legislador português pretende adotar estes meios e os considera relevantes no combate à corrupção.

recursos humanos inerentes à criação deste canal. No entanto, é necessário ponderar as desvantagens que esta decisão pode trazer à entidade empregadora já que, não existindo este canal, a denúncia será feita diretamente a autoridades externas e essa situação, como vimos¹³⁸, é mais desvantajosa para o empregador.

Quanto à questão da confidencialidade, este deve ser um ponto a ter em especial cuidado aquando da transposição da Diretiva para o nosso ordenamento jurídico. De facto, este é um elemento-chave da Diretiva e percebemos a sua importância quando se determina a obrigatoriedade da confidencialidade da identidade do denunciante tanto nos procedimentos exigidos para os canais de denúncia interna e externa¹³⁹. Assim, o legislador português deverá garantir esta confidencialidade e apenas permitir a divulgação da identidade do denunciante se tal for uma obrigação necessária e proporcionada imposta pelo direito da UE ou nacional no contexto de investigações por autoridades nacionais ou processos judiciais, inclusive com o objetivo de salvaguardar os direitos de defesa da pessoa visada¹⁴⁰.

Importa ainda referir que, ao contrário do que acontece no momento, o legislador português terá de prever, por força do art. 23º da Diretiva, sanções específicas para serem aplicadas a pessoas singulares ou coletivas que impeçam ou tentem impedir as denúncias, pratiquem atos de retaliação, instaurem processos vexatórios contra denunciante ou violem o dever de manutenção de confidencialidade da identidade do denunciante. Para além disso, deverá também prever sanções aplicáveis, nomeadamente o estabelecimento de medidas indemnizatórias, aos denunciante nos casos em que estes tenham comunicado ou divulgado informações falsas, tendo conhecimento dessa circunstância. De facto, esta exigência permitirá uma maior eficácia na aplicação do novo regime que entrar em vigor, na medida em que, através destas previsões, vai ser possível dotar o mesmo de uma força coerciva que até agora não se prevê e que poderá evitar a prática dos atos que se pretendem reprimir de ambas as partes.

Por fim, é relevante perceber que os objetivos do legislador português ao transpor a Diretiva deverão ser não só um alto nível de proteção aos denunciante, mas também facilitar e incentivar a realização de denúncias de forma a garantir que se toma conhecimento do maior número de irregularidades possível para que seja possível tratá-las e, dessa forma, combater o crime. Desta forma, o surgimento da Diretiva e a

¹³⁸ Ver ponto 2.2. do grupo II.

¹³⁹ Stappers, 2021, p. 9.

¹⁴⁰ Art. 16º n.º 2 da Diretiva 2019/1937.

transposição da mesma pelos vários EM marcará um ponto de viragem não só no que concerne à proteção dos denunciantes a nível europeu, como no combate e repressão da criminalidade.

Conclusão

É, assim, possível, concluir que a legislação para proteção dos denunciante encontra-se, atualmente, muito aquém das necessidades apresentadas no contexto europeu e internacional, nomeadamente no combate à corrupção.

Com vimos, a descoberta do crime através da denúncia ou do denunciante assume cada vez mais um papel de particular relevância no combate e repressão à criminalidade, sendo necessária a atualização destes mecanismos, de forma a garantir uma maior eficácia dos mesmos. Aqui, será necessário assegurar a quem denuncia uma proteção certa e eficaz, com o propósito de que os denunciante se sintam menos constrangidos e até mais incentivados à realização da denúncia de irregularidades de que tenham conhecimento no âmbito de um vínculo laboral.

No entanto, como foi possível constatar, a grande maioria dos países europeus confere uma proteção parcial ou muito limitada no que respeita a este tema, e apenas um pequeno número de países se consegue destacar ao apresentar uma proteção mais consolidada e avançada. No que toca a Portugal, é claro que a legislação que se encontra atualmente em vigor se demonstra escassa.

Foi, por isso, necessário, alcançar uma mudança de forma a garantir uma legislação uniformizada e consolidada sobre o tema a nível europeu. Assim, a Diretiva 2019/1937 traduz-se numa fulcral ferramenta que permitirá suprir as falhas que até agora verificamos.

Assim, entendemos que o legislador terá um importante trabalho na transposição da Diretiva para o ordenamento jurídico português, de forma a conseguir dar resposta às necessidades exigidas, colmatando, através dessa transposição, as falhas que a legislação para a proteção dos denunciante apresenta, até agora, em Portugal. E que, como vimos, se demonstra insuficiente e muito menos eficaz do que a apresentada por outros países europeus. Desta forma, o legislador deverá procurar criar uma nova lei onde preveja todos os direitos e deveres estatuídos pela Diretiva e garantir, finalmente, uma forte e eficiente legislação para a proteção dos denunciante no nosso país.

Bibliografia

AA. VV., 2020, *The European whistleblowing directive: a legislative barrier between journalists and their sources?* Media, Culture & Society.

ANTUNES, Maria João, 2018, *Direito Processual Penal*, Almedina, 2.^a edição.

BEKE, Mike, 2013, *Providing an Alternative to Silence: Towards Greater Protection and Support for Whistleblowers in the EU. Country Report: Spain*.

