

Universidade Católica Portuguesa

Escola de Lisboa

Faculdade de Direito



Whistleblowing – Denúncia de Irregularidades

Catarina Salazar de Eça

Dissertação de Mestrado em Direito Empresarial

Sob orientação do Professor Paulo Câmara

Lisboa

Março de 2017

Aos meus pais, Rui e Manuela, sem vocês nada seria possível.

Ao Professor Paulo Câmara, meu orientador, um especial agradecimento por todo o apoio, ajuda e dedicação demonstrada.

Lista de Abreviaturas

BdP – Banco de Portugal

CMVM – Comissão do Mercado de Valores Mobiliários

CNPD – Comissão Nacional de Proteção de Dados

CP – Código Penal

CPP – Código de Processo Penal

CRD IV - Capital Requirements Directive IV

EUA – Estados Unidos da América

NSA - National Security Agency

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PIDA - Public Interest Disclosure Act

PDA - Protected Disclosures Act

RGIC - Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras

SEC - Securities and Exchange Commission

SOX - Sarbanes-Oxley Act

1. Enquadramento; Sistema de Denúncia de Infrações	5
2. A Denúncia	8
2.1. Conceito e Objeto	8
2.2. Destinatários da denúncia	10
a) Razão de Ordem.....	10
b) Interno.....	11
c) Externo.....	12
3. O Denunciante	15
3.1. Direito de Denunciar	17
3.2. Dever de Denunciar	18
3.3. Identificação ou Anonimato	19
3.4. Proteção do Denunciante	22
3.5. Regime das Recompensas	29
4. Proteção do Denunciado	32
5. Efeitos da Denúncia	35
6. Conclusão	38
7. Bibliografia	40

1. Enquadramento; Sistema de Denúncia de Infrações

A delimitação do conteúdo e do significado do *whistleblowing* é internacionalmente variável. A primeira definição e concretização do termo ocorreu em 1985¹, sendo que até aos dias de hoje já passou por inúmeras mutações.

Não há uma definição legal nem existe um significado uniforme de *whistleblowing*. No entanto, podemos caracterizá-lo como o termo que é utilizado para descrever a ação de comunicar informações respeitantes a infrações cometidas numa empresa ou outra organização por parte de um agente. Trata-se de um sistema de denúncias organizado, independente e autónomo, criado com o propósito de receber qualquer informação relacionada com a existência de irregularidades. As sociedades que adotarem este sistema são responsáveis pelo tratamento da informação², a qual carece de proteção, e pelo seguimento da própria investigação. Além do mais, traduz-se num instrumento relevante na prevenção e deteção de quaisquer negligências ou até mesmo de fraude³. É, sem dúvida, uma ferramenta essencial nas políticas de combate à corrupção⁴ e deve ser visto como um *complemento da gestão interna e não o seu substituto*.

Como meio de resposta aos diversos escândalos financeiros, (como o caso Enron, o WorldCom, o Brown & Williamson e até de Coleen Rowley referente ao FBI) em 2002 nos Estados Unidos da América⁵, surgiu o *Sarbanes Oxley Act* cujo propósito era reforçar a segurança no setor empresarial. O SOX tem como âmbito subjetivo as

¹ Na edição de 1985 de Marcia P. Miceli, Janet Pollex Near e Terry M. Dworkin, *Whistle-blowing in Organizations*, Routledge, apud TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE – *Uma alternativa ao Silêncio: A proteção de denunciantes em Portugal*, p.8.

² As instituições podem recorrer a subcontratantes para o tratamento das informações recolhidas.

³ TRANSPARENCY INTERNATIONAL - *Policy Position 01/2010: Whistleblowing: An effective tool in the fight against corruption*, p.1.

⁴ Como é defendido em G-20 ANTI-CORRUPTION ACTION PLAN, *Protection of whistleblowers*: “G-20 Leaders identified the protection of whistleblowers as one of the high priority areas in their global anticorruption agenda.”, p.2; e também por JOSÉ A. TABUENA/CHRIS MONDINI, *Internal reporting and whistle-blowing*: “Whistle-blower reporting mechanism remain, however, one of the most effective means of fighting corruption and detecting fraud in organizations, be they public, private or governmental, or non-governmental.”, p.93.

⁵ Em 1863 com o *False Claim Act* surgiu primeiramente a figura do denunciante que dava a conhecer uma situação de fraude cometida contra o governo americano. Anos depois surgiu uma proteção de *whistleblowing* aos denunciantes federais que trabalhassem para o governo, sendo esta proteção conhecida como *Whistleblower Protection Act 1989*.

sociedades americanas e suas filiais, e também todas as sociedades cotadas no mercado financeiro americano, obrigando-as a ter um sistema de denúncias.

Na Europa, o maior impacto deu-se quando em 1998 surgiu, pela mão dos britânicos, o *Public Interest Disclosure Act* (PIDA) como emenda do *Employment Right Act* of 1996. Este sistema de denúncias aplica-se a todos os trabalhadores, tanto do setor privado como do setor público, com exceção dos polícias.

Com este fenómeno surgiram vários instrumentos, a nível internacional, de combate à fraude e corrupção em que consta a figura de *whistleblowing*, como os Princípios da OCDE sobre o Governo das Sociedades (tratada no ponto IV), a Convenção Penal e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

Em Portugal não há uma legislação específica sobre o tema. Existe, para as empresas cotadas, a Recomendação 10-A do Código de Governo das Sociedades (2013) que incentiva a adoção de uma política interna de denúncias. Contudo, não havendo uma imposição mas sim uma recomendação, as empresas podem optar por não o fazer. Relativamente ao setor bancário o regime é mais rigoroso. A Diretiva 2013/36/EU (CRD IV), que visa promover a existência de bom governo e a gestão são e prudente, veio impor, como é referido no Considerando 61 e no próprio artigo 71.º, “(...) *mecanismos efetivos e fiáveis para incentivar a comunicação às autoridades competentes de infrações potenciais ou reais* (...)”. Atualmente, o sistema de denúncias está consagrado nos artigos 116.º-AA e 116.º-AB do RGIC e é obrigatório para todas as instituições de crédito, quer sejam estas públicas ou privadas.

Existem vários mecanismos de prevenção e deteção de irregularidades, como as inspeções e as auditorias. Contudo, podemos defender que o *whistleblowing* desempenha uma função de *fiscalização dispersa*⁶, uma vez que as práticas indevidas podem ser detetadas por todos. E, tendo em conta que estes comportamentos censuráveis são, por vezes, constantes⁷ durante anos sem que ninguém do exterior

⁶ A ideia em que o sistema de denúncias funciona como uma fiscalização dispersa é avançada pela Associação Cívica, cfr. TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE – *Uma alternativa ao Silêncio...*, p.6.

⁷ CELINA CARRIGY, *Denúncia de irregularidades no seio das empresas: “Contudo, é sabido que muitos dos comportamentos ilícitos que estão na origem das grandes falências constituíam práticas contínuas durante vários anos (...)”*, p.38.

desconfie, torna-se necessário, de modo a que possam ser travados, que sejam os próprios trabalhadores⁸ a dar um passo em frente e a denunciarem.

Tem vindo a ser demonstrado que, na prática, a maioria das deteções de fraude tem por base uma denúncia⁹. Este sistema de divulgações não é de todo o *Holy Gail* para acabar com a corrupção ou com a prática de atos ilícitos de outra natureza nas organizações públicas e privadas; todavia, se a ocorrência de atos ilícitos for descoberta atempadamente é possível limitar os danos daí decorrentes.

⁸ É normal que sejam os trabalhadores a ter uma maior probabilidade de se depararem com comportamentos desviantes, atendendo ao facto que trabalham na dita empresa e têm conhecimento através do seu desempenho laboral. No entanto, a denúncia também pode ser realizada por outra pessoa. O tema do denunciante será abordado no ponto 3 deste trabalho.

⁹ TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE – *Uma Alternativa ao Silêncio...*, p.6.

2. A Denúncia

2.1. Conceito e Objeto

A tradução de *whistleblowing* acarreta consigo uma conotação negativa, na medida em que existe um estigma social provocado por razões históricas¹⁰ que vem limitar os conceitos a serem utilizados. É necessário derrubar estas barreiras. Deste modo, optámos por empregar de modo geral a palavra denúncia, como ato ou efeito de denunciar; dar a conhecer. Por outro lado, também iremos recorrer a termos como divulgação (ato de tornar público ou conhecido), revelação (enquanto ato de revelar; fazer conhecer o que era secreto ou ignorado), e até declaração (ato de declarar; manifestar de modo claro e terminante)¹¹.

Existem inúmeros mecanismos de denúncia que podem ser adotados, como o correio eletrónico¹², o correio postal, um sítio na internet¹³, um telefone ou fax, ou até a existência de um órgão criado para o efeito para que seja possível denunciar pessoalmente.

Podemos afirmar que não estamos perante numa mera denúncia de um problema menor. O que está verdadeiramente em causa é um “*acto de defesa de interesses superiores e comuns*”¹⁴ em que se considera que existe uma situação que viola o interesse público. Não tem necessariamente de ser um crime, podem ser contraordenações, ilícitos administrativos, ou mesmo meros comportamentos morais e eticamente graves¹⁵. O conceito de *whistleblowing* foi pensado para abranger mais do

¹⁰ As razões subjacentes variam conforme o país. Por exemplo em França estes conceitos têm ligação à Segunda Guerra Mundial e à ocupação alemã (cfr. JOSÉ A. TABUENA/CHRIS MONDINI, ob. cit., p.93), enquanto em Portugal associa-se ao regime ditatorial do Estado Novo, em que surgiu a figura do “chibo/bufo” que delatava à PIDE tudo sobre todos, criando desconfiança.

¹¹ Todas as definições constam do sítio da Internet da Infopédia - Dicionários Porto Editora, disponível em: <https://www.infopedia.pt/>. Preferimos deixar de fora termos como delação, tendo em conta que a denúncia pode ser identificada, e acusação porque nos parece extremamente negativo.

¹² A título de exemplo, a EDP fornece, para além do fax e de uma morada (correio postal), um e-mail para comunicar as irregularidades.

¹³ O Banco de Portugal dispõe de um formulário eletrónico disponível em: <https://www.bportugal.pt/pt-PT/Supervisao/Paginas/FormularioInfracoes.aspx>.

¹⁴ TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE – *Uma Alternativa ao Silêncio* ..., p.8.

¹⁵ JÚLIO MANUEL VIEIRA GOMES, *Um direito de alerta cívico do trabalhador subordinado? (ou a proteção laboral do whistleblower)*: “ (...) um comportamento, nomeadamente do seu empregador, que corresponde a um ilícito penal, contra-ordenacional ou, porventura, a um “simples” ilícito civil” ou, até, uma conduta moral ou eticamente incorrecta.”, p.448.

que ilícitos criminais¹⁶ e irregularidades financeiras. A nível europeu esta amplitude foi restringida pelo GRUPO DE PROTECÇÃO DE DADOS DO ARTIGO 29.º, que optou por limitar as suas orientações em matéria de proteção de dados nos sistemas de denúncia, a temas de contabilidade financeira, arguindo ter conhecimento que o leque de denúncias é bem maior mas ainda assim pretendeu focar-se nestes “*problemas que mais necessitam de orientação europeia*”¹⁷. Ainda assim, apenas as orientações são limitativas, o conceito continua a abranger muito mais.

O objeto da denúncia no setor bancário, de acordo com o artigo 116.º-AA e 116.º-AB do RGIC, consiste na participação de “*irregularidades graves*” que têm de estar “*relacionadas com a sua administração, organização contabilística e fiscalização interna*”. Para além disso, abrange todos os “*indícios sérios de infrações a deveres previstos no presente Regime Geral ou no Regulamento (UE) n.º575/2013*”. Não é definido em que consistem as irregularidades graves, ainda assim são avançados alguns exemplos no artigo 211.º, como a prestação de falsas informações, falsificação de contabilidade, não cumprimento de regras impostas pelo BdP, toda a matéria de branqueamento de capitais, bem como o caso de gestão danosa. Não estando estritamente determinado, é permitido incluir inúmeras situações que, provavelmente, criam desequilíbrio financeiro e afetam o interesse público.

A denúncia em si tem de ser séria, sensata e ponderada. Cabe reforçar que está inserida num tema crítico que traz consigo graves consequências, e por isso não deve ser encarada com leviandade. Todavia, isto não se traduz na necessidade de existir uma

¹⁶ Tal como é referido em vários documentos, como por exemplo: TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *International principles for whistleblower legislation*: “*Whistleblowers play an essential role in exposing corruption, fraud, mismanagement and other wrongdoing that threaten public health and safety, financial integrity, human rights, the environment and the rule of law.*” p.2, e também referente ao sistema britânico CELINA CARRIGY, ob. cit.: “*O regime protege o trabalhador que tenha divulgado informação (...) um ilícito criminal; violação de obrigação legal, má aplicação da justiça (miscarriage of justice), perigo para a saúde ou segurança de qualquer pessoa, dano para o ambiente, encobrimento doloso de informação tendente a demonstrar qualquer das situações acima.*”, p.43.

¹⁷ GRUPO DE PROTECÇÃO DE DADOS DO ARTIGO 29.º, *Parecer 1/2006 sobre a aplicação das regras europeias...*, “*(...) o presente parecer limita-se a uma abordagem formal da aplicação das regras em matéria de proteção de dados da EU aos sistemas internos de denuncia de infrações nos domínios da contabilidade, dos controlos contabilísticos internos, da auditoria, da luta contra a corrupção e do crime bancário e financeiro.*”, p.4.

denúncia extremamente rigorosa, mas sim apenas formalmente correta, sem que contenha insultos, gracejos, ou insinuações¹⁸.

2.2. Destinatários da Denúncia

a. Razão de ordem

As consequências da própria denúncia variam conforme o seu destinatário. O informador pode revelar os seus conhecimentos através de duas maneiras. Pode fazê-lo de modo interno em que comunica essas irregularidades à própria empresa, ou também o pode fazer de forma externa, em que faz a declaração a um organismo fora da instituição.

Não é uma questão de todo uniforme, mas na maioria dos ordenamentos é conhecida uma tendencial preferência pela comunicação interna. No regime norte-americano são aceites todos os tipos de denúncia sem que subsista alguma empatia por qualquer uma delas, dando liberdade ao agente para escolher o destinatário. O sistema no Reino Unido não é tão liberal. A PIDA apresenta três núcleos de destinatários¹⁹ a quem o denunciante se deve dirigir para proceder à divulgação das informações. Primeiramente, e antes de mais, existe uma clara eleição pela denúncia comunicada internamente ao próprio empregador. Através da segunda forma, a denúncia pode ser feita às entidades reguladoras mencionadas em anexo na própria lei. Por último, pode também ser dirigida aos *media*, polícias ou até membros do parlamento. Só é permitido optar por esta última modalidade apenas em casos estritos como: se já se tiver recorrido a uma das anteriores; se existir receio de sofrer retaliações; se não houver entidade reguladora; ou se o denunciante acreditar que se declarasse internamente existiria encobrimento das partes. Contudo, a PIDA não obriga a que as entidades empregadoras elaborem políticas de denúncia. Ainda assim está subentendido esse conselho, até

¹⁸ Esta formalidade já foi alvo de avaliação jurisprudencial estrangeira, em que o tribunal considerou que existia justa causa de despedimento do trabalhador, porque a denúncia realizada era ofensiva e falsamente dramática. Esta questão é mencionada por EMANUELE MENEGATTI *apud*. JÚLIO GOMES ob. cit., nota de rodapé n.º43, p.459.

¹⁹ Divisão avançada por CELINA CARRIGY, ob. cit.: “A PIDA estabelece um regime de denúncia de três níveis, a que correspondem diferentes critérios de exigência quanto à elegibilidade da denúncia para proteção ao abrigo da mesma lei.”, p.43.

porque se esse mecanismo interno existir será mais difícil ao denunciante justificar o porquê de ter recorrido a uma entidade externa.

Em especial, no que diz respeito às instituições de crédito, o RGIC admite ambas as tipologias, sendo o artigo 116.º-AA referente à denúncia declarada a um órgão interno, e o 116.º-AB relativo à comunicação prestada ao Banco de Portugal.

b. Destinatário Interno

Quando a denúncia é dirigida a um supervisor, em que é realizada através do recurso a um instrumento criado para o efeito, ou até mesmo se for transmitida a outra pessoa que se entende que seja capaz de resolver o problema, considera-se que foi comunicada internamente.

Como já foi referido, no entendimento geral, existe uma predileção por este tipo de denúncia. A maior vantagem que esta figura oferece é que permite conter a informação sobre as irregularidades e deste modo mitigar os danos reputacionais associados (“*a roupa suja lava-se em casa*”). Para que tal seja possível, é necessário que existam mecanismos apropriados para este tipo de declarações, e, quando não os há, é do principal interesse do empregador criá-los. Por outro lado não é, por si só, suficiente a sua existência²⁰, tornando-se indispensável que esses mecanismos sejam divulgados e explicados²¹ de maneira a que os trabalhadores tenham conhecimento dos mesmos.

Este tipo de denúncia fornece uma certa proteção ao empregador e à própria empresa, uma vez que mantém a confiança do público. Por outro lado, concede ao empregador a oportunidade de tentar procurar uma solução e corrigir os comportamentos desviantes²², permitindo a deteção rápida de anomalias. Desta tipologia podem resultar três consequências possíveis: o destinatário pode i) ignorar a denúncia; ii) corrigir os comportamentos desviantes; iii) limitar-se a “tapar o sol com a

²⁰ JOSÉ A. TABUENA/CHRIS MONDINI, ob. cit.: “*First, a helpline is of no value if the workforce is not aware of it.*”, p.95.

²¹ TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *International principles...: “Reporting within the workplace – whistleblower regulations and procedures should be highly visible and understandable”*, p.7.

²² CELINA CARRIGY, ob. cit.: “*(...) a empresa poderá actuar e tentar resolver a situação internamente, mantendo algum controlo sobre a informação relativa ao caso (...)*”, p.39.

peneira”, passando para o exterior a ideia de que a situação está a ser resolvida quando efetivamente nada está a ser feito.

Compete reforçar que a escolha de proceder à denúncia de modo interno, não invalida a que se possa recorrer posteriormente, principalmente se a primeira se revelar ineficaz, a um destinatário externo (com as devidas ressalvas tratadas adiante).

Relativamente às instituições de crédito, a denúncia realizada internamente é aquela que é participada ao órgão de fiscalização, de acordo com o art.116.º-AA do RGIC. É referido no n.º1, que as próprias instituições têm a obrigação de possuir mecanismos internos apropriados para a “(...) *recepção, tratamento e arquivo das participações de irregularidades (...)*”.

c. **Destinatário Externo**

Por vezes, as informações são transmitidas a alguém fora da empresa em questão. Nestas situações, o denunciante faz um juízo de valor e considera que, para aquela situação em concreto, é preferível contactar outras entidades exteriores.

As razões por detrás desta decisão podem ser variadas: a organização visada pode não dispor de mecanismos de denúncia apropriados; existindo esses mecanismos pode haver uma certa desconfiança que o próprio empregador está conivente com a situação; o denunciante pode optar pela denúncia externa por ter receio de sofrer represálias ou também pode não ter a confiança no sistema necessária para apresentar essas informações²³. Por conseguinte, o denunciante comunica as irregularidades existentes ou a desconfiança delas às autoridades policiais, ou aos órgãos de supervisão e regulação²⁴, ou até aos meios de comunicação social. Cumpre referir que deve fazer-se uso da comunicação exterior em caso de último recurso²⁵.

²³ ELAINE KAPLAN, *The International Emergence of Legal Protections for Whistleblowers*: “(...) whistleblowers are often forced to go outsider to make their disclosures by an organizational culture that does not provide adequate assurances either that the whistleblower’s underlying concerns will be addressed or that he will be protected against retaliation.”, p.38.

²⁴ TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *International principles...: “Reporting to regulators and authorities – if reporting at the workplace does not seem practical or possible, individuals may make disclosures to regulatory or oversight agencies or individuals outside of their organisation”*, p.7.

²⁵ JÚLIO MANUEL VIEIRA GOMES, ob. cit.: “*Só em casos excepcionais é que se justificaria a denúncia a uma entidade externa (...)*”, p.457.

Entre os vários destinatários externos da denúncia, mostra-se claramente preferível o reporte a autoridades públicas com competências no tema do que aos órgãos de comunicação social²⁶. Esta nossa eleição justifica-se pelo facto de a denúncia, no nosso entendimento, servir para limitar ao máximo os danos causados pelas infrações, sendo que por vezes a comunicação social em vez de restringir os efeitos ainda acaba por causar prejuízos maiores²⁷.

No que diz respeito às instituições de crédito, no art.116.º-AB vem regulada a denúncia externa ao BdP (autoridade reguladora). A utilização deste mecanismo não tem como pré-requisito o recurso à denúncia interna, podendo ser utilizado em primeira mão. Ainda assim, e até pela disposição numérica dos artigos (116.º-AA e 116.º-AB), deduzimos que existe uma certa preferência pela comunicação das irregularidades ao órgão de fiscalização da própria instituição.

Esta modalidade de revelação é considerada mais prejudicial e problemática tanto para o empregador, como também se pode tornar devastadora para o informador. É elevada a possibilidade que existe de o próprio denunciante ser visto como desleal²⁸, vingativo, que procura a ribalta e/ou tem interesses económicos subjacentes. Por outro lado, são suscitados problemas delicados quanto ao dever de lealdade do trabalhador perante o empregador. No caso de estarmos perante outro denunciante existe o conflito entre o dever de confidencialidade e o direito de denúncia. É certo que este assunto não terá tamanha importância se, anteriormente, o agente tiver reportado as infrações internamente. Ainda assim, é de fácil solução, uma vez que o dever de lealdade não deve ser encarado como absoluto²⁹. É consonante que se foi cometido um crime, a denúncia deste deve prevalecer perante qualquer outro direito do empregador. Todavia,

²⁶ Aliás, esta primazia é defendida, como já tivemos oportunidade de referir, no ordenamento britânico, e não só. ELAINE KAPLAN, ob. cit., menciona que esta preferência também existe na América do Sul: “(...) *the Act’s preference is that the disclosure be made to the employer itself or an appropriate public authority, rather than, for example, the media*”, p.41. Ver também JÚLIO MANUEL VIEIRA GOMES, ob. cit.: “ (...) *alguns ordenamentos parecem privilegiar, sobretudo, 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.*”, p.458.

²⁷ Um exemplo bastante real é o caso recente TVI – Banif, em que as informações avançadas pela estação televisiva tiveram consequências desastrosas.

²⁸ ELAINE KAPLAN, ob. cit.: “*Whistleblowers are often viewed, not as heroes, but as disloyal “malcontents”*”, p.38.

²⁹ JÚLIO MANUEL VIEIRA GOMES, ob. cit.: “*No entanto, estes interesses do empregador (e até da empresa) – ao que acresce, sobretudo no caso de denúncia externa, o desejo da empresa de conservar a sua imagem, o seu bom nome e reputação comerciais – não podem ter um primado absoluto (...)*”, p.453.

a problemática é mais vincada nos casos de conduta irregular isenta de consequências criminais. Na nossa opinião, é preciso reforçar o facto que o que se está a contrapor é a exposição de desempenhos censuráveis, sendo que esta é de interesse público e este último deve sempre prevalecer³⁰. Por sua vez, se o trabalhador toma conhecimento de determinadas irregularidades que, muito provavelmente, a sua descoberta só terá impacto na privacidade da instituição, então a denúncia deve, pelo bom senso, ser comunicada o mais rapidamente ao órgão responsável pela receção interna de denúncias. Se estivermos perante um comportamento desviante com consequências diretas no próprio trabalhador, o seu reporte interno proteger o trabalhador, a própria instituição, e irá promover a existência de uma solução mais acelerada.