BRANDÃO, Nuno, 2020, *Whistleblowing no ordenamento jurídico português*, Revista do Ministério Público 161.

CÂMARA MACHADO, Miguel da, 2016, *Corrupção: Denuncie aqui*, Revista de Concorrência e Regulação, n.º 20-21, Almedina.

FRANK, Nicola *et al.*, 2018, *Open letter to European Institutions: public reporting must be a safe option for whistleblowers*, European Federation of Journalists <https://europeanjournalists.org/blog/2019/01/17/open-letter-to-european-institutions-public-reporting-must-be-a-safe-option-for-whistleblowers-2/> consultado a 3/12/2020.

GOMES, Júlio, 2014, “Um direito de alerta cívico do trabalhador subordinado? (ou a proteção laboral do whistleblower)”, *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, Almedina.

LEWIS, Dave, 2020, *The EU Directive on the Protection of Whistleblowers: A Missed Opportunity to Establish International Best Practices?*, E-Journal of International and Comparative Labour Studies, Volume 9, n.º 1, Adapt University Press.

LOZANO CUTANDA, Blanca, 2019, *La “directiva de suplones”*, Gómez-Acebo & Pombo.

MARQUES DA SILVA, Germano

- 2010, *Curso de Processo Penal*- Volume I, Verbo, 6.^a edição.

- 2011, *Curso de Processo Penal*- Volume II, Verbo, 5ª edição.
- 2009, *Curso de Processo Penal III*, Verbo, 3ª edição.

MARTÍNEZ SALDAÑA, David *et al.*, 2019, *La protección del whistleblower tras la directiva (ue) 2019/1937. Análisis del nuevo marco jurídico desde la perspectiva del derecho laboral, público, penal y de protección de datos*, Actualidad Jurídica Uría Menéndez 53.

MARTINS, Joana Boaventura, 2014, *Da valoração das declarações de arguido prestadas em fase anterior ao julgamento. Contributo para uma mudança de paradigma*, Coimbra Editora, 1ª Edição.

MOUTINHO, José Lobo, 2000, *O arguido e imputado no processo penal português*, Universidade Católica Editora.

OSBORNE, Hilary, 2018, *What is Cambridge Analytica? The firm at the center of Facebook's data breach. A closer look at the company that has it the headlines after it was revealed that 50m Facebook profiles were harvested*, The Guardian. <https://www.theguardian.com/news/2018/mar/18/what-is-cambridge-analytica-firm-at-centre-of-facebook-data-breach> consultado a 22/10/2020.

STAPPERS, Jan Tadeusz, 2021, *EU Whistleblower Protection Directive: Europe on Whistleblowing*, ERA Forum. <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s12027-021-00649-7.pdf> consultado a 18/03/2021.

TEAGUE, Elizabeth, 2017, *Panama Papers, business documents*, Britannica. <https://www.britannica.com/topic/Panama-Papers> consultado a 22/10/2020.

TIAC, 2013, *Uma Alternativa ao Silêncio: A proteção de denunciantes em Portugal*. https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2018/07/TIAC_Uma-Alternativa-ao-Silencio2013.pdf consultado a 6/11/2020.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL

-. 2013a, *International Principles for Whistleblower Legislation*.
https://images.transparencycdn.org/images/2013_WhistleblowerPrinciples_EN.pdf

consultado a 22/11/2020.

-. 2013b, *Whistleblowing in Europe- Legal Protections for Whistleblowers in the EU*.
https://images.transparencycdn.org/images/2013_WhistleblowingInEurope_EN.pdf

consultado a 13/11/2020.

-. 2018, *A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation*.
[https://images.transparencycdn.org/images/2018_GuideForWhistleblowingLegislation](https://images.transparencycdn.org/images/2018_GuideForWhistleblowingLegislation_EN.pdf)

[EN.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2018_GuideForWhistleblowingLegislation_EN.pdf) consultado a 21/10/2020.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, 2010, *Processo Penal-* Tomo I, Almedina, 3ª Edição.

VINCIGUERRA, Maria Chiara, 2018, *Whistleblower Protection Legislation and Corruption*, Ercas Working Papers Collection, Working Paper No. 52.

WAHL, Thomas, 2019, *EP committee vote on whistleblower directive*, Eucrim: The European Criminal Law Associations Forum. <https://eucrim.eu/news/ep-committee-vote-whistleblower-directive/> consultado a 27/11/2020.

WHITE, Simone, 2018, *A matter of life & death: whistleblowing legislation in the EU*. Eucrim: The European Criminal Law Associations Forum, Edição 3/2018. <https://eucrim.eu/articles/matter-life-death-whistleblowing-legislation-eu/> consultado a 1/12/2020.

WOLFE, Simon, et. al, 2014, *Whistleblower Protection Laws in G20 Countries Priorities for Action*, Blueprint for Free Speech, Universidade de Griffith, Transparency International-Australia e Universidade de Melbourne <https://news.griffith.edu.au/wp-content/uploads/2014/06/Whistleblower-Protection-Rules-in-G20-Countries-Action-Plan-June-2014.pdf> consultado a 13/11/2020.