³⁰ É do nosso entender que também JÚLIO GOMES partilha deste entendimento, cfr. ob. cit. *“Parece-nos que em todos os sistemas se pode, no entanto, afirmar que o direito de denúncia é sobremaneira importante sobretudo quando estão em jogo interesses colectivos de grande relevância (...)”*, p.455.

3. O Denunciante

O agente que pratica *whistleblowing* é conhecido, nos países anglo-saxónicos, como o *whistleblower*. A transposição deste conceito, para os restantes ordenamentos jurídicos, é alvo de discussões fervorosas³¹ uma vez que não existe um termo capaz de transmitir todo o conteúdo que ele comporta. Tendo em conta que esta matéria já foi abordada no capítulo da denúncia e que estamos perante um conceito controvertido, decidimos optar pela utilização de palavras como denunciante (aquele que denuncia), informador (aquele que fornece informação) e agente (aquele que atua), que foram e serão utilizadas ao longo do trabalho.

Antes de mais é importante saber quem é que pode assumir a posição de denunciante. A própria Diretiva 2013/36/UE não chega a defini-lo. É somente mencionado o trabalhador relativamente à questão de proteção contra retaliações³², sendo perceptível a sua razão de ser atendendo ao facto de se encontrar numa posição mais fragilizada. Fora isso, no diploma é utilizado o conceito “pessoa” para se referir a quem denuncia. No nosso entender, esta foi uma escolha propositada, cujo objetivo é adotar um entendimento mais amplo e neutro de forma a não restringir subjetivamente a figura do *whistleblowing*. Desta forma, qualquer pessoa pode ser o denunciante, quer seja trabalhador da instituição ou não.

Ainda assim, será essencial que exista uma relação direta entre o denunciante e a instituição em causa? É possível defender que sim, que o sistema de denúncias protegido foi desenvolvido somente para os trabalhadores. São estes que convivem diariamente na instituição, e na medida em que têm acesso privilegiado às informações, conseguem detetar com maior facilidade os erros cometidos. No entanto, não são só os trabalhadores que têm o exclusivo conhecimento destas situações. Somos da opinião que essa proximidade com a instituição não é necessária e como tal não deve ser exigida enquanto requisito. A figura do *whistleblowing* é um mecanismo que pretende pôr a nu

³¹ THAD M. GUYER/NIKOLAS F. PETERSON, *The current state of whistleblower law in europe: A report by the Government Accountability Project: “The definition of “whistleblower” outside of the United States is itself a subject of debate. (...) One of the translators provided me with the definition “stool pigeon or snitch”. The other believed the correct translation was “one who shines the light of truth”.*, nota de rodapé 1, p.7.

³² Conforme consta no Considerando 61: “Os trabalhadores que comuniquem infrações cometidas nas suas instituições deverão ser plenamente protegidos.”, e também no art.71.º/2 b) “Proteção adequada dos trabalhadores das instituições que comuniquem infrações cometidas na instituição em relação, pelo menos, a retaliações, discriminação ou outros tipos de tratamento injusto”.

as infrações cometidas, quer estas sejam transmitidas por trabalhadores, ex-trabalhadores, ou qualquer outra pessoa. O cerne da figura é efetivamente o da descoberta de irregularidades que afetam negativamente o interesse público. O agente que denuncia não precisa de ter um vínculo direto com a organização visada para que a denúncia tenha uma utilidade fulcral, tanto na prevenção como na restrição dos danos causados pelos comportamentos desviantes. A denúncia pode ser executada por pessoas exteriores à empresa, como por exemplo o cônjuge ou por familiares do trabalhador que tomam conhecimento da existência de anomalias, mas que não têm essa relação de proximidade com a própria instituição. O que efetivamente tem relevância são as informações³³, desde que sejam verdadeiras, firmes e substanciais, não importa limitar a pessoa que as pode transmitir, na medida que é apenas um meio para atingir o fim – a revelação de irregularidades. Não pretendemos com isto diminuir a importância do denunciante, antes pelo contrário, consiste numa posição tão especial com um interesse superior comum que deve poder ser assumida por todos.

No regime aplicado às instituições de crédito há uma clara diferenciação quanto à figura do denunciante. Relativamente à participação interna, é mencionado no n.º3 que o denunciante, para efeitos do artigo 116.º-AA, tem de ter uma relação direta com a instituição em causa. De modo a que o artigo tenha aplicação, é preciso que o denunciante seja alguém que exerça funções (específicas) na própria instituição. E, uma vez que não é utilizado o termo “trabalhador”, concluímos que pode abranger tanto os trabalhadores efetivos como qualquer outro funcionário, incluindo os temporários sem qualquer contrato. Não obstante, o regime da participação externa não exige esta ligação estrita com a instituição. É referido no n.º1 do art.116.º-AB que o denunciante, que reporta ao BdP, pode ser qualquer pessoa desde que tenha conhecimento das infrações cometidas. É clara a abertura do regime, neste artigo, de forma a poder abranger o maior número de sujeitos.

Ao declarar as irregularidades de que tem conhecimento, o denunciante assume todos os riscos e consequências advindas. A figura do denunciante atinge as duas faces da moeda: tanto pode ser considerado um herói e chega a ser homenageado em filmes

³³ A primazia das informações perante o agente denunciante é algo defendido por alguns autores como DAVID BANISAR, *Whistleblowing: International Standards and Developments*: “In whistleblowing, the focus is on the information, not the person who made the disclosure”, p.6

de Hollywood³⁴, como é considerado desleal e apelidado de “bufo”. Na prática, são inúmeras as represálias que o denunciante pode vir a ser alvo. Para além do estigma da sociedade, pode ainda ser despedido, sofrer de discriminação laboral, ser ameaçado ou até agredido e assassinado³⁵. O medo que existe de poder vir a sofrer qualquer destes desfechos constitui uma das grandes limitações ao *whistleblowing*³⁶, acabando por encaminhar as pessoas a optarem pelo silêncio.

3.1. Direito de Denunciar

De um modo geral não existe obrigatoriedade de denunciar. A prática dos atos de denúncia é do livre arbítrio de qualquer sujeito, estando sempre relacionada com o direito fundamental à liberdade de expressão. O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem tem considerado que o ato de denunciar cai no âmbito de aplicação do art.10.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem³⁷.

Ainda que, em Portugal, não exista uma legislação específica sobre a matéria, todas as pessoas têm o direito de denunciar situações que consideram que atentam contra o interesse público. No caso de estarmos perante uma situação que é considerada crime ou contraordenação, este direito de denunciar já se encontra consagrado no Código Penal, no art.244.º.

Relativamente ao setor bancário nacional, o direito de denúncia está reconhecido no art.116.º-AB do RGIC, em que é proporcionada a qualquer pessoa a faculdade de

³⁴ ELAINE KAPLAN ob. cit.: “Hollywood films like “Serpico”, “Silkwood”, and “The Insider” tend to glorify the individual who takes on “the system” at great personal risk.”, p.38. Outro exemplo possível é o filme “Snowden” de 2016.

³⁵ TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *International principles...: “Whistleblowers often take on high personal risk. They may be fired, sued, blacklisted, arrested, threatened or, in extreme cases, assaulted or killed.”*, p.2. Um dos mais mediáticos e recentes é o caso Snowden que ocorreu nos Estados Unidos. Edward Snowden encontrava-se empregado na NSA como analista quando em 2013, ao tomar conhecimento que o governo americano detinha programas de vigilância global, revelou documentos classificados que comprovavam a existência desses programas. Swonden é aplaudido por muitos (tendo já recebido prémios internacionais) e ameaçado por outros (inclusive já recebeu ameaças de morte). De momento, Snowden encontra-se asilado na Rússia. Apesar de os EUA promoverem uma proteção do denunciante mais reforçada, os *whistleblowers* que denunciam as irregularidades cometidas por parte de organismos estatais são, frequentemente, acusados de espionagem e traição ao país.

³⁶ Já foi anteriormente mencionada a limitação por violação do direito de lealdade e confidencialidade, e também as limitações relacionadas com as questões culturais.

³⁷ TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE, *Uma Alternativa ao Silêncio...*, ob. cit., p.9.

participar infrações, desde que estas tenham uma consistência substancial. Neste regime não existe, para que se faça uso da faculdade, a exigência de uma relação estrita com a instituição, não tendo o agente que ser um trabalhador ou funcionário³⁸.

3.2. Dever de Denunciar

Por vezes, deparamo-nos com circunstâncias em que não só está em causa um direito à denúncia mas sim um verdadeiro dever³⁹. Este encargo de denunciar está relacionado com função que o agente executa. Quando estamos perante funções de gestão e fiscalização existe um alargamento da responsabilidade assumida por estes agentes, que se traduz no dever de denunciar.

Sempre que são denunciadas situações em que foram ou estão a ser cometidas irregularidades, considera-se que existe *whistleblowing*, independentemente do facto de o agente ter escolhido denunciar ou se tenha sentido compelido a fazê-lo.

O caso da denúncia obrigatória, como o próprio conceito indica, constitui um verdadeiro dever. Contudo, este tipo de denúncia, conforme consta no art.242.º do CPP, apenas existe se estivermos perante um crime (não é suficiente a existência de um mero desvio comportamental). Além do mais, é necessário que o denunciante seja considerado um funcionário de acordo com o art.386.º do CP.

Também existe um dever de denúncia quando, ao encarregar-se de determinados cargos com maior relevo, o agente assume uma maior responsabilidade de controlo e de vigilância. No caso das sociedades comerciais, o órgão de fiscalização tem o dever de zelar pelo cumprimento da lei, e sempre que venha a ter conhecimento que foi cometido um ato que constitui um crime público, deve reportá-lo ao Ministério Público. Caso não seja considerado crime, mas sim uma mera irregularidade, o órgão de fiscalização tem de comunicar as suas descobertas à administração, sendo que se não o fizer pode ser responsabilizado.

³⁸ No sítio da internet do Banco de Portugal é disponibilizado um mecanismo de denúncias aberto a qualquer pessoa com o conhecimento de irregularidades, quer seja este trabalhador, cliente, ou alguém sem uma relação direta com a instituição

³⁹ TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *International principles...*: “All people have the inherent right to protect the well-being of other citizens and society at large, and in some cases they have the duty to report wrongdoing.”, p.2.

O dever de denunciar encontra-se reforçado na área do setor bancário. Consta no art.116.º-AA n.º3 do RGIC que os sujeitos que assumem funções nas diversas áreas de controlo interno têm a obrigação de comunicar, ao órgão de fiscalização da instituição, a existência de qualquer tipo de irregularidade grave que venham a ter conhecimento, que seja provável de desencadear uma situação de instabilidade financeira. O controlo interno é composto por três núcleos de igual importância. O primeiro é constituído pela auditoria interna que procura “*examinar e avaliar a adequação e a eficácia*”⁴⁰ do sistema de controlo interno bem como dos seus componentes. Outro âmbito a assinalar é o da gestão de riscos cuja responsabilidade é “*identificar, avaliar, acompanhar e controlar todos os riscos que possam influenciar a estratégia e os objectivos definidos pela instituição, que assegure que o seu cumprimento e que são tomadas as acções necessárias para responder adequadamente a desvios não desejados*”⁴¹. Por último, existe a área de *compliance* que tem como exercício “*controlar o cumprimento das obrigações legais e dos deveres a que [as instituições] se encontram sujeitas*”⁴². A exigência de obrigatoriedade de denúncia é compreensível, até porque todas as posições que foram referidas são cargos de controlo interno e como tal visam a fiscalização, a segurança e a defesa pela robustez da instituição de crédito.

3.3. Identificação ou Anonimato

Conforme o conhecimento ou desconhecimento da identidade do denunciante é possível fazer a distinção entre identificação ou anonimato. Ao realizar uma denúncia o agente pode disponibilizar os dados de identificação pessoal, dando a conhecer-se, como também pode proceder à denúncia de forma anónima, sem se identificar. Caso o denunciante opte por se identificar, os dados que este fornecer são forçosamente confidenciais⁴³ e apenas com o seu explícito consentimento é que a sua identidade pode

⁴⁰ Aviso do Banco de Portugal n.º5/2008, art.22.º, n.º1 a).

⁴¹ Aviso do Banco de Portugal n.º 5/2008, art.3.º, b).

⁴² Aviso do Banco de Portugal n.º 5/2008, art.17.º, n.º1.

⁴³ Conforme é referido pela Diretiva 2013/36/UE art.71.º n.º2 d) “*Regras claras que garantam a confidencialidade em qualquer caso relativamente à pessoa que comunica as infrações cometidas dentro da instituição, a menos que a divulgação seja exigida pelo direito nacional no contexto de novas investigações ou de processos judiciais subsequentes.*”, e pelo GRUPO DE PROTECÇÃO DE DADOS DO ARTIGO 29.º, *ob. cit.*: “*A confidencialidade é um requisito essencial para respeitar a obrigação prevista*

ser revelada⁴⁴. Ainda que o denunciante se tenha mantido anónimo e seja posteriormente identificado deve ser protegido⁴⁵. Nenhum terceiro pode ter conhecimento de quem é o denunciante, nem mesmo o próprio denunciado⁴⁶, a não ser que este último tenha sido alvo de uma falsa acusação. É importante distinguir entre confidencialidade e anonimato⁴⁷, tendo em conta que a confusão entre os dois conceitos é bastante frequente. Para a identidade do denunciante ser confidencial é necessário que esta seja conhecida por alguém. Por outro lado, no anonimato ninguém tem conhecimento de quem seja o denunciante.

O regime que vigora nos EUA defende tanto as denúncias anónimas como as identificadas, exigindo que as empresas apresentem pelo menos um mecanismo que aceite ambas. Foi por causa desta imposição que as empresas europeias, cotadas no mercado americano, instituíram linhas de denúncia anónima. O consentimento deste tipo de denúncia acabou por chocar com o princípio de proteção de dados que vigorava na Europa, pois previa-se “*um sério risco de estigmatização e vitimação*”. A União Europeia sentiu necessidade de estabelecer orientações⁴⁸ de modo a diminuir os riscos de violação das normas de proteção de dados por parte das instituições europeias, e estimulou a criação de sistemas de denúncia que promovessem a identificação e a confidencialidade em detrimento do anonimato.

A nível europeu, particularmente em Portugal, é clara a existência de uma preferência pela denúncia identificada. Além de transmitir maior segurança e certeza de

na Diretiva 95/46/CE quanto à segurança das operações de tratamento de dados.”, p.14. A confidencialidade dos dados recebidos será abordada e analisada no subcapítulo seguinte referente à proteção do denunciante.

⁴⁴ Como é mencionado em TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *International principles...: “Preservation of confidentiality – the identity of the whistleblower may not be disclosed without the individual’s explicit consent.”*, p.6.

⁴⁵ TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *International principles...: “Anonymity – full protection shall be granted to whistleblowers who have disclosed information anonymously and who subsequently have been identified without their explicit consent”*, p.6.

⁴⁶ GRUPO DE PROTECÇÃO DE DADOS DO ARTIGO 29.º, *ob. cit.*: “A pessoa acusada não deverá poder obter informação sobre a identidade do denunciante junto do sistema, com base no direito de acesso do acusado, excepto em caso de falsa acusação.”, p.14.

⁴⁷ COUNCIL OF EUROPE, *Protection of Whistleblowers - Recommendation CM/Rec(2014)7 and explanatory memorandum: “The principle of confidentiality (i.e. where the name of the individual who reported or disclosed information is known by the recipient but will not be disclosed without the individual’s consent, unless required by law) in the recommendation should not be confused with anonymous reporting or disclosures (i.e. where a report or information is received but no one knows the source).”*, p.35.

⁴⁸ Foi instituído o Grupo de Protecção de Dados do Artigo 29.º.

que foram cometidos atos censuráveis, permite que no âmbito das investigações o denunciante seja contactado de modo a poder esclarecer e expor de melhor forma os seus conhecimentos. O *Grupo de Trabalho* de proteção de dados do art.29.º exhibe essa predileção ao mencionar que o anonimato não é a “*solução adequada*”, e que os sistemas de denúncia não o devem incentivar⁴⁹. Apesar de a denúncia anónima não ser proibida, a CNPD rejeita por completo esta tipologia⁵⁰. Infelizmente, o anonimato ainda é visto como uma forma de cobardia, estando muitas vezes associada à falta de coragem que o denunciante tem ao dar a cara por um interesse superior. Até chega a ser vista como uma falta de educação, em que o agente que denuncia opta pelo anonimato de modo a atacar e ofender uma outra pessoa. Ainda assim, se o denunciante se quiser manter anónimo, todas as informações que prestar serão tidas em atenção, não podendo ser desconsideradas.

Quando não há uma identificação do denunciante ou existe uma falsa identidade do mesmo, são erguidos alguns obstáculos. Sendo a denúncia anónima existe o preconceito que a mesma possa ser falsa, carecer de credibilidade, e que essa é a razão pela qual o denunciante não se identificou. Outro aspeto negativo do anonimato é que não existe qualquer garantia de que não se venha a descobrir quem foi a pessoa que procedeu à denúncia. Muitas vezes, a denúncia anónima acaba por despertar uma maior curiosidade no denunciado, que não irá descansar enquanto não descobrir quem foi o sujeito que o denunciou. Nestes casos, o anonimato enquanto proteção acaba por ser simplesmente uma miragem. Por outro lado, acaba também por diminuir o ânimo e o âmbito de desenvolvimento das investigações por não ser possível questionar o denunciante de maneira a obter mais informações relevantes. No entanto, se não se conhecer o denunciante, as atenções vão se focar unicamente na denúncia em si e no denunciado, em vez de se averiguar a credibilidade do próprio denunciante. Contudo, a escolha pelo anonimato pode ser uma forma de o agente se proteger de futuras retaliações, principalmente se a denúncia tiver como destinatário um órgão interno. Ao não se identificar, o denunciante confia que a sua relação laboral se irá manter inalterável e não

⁴⁹ GRUPO DE PROTECÇÃO DE DADOS DO ARTIGO 29.º, ob. cit.: “*os sistemas de denúncia deveriam ser organizados de maneira a não constituírem um incentivo à prática anónima e habitual de denúncias.*”, p.11.

⁵⁰ CNPD - *Deliberação n.º765/2009 Princípios Aplicáveis aos Tratamentos de Dados Pessoais com a finalidade de Comunicação Interna de Actos de Gestão Financeira Irregular (Linhas de Ética)*: “*Repudia-se o anonimato a favor de um regime de confidencialidade como forma de salvaguardar os riscos de denúncia caluniosa e de discriminação*”, p.3.

sairá prejudicado por ter revelado a irregularidade de que tinha conhecimento. Ainda assim, a denúncia realizada de modo anónimo deve ser averiguada e investigada de igual forma como a que é proveniente de um denunciante identificado.

No regime bancário nacional não existe qualquer menção às denúncias anónimas. Porém, também não há nenhuma proibição, e atendendo ao facto de estarmos no âmbito do direito privado, as denúncias anónimas são consideradas admitidas.

3.4. Proteção do Denunciante

Só é possível proteger o denunciante se este for realmente conhecido, quer se tenha identificado a quando da elaboração da denúncia ou tenha sido posteriormente descoberto. Assim, apesar de a denúncia anónima ser aceite, somente a denúncia identificada é que consegue ser protegida⁵¹. É muito difícil oferecer-se proteção efetiva a um denunciante anónimo, que não está identificado e não se sabe quem é. A proteção acaba por ser direcionada.

Os sistemas de denúncia devem seguir determinados requisitos para que o agente consiga transmitir as irregularidades detetadas e ao mesmo tempo sejam cumpridas as regras de proteção de dados, de acordo com a Lei da Proteção de Dados (Lei n.º67/98) que transpõe para o ordenamento português a Diretiva 95/46/CE⁵². Toda a matéria fornecida na denúncia é confidencial⁵³. Caso o denunciante conceda as suas informações pessoais ou estas sejam posteriormente descobertas, o conhecimento da sua identidade é mantido em segredo, bem como os dados pessoais do denunciado. A obrigatoriedade da proteção de dados e a sua confidencialidade encoraja o agente a não denunciar de forma anónima. Consiste numa proteção que é atribuída, de modo

⁵¹ Na Lei n.º19/2008 no art.4.º/3 a) é mencionado, *a contrario*, que o denunciante trabalhador tem de ser conhecido pelos investigadores. A lei utiliza erradamente o conceito “anónimo” quando pretendia referir-se a “confidencial”, tendo sido já explicada a diferença.

⁵² Esta Diretiva foi recentemente revogada pelo Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de abril de 2016.

⁵³ Na secção III sob a epígrafe “*Segurança e confidencialidade do tratamento*” da Lei n.º 67/98, referente à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais, é mencionado no art.17.º que os responsáveis por esta área devem manter sigilo absoluto. Ainda no novo Regulamento Geral de Proteção de Dados continua a ser referida a confidencialidade dos dados no art.5.º n.º1 f).

generalizado, a todos os denunciante no momento inicial da denúncia, sendo que é o mecanismo apresentado mais significativo no incentivo à prática do *whistleblowing*.

No regime das instituições de crédito, a confidencialidade da denúncia e a proteção dos dados é manifesta no n.º2 do art.116.º-AA. Na denúncia realizada ao BdP, que é considerado um órgão externo, também é garantida a proteção de dados pessoais, até porque a mesma é obrigatória por lei. Porém, quanto à confidencialidade da identidade do denunciante, conforme consta no sítio da internet do BdP e também no art.116.º-AB n.º3 do RGIC, existe uma ressalva: será secreta até que por razões de salvaguarda da defesa do denunciado, ou no âmbito do decorrer das investigações, ou até pela existência de processos judiciais, seja exigido o seu conhecimento. Ainda que o artigo anterior (116.º-AA) não tenha qualquer referência a esta exceção, a mesma também tem aplicação. A própria Diretiva 2013/36/EU, no art.71.º, n.º 2 d), faz essa cautela.

No caso dos denunciante trabalhadores é essencial que exista uma proteção especial⁵⁴ para que estes consigam expor os seus conhecimentos sem sentirem receio de serem despedidos, sofrerem de exclusão laboral ou estagnarem profissionalmente. O medo e a incerteza das consequências que podem advir é tão real que chega a impedir que o trabalhador-denunciante avance com a denúncia. Sendo-lhes oferecida a proteção que necessitam, acabam por ganhar, por outro lado, a oportunidade de se defenderem perante as retaliações do empregador. Como já foi previamente referido, a própria Diretiva 2013/36/UE determina que os Estados-Membros devem estabelecer um regime de proteção adequada aos trabalhadores. Visto que a Diretiva não faz qualquer distinção entre trabalhadores do setor público e trabalhadores do setor privado, não nos cabe a nós fazê-la. Como tal, a proteção deve ser atribuída a ambos de modo indiscriminado. A questão da proteção do denunciante trabalhador coloca-se nos dois tipos de denúncia, dirigida tanto a órgãos internos como a órgãos externos.

Em Portugal vigora a Lei n.º19/2008, elaborada como uma medida de combate à corrupção, que determina as Garantias dos Denunciante no art.4.º. A Lei n.º19/2008 visa proteger os denunciante trabalhadores da Administração Pública, do setor empresarial do Estado e, somente desde 2015, também protege os trabalhadores do setor

⁵⁴ TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *International principles...*: “Protected individuals and disclosures – all employees and workers in the public and private sector need: accessible and reliable channels to report wrongdoing; robust protection from all forms of retaliation; and mechanisms for disclosures that promote reforms that correct legislative, policy or procedural inadequacies, and prevent future wrongdoing.”, p.4.

privado contra retaliações dos seus empregadores⁵⁵. Os dois exemplos apresentados, cujos trabalhadores se encontram protegidos, são o despedimento e a transferência. A verdade é que o leque de represálias consegue ser mais amplo. Inclui também a pressão laboral (em que o empregador exige mais trabalho), a discriminação laboral, o assédio moral, as reduções salariais, a paralisação da progressão na carreira, e também podem haver retaliações indiretas por parte dos colegas de trabalho a mando do empregador⁵⁶. Por conseguinte, podemos concluir que as garantias de proteção que esta lei oferece são muito parcas. É provável que um dos motivos pela qual não existe um regime de proteção mais densificado, seja porque, em Portugal, o despedimento do trabalhador só pode ocorrer se houver justa causa. Mesmo assim, o empregador pode invocar que ocorreu uma violação dos deveres de confidencialidade e lealdade, demonstrando existir justa causa como efetivamente já ocorreu em Portugal⁵⁷.

Na recomendação formulada pelo Conselho da Europa é referido que os Estados-Membros deveriam passar uma mensagem forte e clara, através do Direito, que não serão toleradas quaisquer retaliações contra os denunciante. Caso elas existam, os empregadores serão consideravelmente castigados⁵⁸. É importante que as punições por retaliação sejam claras tanto para os trabalhadores como, e principalmente, para os empregadores. Deste modo, evitam-se tanto os receios do denunciante, como as tentações do denunciado de se vingar. Só desta forma é que os trabalhadores conseguem ser totalmente livres para denunciar.

⁵⁵ Cfr. Art.4.º n.º1 –“ 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 não podem, sob qualquer forma, incluindo a transferência não voluntária ou o despedimento, ser prejudicados.”

⁵⁶ Este exemplo vasto de retaliações é referido pelo CONSELHO DA EUROPA, *Protection of Whistleblowers: A brief guide for implementing a national framework*: “Whistleblowers should be protected against retaliation of any form, whether directly or indirectly, by their employer and by persons working for or acting on behalf of the employer. Forms of such retaliation might include dismissal, suspension, demotion, loss of promotion opportunities, punitive transfers and reductions in or deductions of wages, harassment or other punitive or discriminatory treatment.”, p.29.

⁵⁷ Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, 27/09/2012 471/11.0T4 AGD.C1 – para mais desenvolvimentos consultar JÚLIO GOMES, *Portugal: The Protection of the Whistleblower from the Perspective of a Country Without Specific Legislation*, p.235.

⁵⁸ COUNCIL OF EUROPE, *Recommendation...*:“(…)it is important that member States send a strong message to employers to heed and properly act on information reported to them and that retaliation or victimisation of whistleblowers will not be tolerated in a democratic society. A law that provides clear and swift sanctions against those who take detrimental action against whistleblowers means that whistleblowers will have a real alternative to silence or anonymity.”, p.12.

Se ainda assim existir despedimento ou transferência, a quem cabe provar que o trabalhador foi prejudicado em consequência de ter efetuado a denúncia? No regime norte-americano, de forma inicial, é o trabalhador que tem o ónus de demonstrar⁵⁹ que praticou uma denúncia protegida, que sofreu alguma sanção laboral, que o empregador tinha conhecimento que foi realizada uma denúncia protegida, e por último que considera que foi a existência da denúncia que contribuiu para que a sanção fosse aplicada. Conseguindo esta demonstração, o ónus inverte e é a própria instituição que tem de provar que agiria de igual forma caso não tivesse sido denunciada⁶⁰. Por sua vez, no Reino Unido existem duas variantes conforme a antiguidade: se for trabalhador há mais de um ano é a instituição que tem de provar, se for há menos tempo então é o próprio trabalhador que tem o ónus da prova. Em Portugal, conforme o n.º2 do art.4.º da Lei n.º19/2008, existe a presunção de que a conduta é abusiva até perfazer um ano após a denúncia, em que é o empregador que tem o ónus da prova. Posteriormente a este prazo, é o trabalhador que deve provar que foi alvo de retaliações. No nosso entender, esta presunção é bastante limitativa a nível temporal quanto à denúncia dirigida a um órgão interno, podendo vir a ser completamente desprovida de utilidade prática em relação à revelação feita a um órgão externo. É referido que o prazo é de “*um ano após a respetiva denúncia*”. Ora, tendo em conta que o empregador, no caso da denúncia externa, pode não ter conhecimento imediato de que foi praticada uma denúncia (por motivos de confidencialidade quanto à investigação que está a decorrer), pode chegar apenas a ter conhecimento da mesma passado mais de um ano da sua prática⁶¹. Nesta situação não é oferecida qualquer proteção ao trabalhador atendendo ao facto que o prazo de um ano já decorreu, sendo que o ónus da prova corre por conta do trabalhador. É certo que o Conselho da Europa não instituiu nenhum limite temporal, permitindo que os Estados tivessem abertura para que, munidos de razoabilidade, o pudessem

⁵⁹ MARY KREINER RAMIREZ, *Blowing the whistle on Whistleblower Protection: a tale of reform versus power*: “(...) the whistleblower must prove by a preponderance of evidence that protected conduct was a “contributing factor” to the retaliatory action.”, p.213.

⁶⁰ MARY KREINER RAMIREZ, ob. cit.: “If the employee meets her burden, then the burden shifts to the employer to prove by clear and convincing evidence that it would have taken same action for independent, legitimate reasons in absence of the protected activity.”, p.214.

⁶¹ Por exemplo: a 1 de janeiro de 2016 o trabalhador **A** denuncia a prática de comportamentos desviantes por parte da instituição **P** às autoridades policiais. No entanto a investigação decorre em confidencialidade até ao dia 15 de janeiro de 2017. Nesse mesmo dia o empregador tem conhecimento de que ocorreu uma denúncia contra si.

estabelecer⁶². Na nossa apreciação o prazo de um ano estabelecido por Portugal não é conceptível.

Cabe reforçar que o denunciante não consiste unicamente no trabalhador efetivo. Podem ser familiares, um ex-trabalhador, um estagiário, ou alguém sem um contrato de trabalho que o proteja contra represálias.

Na área das instituições de crédito, em ambos os artigos que tratam a matéria das denúncias (art.116.º-AA n.º6 e 116.º-AB n.º4), existe uma chamada de atenção de que a denúncia, por si só, não pode servir de fundamento para que a instituição instaure procedimentos disciplinares, civis ou criminais contra o denunciante. Todavia há uma exceção a esta proteção. Uma vez mais, se a denúncia for manifestamente infundada, esta proteção é retirada e o denunciante pode sofrer represálias.

Sem prejuízo das situações anteriormente indicadas, não existe um regime especial de proteção ao denunciante. Uma das razões atribuídas a esta ausência de regulamentação é o redirecionamento para o regime de proteção de testemunhas (Lei n.º93/99), tal como vem referido na Lei n.º19/2008 art.4.º alínea c). Porém, a proteção de testemunhas só é acionada, como se retira do próprio nome, quando se tem de prestar depoimento. Ora, por vezes, o denunciante assume apenas a posição de comunicador, transmitindo os seus conhecimentos sobre os ilícitos praticados. Deste modo acaba por não ter um papel ativo na acusação e se não testemunhar não pode usufruir dessa proteção.

O desenrolar das investigações pode culminar, por um lado, com a descoberta de provas que corroboram as informações fornecidas pelo denunciante, como pode não ser encontrado nada que comprove a sua veracidade. Esta última situação é a mais problemática, principalmente se estivermos perante uma denúncia a órgãos externos. Se não há nada que ateste que a denúncia feita pelo agente é verdadeira, como pode este usufruir da proteção? Por vezes, é defendido que o denunciante deve averiguar e investigar por conta própria antes de proceder a qualquer denúncia externa à instituição. Não obstante, para que possa usufruir da proteção é necessário que o denunciante tenha

⁶² COUNCIL OF EUROPE, *Recommendation...*: “The recommendation does not specify any time period within which the detriment suffered by the whistleblower should take place after the date of the public interest report or disclosure for it to constitute retaliation for the purposes of the recommendation. Clearly, the longer the lapse of time between the detriment and the whistleblowing, the more difficult it will be to establish a causal link between them. It is for member States to consider the appropriateness of fixing such a time frame.”, p.38.

uma convicção razoável, de acordo com as informações que possuía na altura, de que essas irregularidades foram efetivamente praticadas⁶³. Tem de existir uma situação plausível que aos olhos do homem médio aparenta a existência de anomalias. É necessário que existam bases que conduzam a essa convicção e que a justifiquem, só deste modo é que é oferecida proteção ao denunciante. A proteção não deve ser retirada só por não existirem provas que comprovem as informações prestadas na denúncia, desde que se consiga demonstrar que o denunciante tinha bases credíveis e razoáveis para proceder ao reporte daquelas irregularidades⁶⁴. Por outro lado, não é atribuída qualquer proteção nas declarações deliberadamente infundadas⁶⁵, em que o denunciante já sabe, à partida, que as informações são completamente falsas e não têm qualquer cabimento.

Além da impreterível convicção razoável e justificada, existem ordenamentos jurídicos que impõem também a necessidade da existência de boa-fé por parte do denunciante. Nestes países é avaliada a intenção subjacente com que se procede à comunicação da denúncia⁶⁶, na medida de que esta não pode ter como fator desencadeador o mero objetivo de vingança ou de prejudicar alguém. Se existirem

⁶³ TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *International principles...*: “*Threshold for whistleblower protection: “reasonable belief of wrongdoing” – protection shall be granted for disclosures made with a reasonable belief that the information is true at the time it is disclosed. Protection extends to those who make inaccurate disclosures made in honest error, and should be in effect while the accuracy of a disclosure is being assessed.*”, p.5.

⁶⁴ COUNCIL OF EUROPE, *Recommendation...*: “*Protection should not be lost solely on the basis that the individual making the report or disclosure was mistaken as to its import or that the perceived threat to the public interest has not materialised, provided he or she had reasonable grounds to believe in its accuracy.*”, p.9.

⁶⁵ G-20 ANTI-CORRUPTION ACTION PLAN, *Protection of Whistleblowers*: “*It follows that individuals who deliberately make false disclosures should not be afforded protection.*”, p.8.

⁶⁶ No Reino Unido todas as denúncias realizadas até à data de 25 de junho de 2013 só estão protegidas se o denunciante as tiver feito de boa-fé. Este requisito deixou de ser exigido nas denúncias posteriores a essa data, não obstante a sua relevância no caso das compensações por despedimento, dando legitimidade para a sua redução, cfr.: LINKLATERS, *Guide to managing whistleblowing at work*: “*(...) a disclosure was made in bad faith, it has power to reduce compensation by up to 25%. (...) Note that a qualifying disclosure made to an employer before 25 June 2013 will be protected only if it was made in good faith. The good faith requirement has been removed only for disclosures made on or after that date.*”, p.2. Já na África do Sul é necessário que sejam sempre realizadas com boa-fé, cfr.: G-20 ANTI-CORRUPTION ACTION PLAN, *Protection of Whistleblowers*: “*South African courts, for example, have asserted that “good faith” is a finding of fact; “the court has to consider all the evidence cumulatively to decide whether there is good faith or an ulterior motive, or, if there are mixed motives, what the dominant motive is.”*”, p.8, bem como na Nova Zelândia, cfr.: ELAINE KAPLAN ob. cit.: “*(...) who, in good faith, and on the basis of reasonable belief disclosure “serious wrongdoing”(…). The law specifically requires that the employees be motivated to make their disclosures by a desire to see the serious wrongdoing investigated.*”, p.41.

vários interesses por detrás do ato de denúncia, o motivo maior deve ser sempre o de corrigir as condutas censuráveis. Apenas se e quando estes dois requisitos estiverem preenchidos é que é fornecida a proteção⁶⁷. De que forma se consegue avaliar a existência ou não de boa-fé? Como é que se vai descobrir e ter a certeza, que de todas as razões que o denunciante pode ter, o motivo que prevalece é o do interesse público? Ninguém consegue saber ao certo o que levou o agente a denunciar. Além do mais, este requisito também pode ser visto como uma limitação ao *whistleblowing*⁶⁸, retirando importância às informações fornecidas, passando para segundo plano a ideia de valorização do interesse superior comum. Por essa razão defendemos que a existência de boa-fé não deve ser requisito, e que a motivação do denunciante não pode afastar a proteção a atribuir. Se o denunciante está disposto a revelar informações de interesse público, o intuito com que o faz não deve ser alvo de indagação. Na figura do *whistleblowing* o importante são as informações e é aqui que deve estar o foco da atenção⁶⁹. A mais recente legislação neste campo, a nível de ordenamentos europeus, nomeadamente com o *Protected Disclosures Act 2014* irlandês, é rejeitada a ideia de que a motivação do agente seja relevante para a concessão de proteção⁷⁰. O denunciante deve ser protegido (existindo crença razoável justificada) independentemente das razões que o levaram a denunciar. No RGIC, tanto no art.116.º-AA como no art.116.º-AB, não há qualquer alusão à boa-fé, sendo que apenas é referido que a denúncia não pode ser “*deliberada e manifestamente infundada*”. Contudo, no formulário de reporte do sítio da internet do BdP, para além dessa menção, é referido que “*todas as participações devem ser efetuadas de boa-fé*”. Recorrendo à Diretiva 2013/36/UE conseguimos perceber que a boa-fé não é um requisito do sistema de denúncias nem da proteção do denunciante.

⁶⁷ THAD M. GUYER/NIKOLAS F. PETERSON, ob. cit.: “*Moreover, a whistleblower will be protected if allegations: Have been disclosed to the right regulator; have been made by subject element in good faith; are not aiming at personal gain; and are reasonably believed to be true.*”, p.13

⁶⁸ DAVID BANISAR, ob. cit., “*However, good faith can also pose a barrier to whistleblowing by focusing on the motives of the reporter rather than the information.*”, p.27.

⁶⁹ Vários autores reforçam a importância que deve ser atribuída à veracidade das informações e afastam qualquer interesse em analisar a intenção do denunciante que as transmitiu, como JÚLIO GOMES, ob. cit., “*Muito embora esta relevância atribuída à motivação do denunciante seja frequente na doutrina, na jurisprudência e, mesmo, na legislação de certos países, ela não é consensual. Há, com efeito, quem entenda que se o que está em jogo é um interesse público, mormente a prevenção de condutas altamente perigosas ou danosas ou a sua punição, então, dir-se-á, bem mais importante que a motivação do agente é saber se são ou não verdadeiros os factos por ele denunciados*”, p.456, bem como DAVID BANISAR: “*The focus should be on the veracity of the information, rather than on the motives of the messenger.*”, ob. cit., p.27.

⁷⁰ PROTECTED DISCLOSURES ACT 2014, Parte 2, §5, (7): “*The motivation for making a disclosure is irrelevant to whether or not it is a protected disclosure.*”.

Qual será a razão para no formulário disponibilizado pelo BdP, se dar a entender que a boa-fé é pressuposto essencial para se proceder ao reporte? Uma vez que a boa-fé não é mencionada no RGIC, será esta vinculativa? Os regimes não são coincidentes. Somos da opinião que esta “boa-fé” é enganadora. Deve ser interpretada como um reforço à ideia de que a denúncia deve ser realizada de forma sustentada e honesta. O que é realmente pretendido é de algum modo afastar a denúncia por pura maldade, por brincadeira e manifestamente infundada. O agente pode denunciar o colega de trabalho com o intuito de o ver despedido por não sentir qualquer simpatia por este, atuando de má-fé. Ainda assim, se a denúncia tiver sido bem fundamentada, deve ser aceite e o trabalhador-denunciante deve ser protegido, mesmo que exista má-fé. A boa-fé não é pressuposto da denúncia nem da proteção do denunciante. Por outro lado, se o agente denuncia o colega de trabalho apenas e só com o propósito de lhe provocar problemas, sendo a denúncia infundada e tendo o agente, logo à partida, noção de que esta é falsa, então a denúncia não será aceite e o denunciante pode ser alvo de processos disciplinares e penais.

Por forma a valorar a denúncia e a descoberta de infrações nas instituições de crédito, o BdP deveria modificar a menção à boa-fé pois esta pode afastar potenciais denunciadores.

3.5. Regime das Recompensas

O regime das recompensas consiste na atribuição, a título de prémio, de uma importância monetária ao agente que denunciou a existência de comportamentos desviantes. Este mecanismo é bastante utilizado nos EUA, através do regime estabelecido pela SEC, que confere ao denunciante a possibilidade de poder vir a ganhar pelo menos 10%⁷¹ e nunca mais de 30% das coimas significativas aplicadas à

⁷¹ Em muitos documentos é referido, erradamente, o valor de 15%. O correto são os 10% conforme consta no sítio da internet da SEC: “*Whistleblower awards can range from 10 percent to 30 percent of the money collected when the monetary sanctions exceed \$1 million*”, disponível em: <https://www.sec.gov/news/pressrelease/2016-114.html>

instituição⁷², sem ser necessário que este tenha sofrido retaliações⁷³. Na Coreia do Sul também vigora um regime que visa recompensar o denunciante que expõe atos de corrupção⁷⁴.

Na Europa não existe este mecanismo que visa gratificar os denunciante pelas informações prestadas. No Reino Unido este tema chegou a ser analisado mas acabou por não ser instituído por se considerar que os incentivos financeiros não encorajam a prática de denúncias, pelo menos não de modo significativo⁷⁵. É unicamente atribuída uma compensação ao trabalhador, pelos tribunais laborais, desde que este tenha sido prejudicado, sendo que o montante é pago pelo empregador.

As recompensas são pagas pelo Estado, apesar de poderem provir das multas imputadas à instituição em causa ou ao denunciado, esse valor é subtraído ao montante que poderia efetivamente chegar aos cofres estatais. Ainda assim, parece-nos que acaba por compensar porque se trata de dinheiro que muito provavelmente não existiria se não tivesse havido denúncia.

Muitas vezes as recompensas são vistas como um desvio à supremacia do interesse comum, passando a ideia de que o agente só irá denunciar de modo a ter direito ao prémio monetário. É argumentado que existência de uma recompensa pecuniária, sendo significativa, pode vir a incentivar o recurso a falsas denúncias⁷⁶. Contudo, é importante referir que a gratificação só será entregue caso a instituição seja condenada, o que em nossa opinião frustra por completo o recurso às falsas denúncias

⁷² KLAUS ULRICH SCHMOLKE/VERENA UTIKAL, *Whistleblowing: Incentives and situational determinants: "Whistleblowers thereby became entitled to 10 to 30 percent of monetary sanctions exceeding US\$ 1,000,000 that are imposed by the Securities Exchange Commission (SEC) in consequence of the whistleblower's information"*, p.4.

⁷³ FRESHFIELDS BRUCKHAUS DERINGER, *What makes a good whistleblowing policy and why it is important, "these employees do not have to have even suffered detriment from their disclosure"*, p.5

⁷⁴ DAVID BANISAR, ob. cit.: *"In South Korea, the Anti-corruption Act allows for individuals who disclose corruption to recover up to twenty percent of the recovered amount. The reward was raised to SK2 billion in 2006 to encourage more cases"*, p.44.

⁷⁵ BANK OF ENGLAND, *Financial Incentives for Whistleblowers - Note by the Financial Conduct Authority and the Prudential Regulation Authority for the Treasury Select Committee: "We consider that providing financial incentives to whistleblowers will not encourage whistleblowing or significantly increase integrity and transparency in financial markets. There is no empirical evidence to suggest that the US system raises either the number or the quality of whistleblowing disclosures within financial services. (...)We therefore propose not to introduce financial incentives (...)"*, p.7.

⁷⁶ RAMON RAGUÉS I VALLÈS, *¿Héroes o traidores? - La protección de los informantes internos (whistleblowers) como estrategia político-criminal: "(...) la expectativa de la retribución económica -si es muy sustanciosa- puede llevar a "inventar" denuncias por parte de algunos informantes.*", p.8.

por estas serem infrutíferas. Ainda assim, e apesar de serem direcionados esforços no sentido da investigação da denúncia realizada, o falso denunciante pode vir a ser posteriormente castigado pelo seu comportamento⁷⁷.

Por outro lado, estas recompensas também podem ser vistas como uma compensação pela coragem que o denunciante demonstrou ao estar disposto a assumir todas as consequências.

É necessário reforçar que há denunciante trabalhadores que deixam de ser aceites no mercado de trabalho depois de revelarem as irregularidades existentes. A razão pela qual isto acontece é devido ao facto de os denunciante passarem a ser conhecidos e apelidados como “a pessoa problemática que denunciou o empregador”, sendo que nenhuma empresa quer correr o risco de vir a ser a próxima vítima⁷⁸. Nestas situações é de valorar a atribuição de compensações monetárias de modo a que os denunciante consigam prosseguir com a sua vida, sem terem de atravessar dificuldades.

⁷⁷ O denunciado também é alvo de proteção pelas falsas denúncias cometidas contra ele. Este tema será abordado adiante no capítulo 4.

⁷⁸ Um caso marcante deste exemplo é o da Sherron Watkins (denunciante do caso Eron nos EUA). Ficou mundialmente conhecida por ser *whistleblower* de uma grande empresa e desde então teve dificuldades em arranjar emprego, cfr. THE GUARDIAN *Are financial whistleblowers worth it? Study says yes – to the tune of \$21.27bn*: “Now, 13 years later, she still cannot get a job in corporate America. “I have this label ‘whistleblower’ which is synonymous with troublemaker,” she said at the Baruch College event. “That’s sort of the story of even the most well-known whistleblowers. ... You are out of your industry.”. Disponível em: <https://www.theguardian.com/money/us-money-blog/2014/nov/19/whistleblowers-helped-government-secure-21-billion-dollars-fines-study>

4. Proteção do Denunciado

Os denunciadores, ao comunicar as irregularidades de que têm conhecimento, predispõem-se a arriscar a sua vida e a sua liberdade em prol de um motivo maior. Por se encontrarem em situações desfavoráveis e mais fragilizadas, são a figura mais estudada em termos de proteção. Em qualquer documento que verse sobre este tema, a proteção do denunciante é, sem dúvida, um capítulo amplamente desenvolvido. Contudo, a verdade é que nem todos os denunciados são considerados culpados e nem todos os denunciadores são realmente altruístas. Em certas situações, em que o denunciante presta uma falsa denúncia, a proteção do denunciado consiste numa matéria de relevo que deve ser abordada.

É certo que, e principalmente com a abertura do regime aos denunciadores anónimos, as denúncias, muitas vezes, são realizadas com malícia e enquanto atos de vingança, acabando por ser completamente infundadas⁷⁹. Na mesma linha, outras vezes, o denunciante ao querer desempenhar um papel de relevo e tentar praticar o bem, acaba por comunicar situações que, por falta de conhecimento das mesmas, não correspondem inteiramente à verdade. Sendo admissível que a denúncia reportada possa vir a ser conhecida por terceiros, toda esta realidade acaba por ter um impacto negativo na vida do denunciado⁸⁰, acabando por carecer, igualmente, de proteção.

Uma denúncia tem consequências desastrosas e mancha quase de imediato o bom nome, a boa reputação, a honra e a imagem de quem é denunciado. Ainda assim, e considerando a evidência de que a denúncia assenta em factos verídicos, é plausível argumentar que foi o comportamento irregular do próprio denunciado que conduziu a esse desfecho.

Por outro lado, se estivermos perante uma denúncia que não tem por base factos verdadeiros mas também causou os danos anteriormente referidos, o bom senso impera e diz-nos que o denunciado merece ser protegido. Não obstante, o nível de proteção deve ser proporcional ao tipo de denúncia realizada. Isto traduz-se na importância de

⁷⁹ PAULO CÂMARA, *Um método perigoso*: “Nos EUA, que impuseram sistemas de whistleblowing obrigatórios, estudos apuraram que a percentagem de denúncias fundadas é muito baixa (não excedendo, em média, 10 %)”.

⁸⁰ PAULO CÂMARA, *A renovação do Direito bancário no início do novo milénio*: “(...) múltiplos casos de pessoas cuja carreira profissional resultou arruinada por obra de acusações internas difamatórias.”, p.47.

aferir se o denunciante procedeu à denúncia porque, à luz da razoabilidade, na altura detinha informação que sustentasse a aparência que o denunciado tinha cometido ações desviantes, ou se, por outro lado, o denunciante não possuía qualquer conhecimento que lhe permitisse fundamentar esse pensamento.

Relativamente à proteção dos dados pessoais, o denunciado tem direito de acesso aos mesmos e, caso estes estejam inexatos, pode proceder à sua retificação⁸¹. A identidade do denunciado também deverá ser mantida em confidencialidade, até como proteção para evitar danos maiores⁸². Todavia, o denunciado não tem direito a conhecer a identidade do denunciante⁸³, exceto em determinadas situações em que tal é imprescindível para a própria defesa do denunciado.

Tendo conhecimento da identidade do agente que praticou a falsa denúncia, e apesar de em Portugal não existir um regime específico para as situações de *whistleblowing*, o denunciado pode defender-se recorrendo à regulação penal existente dos crimes contra a honra. Caso o denunciado seja acusado perante autoridade ou publicamente de ter praticado um crime, contraordenação ou falta disciplinar, é possível defender-se através de uma queixa-crime por denúncia caluniosa⁸⁴. Nas restantes situações, em que a denúncia é dirigida a outros agentes e não tem cabimento no âmbito de aplicação do regime da denúncia caluniosa, o denunciado pode ainda defender-se apresentando queixa pelo crime de difamação, que se encontra regulado no art.180.º do CP⁸⁵. No entanto, o denunciante não sairá prejudicado se preencher os pressupostos da causa de justificação

⁸¹ De acordo com o art.5.º e art.11.º da Lei da Proteção de Dados (Lei nº67/98). O direito de acesso aos dados pessoais também é reforçado no art.15.º do Regulamento Geral de Proteção de Dados 2016/679.

⁸² Cfr. GRUPO DE PROTECCIÓN DE DATOS DO ART. 29º, ob. cit.: “(...) é essencial que a implementação dos sistemas de denúncia não esqueça a proteção dos dados pessoais do denunciante e do acusado, que deverá ser acautelada durante todo o processo”, p.17; e também GRANT THORNTON, *Establishing an effective whistleblower complaint-handling process*: “Unless such situations are handled very carefully, individuals who have been wrongly accused can experience serious damage to their reputation, possibly jeopardizing their livelihood.”, p.6.

⁸³ GRUPO DE PROTECCIÓN DE DATOS DO ARTIGO 29.º, ob. cit.: “A pessoa acusada não deverá poder obter informação sobre a identidade do denunciante junto do sistema, com base no direito de acesso do acusado, excepto em caso de falsa acusação.”, p.14

⁸⁴ CNPD, ob. cit.: “(...) não escamotear os direitos gerais que lhe assistem (...) o direito de apresentar queixa por crime de denúncia caluniosa, nos termos previstos e punidos no artigo 365.º do Código Penal Português (...)”, p.12.

⁸⁵ Este artigo deve ser interpretado em conjunto e à luz do art.10.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. É fundamental encontrar um equilíbrio entre as duas proteções: onde acaba a liberdade de um começa a liberdade de outro. PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário ao Código Penal ...: “O juízo de valor desonroso não é ilícito quando resulta do exercício da liberdade de expressão”*, p.725

do art.180.º n.º2⁸⁶. Se os factos relativos à denúncia forem provados como verídicos e estiverem em causa interesses superiores, que tendo em conta que estamos perante a figura do *whistleblowing* estão sempre, o denunciado nada poderá fazer contra o agente que o denunciou. Por outro lado, a questão é mais controversa quando o denunciante não consegue fazer prova da veracidade dos factos da denúncia. Nesta situação, e como referido anteriormente, o denunciante deve manter a sua proteção, e não será lesado se na altura da denúncia acreditava e detinha informações que sustentassem que o denunciado tinha efetivamente praticado comportamentos censuráveis⁸⁷.

Existem autores que defendem que o denunciante não deve ser severamente punido ao prestar uma denúncia que, à partida, já conhece ser falsa⁸⁸. Se o denunciante que comunica uma verdadeira irregularidade merece ser amplamente protegido, então o denunciante que denuncia falsamente merece ser castigado, e o despedimento é justo mas não suficiente por si só. Aquele que seja injustamente denunciado tem e merece proteção.

⁸⁶ Cfr. art.180.º n.º2 do CP.: “*A conduta não é punível quando: a) A imputação for feita para realizar interesses legítimos; e b) O agente provar a verdade da mesma imputação ou tiver tido fundamento sério para, em boa fé, a reputar verdadeira*”, como podemos verificar os requisitos são cumulativos. PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, ob. cit.: “*A imputação de facto desonroso não é ilícita quando é verdadeira (exceptio veritatis) e prossegue interesses legítimos (causa de justificação da prossecução de interesses legítimos)*”, p.727. É importante mencionar que se estivermos perante a tipologia da denúncia caluniosa não é admitida esta causa de justificação, como é possível observar não consta no próprio artigo.

⁸⁷ Continua a preencher a causa de justificação do art.180.º n.º2 b) “(...) tiver tido fundamento sério (...)”.

⁸⁸ DAVID BONISAR, ob. cit.: “*The law should not allow for the threat of criminal sanctions against whistleblowers that make false disclosures. In cases of deliberate falsehoods, allowing for normal sanctions such as loss of job should be sufficient.*”, p.57. Com o devido respeito, esta vertente é, para nós, demasiado benevolente.

5. Efeitos da Denúncia

Tendo sido realizada uma denúncia, inicia-se todo um novo procedimento⁸⁹. Primeiramente, há uma equipa⁹⁰ que procede à sua análise rigorosa (composta por membros do órgão de fiscalização da própria instituição (art.420.º n.º1 alínea j) CSC) ou membros externos subcontratados para o efeito⁹¹). Após essa análise da denúncia é decidido se a informação é demasiado escassa para continuar o procedimento, ou se, por outro lado, é suficiente para que seja aberta uma investigação adequada e conforme às informações recebidas⁹². Finda a investigação e caso a denúncia seja considerada verdadeira é estabelecido e implementado um plano de ação que visa corrigir as irregularidades detetadas. Todos os documentos deste procedimento devem ser guardados e mantidos em segurança pela própria instituição destinatária da denúncia.

Relativamente aos dados pessoais, estes devem ser *conservados de forma a permitir a identificação dos seus titulares apenas durante o período necessário para a prossecução das finalidades da recolha ou do tratamento posterior*⁹³. Como é possível verificar, na Lei não está estabelecido concretamente nenhum limite temporal. A CNPD na Deliberação n.º765/2009 acrescenta, sobre esta matéria, informação importante⁹⁴. Todos os dados pessoais deverão ser imediatamente destruídos se forem considerados inúteis ou estejam inexatos. Se a conclusão da investigação não der lugar a procedimento judicial ou disciplinar, os dados obtidos têm de ser conservados e só serão destruídos após decorrerem 6 meses a contar do encerramento das investigações. Caso exista qualquer procedimento, quer judicial quer o disciplinar, os dados têm de ser conservados até ao final do procedimento.

⁸⁹ Este tema é detalhadamente abordado em GRANT THORNTON, ob. cit.

⁹⁰ Cfr. GRUPO DE PROTECCIÓN DE DATOS DO ARTIGO 29º, ob. cit.: “*Deve ser criada na sociedade ou no grupo uma estrutura específica para o tratamento das informações e condução da investigação*”, p.15.

⁹¹ Cfr. GRUPO DE PROTECCIÓN DE DATOS DO ARTIGO 29º, ob. cit.: “*(...) o Grupo de Trabalho reconhece que as sociedades podem decidir recorrer a prestadores de serviço aos quais subcontratam parte do sistema, especialmente no que toca à recolha das informações*”, p.15.

⁹² COUNCIL OF EUROPE, *Recommendation...*: “*Public interest reports and disclosures by whistleblowers should be investigated promptly and, where necessary, the results acted on by the employer and the appropriate public regulatory body, law enforcement agency or supervisory body in an efficient and effective manner.*”, p.9.

⁹³ Cfr. art.5.º n.º1 e) da Lei da Proteção de Dados (n.º67/98). No novo Regulamento Geral de Proteção de Dados também é igualmente referido: “*Conservados de uma forma que permita a identificação dos titulares dos dados apenas durante o período necessário para as finalidades para as quais são tratado;*”, art.5.º e).

⁹⁴ CNPD, ob. cit. p.14.

Sempre que possível é dado conhecimento ao sujeito implicado que foi efetuada uma denúncia contra ele por comportamentos desviantes⁹⁵, sem que isso implique complicações no desenvolvimento da investigação e do próprio processo.

De acordo com o princípio 20 da Recomendação do Conselho da Europa, o denunciante deve ser informado das medidas que foram tomadas em consequência da sua denúncia⁹⁶. No nosso entender esta deve ser a regra e só assim não será se o denunciante comunicar expressamente que não pretender ser mantido ocorrente do procedimento. Pese embora tenha como ideia subjacente a denúncia comunicada internamente, existe abertura para que os Estados se guiem pelo mesmo princípio na situação de comunicação externa, até porque este acompanhamento é visto enquanto um benefício que irá fortalecer o regime⁹⁷.

No setor bancário nacional, segundo consta no art.116.º-AA n.º4 do RGIC, todas as denúncias recebidas devem ser analisadas. É importante referir que, mais uma vez, não existe qualquer menção ou é feita alguma distinção entre a denúncia anónima ou identificada. Assim, é de concluir que ambas devem ser igualmente analisadas, quer o denunciante se tenha identificado ou tenha preferido o anonimato. Após a receção da denúncia e conforme as informações recebidas, é iniciada uma investigação. Quando concluída, a instituição deve proceder à elaboração de um relatório que determina e explica quais as medidas a serem adotadas e os efeitos pretendidos. Caso se conclua que nada irá ser feito, pois a denúncia é infundada ou pouco clara, a escolha pela inação tem de ser sempre justificada. Segundo o n.º5 do mesmo artigo, todas as participações de denúncia, bem como os relatórios consequentes, devem constar em formato de papel ou

⁹⁵ Deve ser concedida a oportunidade de o denunciado ser ouvido e poder defender-se. Este ponto é bastante importante e, no nosso entender, deve constar expressamente na política do sistema de denúncia, até para conhecimento do próprio denunciante. Um dos exemplos em que assim é regulado é no EUROPEAN INVESTMENT BANK, *Whistleblowing Policy*: “(...)staff member implicated by reports of irregularities must be notified in good time of the allegations made against them, provided that this notification does not impede the progress of the procedure for establishing the circumstances of the case.”, p.5

⁹⁶ COUNCIL OF EUROPE, *Recommendation...*: “A whistleblower who makes an internal report should, as a general rule, be informed, by the person to whom the report was made, of the action taken in response to the report.”, p.9.

⁹⁷ COUNCIL OF EUROPE, *Recommendation...*: “Ensuring that the individual who made the report is kept informed of the investigation and its outcome as far as is legally possible strengthens the national framework overall as it builds trust and confidence(...). Principle 20 is focused primarily on reports made internally within the organisation or enterprise. However, member States may also consider it beneficial to extend the provision to reports made to public bodies within the confines of a regulatory, enforcement or supervisory framework.”, p.37.

qualquer outro suporte, desde que este seja duradouro e possibilite a sua reprodução integral e inalterada. Compete também referir que estes documentos devem ser guardados, pelo menos, durante um período de cinco anos. As instituições de crédito têm ainda o dever de comunicar, por meio de um relatório anual dirigido ao BdP, quais os mecanismos internos que dispõem para a receção, tratamento e arquivo de participações, conforme é mencionado no art.116.º-AA n.º7. Nesse mesmo relatório deve constar também uma “*indicação sumária das participações recebidas e do respetivo processamento*”.

6. Conclusão

A promoção da criação de um sistema de denúncias organizado responsabiliza as instituições, promove uma maior transparência de governação e encaminha as empresas a um maior cumprimento das regras. A existência deste sistema deve ser encarada como *um complemento da gestão interna e não seu substituto*⁹⁸.

Os sistemas de denúncia internos devem ser implementados e conhecidos⁹⁹ pelos trabalhadores, e devem oferecer uma robustez que assegure os interesses legítimos dos denunciantes. Na mesma linha, deve-se reforçar as medidas de confidencialidade para que o denunciante se sinta à vontade para se identificar. Por outro lado, a denúncia anónima, que muitos se esquecem que também visa promover a correção das irregularidades, deve deixar de ser considerada como o mal maior desta figura. Os *whistleblowers* são selecionados pelas situações que presenciam e decidem revelar. Em última análise o que é valorizado é a verdade, a transparência em prol de um bem maior, em prol dos cidadãos. O denunciante arrisca a sua vida e aquilo que ela representa para dar um passo no sentido da incerteza, sem saber como toda a situação se irá desenrolar.

A proteção do denunciante em Portugal deve ser reforçada e estimulada. No nosso ponto de vista deve ser preparada legislação independente que aborde e desenvolva em termos sistematizados, unificados e estruturados este tema, que não se pode traduzir em um único artigo num diploma setorial. Portugal deve evoluir e precisa de acompanhar os ordenamentos que se encontram mais desenvolvidos nesta área.

Apesar de em Portugal se restringir, relativamente à utilização de dados, *o sistema de denúncia aos domínios da contabilidade, dos controlos contabilísticos internos, da auditoria, da luta contra a corrupção e do crime bancário e financeiro*¹⁰⁰, a verdade é que concluímos que o sistema de denúncias deveria ser mais amplo. Com isto não pretendemos transmitir que as normas existentes deveriam aplicar-se a todas e quaisquer situações, até porque *one size does not fit all*, e para cada realidade deve existir uma

⁹⁸ Cfr. GRUPO DE PROTECÇÃO DE DADOS DO ART.29º, ob. cit., p.6.

⁹⁹ A componente do conhecimento da existência do sistema de denúncias por parte dos trabalhadores é, a nosso ver, mais importante que a própria implementação do sistema. Se o sistema existir mas não tiver a notoriedade devida não chega a ter aplicação prática. No mais recente documento da OECD foi questionado aos trabalhadores se sabiam se a empresa onde se empregavam detinha um mecanismo interno de reporte de infrações, sendo que a maioria da amostra (86%) respondeu que não sabia da sua existência, cfr: *Committing to Effective Whistleblower Protection*, p.118.

¹⁰⁰ Cfr. CNPD, ob. cit., p.15.

regulação adequada. É, contudo, uma matéria que merece um maior desenvolvimento e investimento.

Além do mais, é benéfico para o Estado tendo em conta que pode vir a recuperar, através do sistema de denúncias, elevadas quantias que se manteriam ocultas se alguém não tivesse denunciado. Tanto pode haver um novo pagamento por uma multa atribuída ao agente que cometeu a infração, como pode ser devolvido um montante em dívida pelo incumprimento de deveres fiscais. Ambas as situações se traduzem em entradas de dinheiro nos cofres do Estado¹⁰¹. Como tal, podemos deduzir que o *whistleblowing* também desempenha finalidades significativas ao serviço do interesse público e do bem comum.

¹⁰¹ DAVID BONISAR, ob. cit.: “*In the US a reported \$17 billion has been recovered under the False Claims Act since 1986. In Korea, Anti-corruption Commission reported in 2005 that it had recovered SK3.9 billion due to whistleblowers since January 2002. The rewards have been increased since January 2006 to encourage more disclosures.*”, p.49 e 50. Acaba por se formar um ciclo: de maneira a arrecadar montantes mais elevados para os cofres do Estado, procede-se a um aumento dos incentivos disponíveis ao denunciante, que por sua vez se traduz na existência de mais denúncias, logo é maior a quantidade de dinheiro recuperado. No final de tudo é sempre o Estado que embolsa mais.

7. Bibliografia

ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de

- “Comentário do Código Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem”, 3ª edição atualizada, Universidade Católica Editora, Lisboa, novembro 2015

BANICK, Peter D.

- “Case Note: The "In-house" Whistleblower: Walking the Line Between "Good Cop, Bad Cop"”, in *William Mitchell Law Review*, Volume 37 | Issue 4 Article 4, 2011, p.1869 - 1921, disponível em: <http://open.mitchellhamline.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1421&context=wmlr>, (data de última consulta: 01/03/2017)

BANISAR, David

- “Whistleblowing: International Standards and Developments”, fevereiro 2011, disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1753180, (data da última consulta: 01/03/2017)

Bank of England

- “Financial Incentives for Whistleblowers - Note by the Financial Conduct Authority and the Prudential Regulation Authority for the Treasury Select Committee”, julho 2014, disponível em: <http://www.bankofengland.co.uk/prd/Documents/contact/financialincentivesforwhistleblowers.pdf>, (data da última consulta: 01/03/2017)

CÂMARA, Paulo

- “A renovação do Direito bancário no início do novo milénio”, in *O Novo Direito Bancário*, Almedina, Coimbra, 2012, p.47 a 50.

- “Um método perigoso”, março 2012, disponível em: <http://www.governancelab.org/pt/post/um-metodo-perigoso>, (data da última consulta: 01/03/2017)

CARRIGY, Celina

- “Denúncia de Irregularidades no seio das Empresas”, in *Cadernos do Mercado de Valores Mobiliários* - N.º 21, agosto 2005, disponível em: <http://www.cmvm.pt/pt/EstatisticasEstudosEPublicacoes/CadernosDoMercadoDeValoresMobiliarios/Documents/7c55e782cd6743fbb2320e72021a6335CelinaCarrigy.pdf>, (data da última consulta: 01/03/2017)

Comissão Nacional de Proteção de Dados

- “Deliberação N.º 765 /2009 - Princípios Aplicáveis aos Tratamentos de Dados Pessoais com a finalidade de Comunicação Interna de Actos de Gestão Financeira Irregular (Linhas de Ética)”, disponível em: https://www.cnpd.pt/bin/orientacoes/DEL765-2009_LINHAS_ETICA.pdf, (data da última consulta: 01/03/2017)

Council of Europe

- “Protection of Whistleblowers: A Brief Guide for Implementing a National Framework”, agosto 2016, disponível em: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Whistleblowers/Protecting%20whistleblowers_brief%20guide_A5%20V2%20web.pdf, (data da última consulta: 01/03/2017)

- “Protecting Whistleblowers - Council of Europe Recommendation CM/Rec(2014)7”, disponível em: <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/whistleblowers/PREMS%20201514%20>

GBR%202070%20DE%CC%81PLIANT%20alerte%20et%20vous%20A4%20WEB.pdf
f, (data da última consulta: 01/03/2017)

- “Protection of whistleblowers - Recommendation CM/Rec(2014)7 and explanatory memorandum”, outubro 2014, disponível em:
[https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec\(2014\)7E.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2014)7E.pdf), (data da última consulta: 01/03/2017)

European Investment Bank

- “Whistleblowing Policy”, janeiro 2009, disponível em:
http://www.eib.org/attachments/strategies/eib_s_whistleblowing_policy_en.pdf, (data da última consulta: 01/03/2017)

Freshfields Bruckhaus Deringer

- “Fair game or foul play?- Tackling the rising tide of global whistleblowing”, 2014, disponível em:
http://www.freshfields.com/uploadedFiles/SiteWide/News_Room/News_/02268_MBD_MBD_Whistleblower_Interactive%20PDF_AW2.pdf, (data da última consulta: 01/03/2017)

- “What makes a good whistleblowing policy and why it is important”, julho 2013, disponível em:
http://knowledge.freshfields.com/en/global/r/1515/what_makes_a_good_whistleblowing_policy_and_why_it_is, (data da última consulta: 01/03/2017)

FUMAGALLI, Marcello / Damiano Di Maio

- “Whistleblowing: disciplina e concrete applicazioni nella prassi operativa della banche”, novembro 2015, disponível em:
http://www.dirittobancario.it/sites/default/files/allegati/fumagalli_m_e_di_maio_d_whistleblowing_disciplina_e_concrete_applicazioni_nella_prassi_operativa_della_banche_2015.pdf, (data da última consulta: 01/03/2017)

GOMES, Júlio

- “Portugal - The Protection of the Whistleblower from the perspective of a country without specific legislation”, in THUSING, Gregor; FORST, Gerrit (Ed.) - *Whistleblowing - A Comparative Study*, London, Springer, 2016, ISBN 978-3319255750, p. 235-242
- “Um direito de alerta cívico do trabalhador subordinado? (ou a proteção laboral do whistleblower)”, in *Estudos Comemorativos dos 20 anos da Abreu Advogados*, Coleção Estudos Instituto do Conhecimento AB, N.º4, p.443 - 470, Almedina, Coimbra, setembro 2015

Grant Thornton

- “Establishing an effective whistleblower complaint-handling process”, 2009, disponível em: <http://docplayer.net/9981863-Establishing-an-effective-whistleblower-complaint-handling-process.html>, (data da última consulta: 01/03/2017)

Grupo de Protecção de Dados do Artigo 29.º (Comissão Europeia)

- “Parecer 1/2006 sobre a aplicação das regras europeias em matéria de protecção de dados aos sistemas internos de denúncia de infracções nos domínios da contabilidade, dos controlos contabilísticos internos, da auditoria, da luta contra a corrupção e do crime bancário e financeiro”, fevereiro de 2006, disponível em: http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2006/wp117_pt.pdf, (data da última consulta: 01/03/2017)

GUTHRIE, Cynthia P. / Eileen Zalkin Taylor

- “Whistleblowing on Fraud for Pay: Can I Trust You?”, dezembro 2016, disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2555712, (data da última consulta: 01/03/2017)

GUYER, Thad M. / Nikolas F. Peterson

- “The current state of Whistleblower law in Europe: A report by the Government Accountability Project”, maio 2013, disponível em: <http://docplayer.net/750554-The-current-state-of-whistleblower-law-in-europe-a-report-by-the-government-accountability-project-thad-m-guyer-nikolas-f-peterson.html>, (data da última consulta: 01/03/2017)

KAPLAN, Elaine

- “The International Emergence of Legal Protections for Whistleblowers”, in *The Journal of Public Inquiry*, Fall/Winter 2001, p.37 - 42, disponível em: <https://www.ignet.gov/sites/default/files/files/f01c10.pdf>, (data da última consulta: 01/03/2017)

Linklaters

- Guide to managing whistleblowing at work, setembro 2013, disponível em: <http://www.linklaters.com/ClientServices/Practices/Risk-Regulation-Governance/Pages/guides-insights.aspx>, (data da última consulta: 01/03/2017)

NASCIMENTO, André Pestana

- *O impacto das novas tecnologias no direito do trabalho e a tutela dos direitos de personalidade do trabalhador*, Úria Menendez, janeiro 2009, p.40 - 42, disponível em: <http://www.uria.com/documentos/publicaciones/2242/documento/068apa.pdf?id=1948>, (data da última consulta: 01/03/2017)

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

- Committing to Effective Whistleblower Protection, 2016, disponível em: <http://www.oecd.org/corruption/committing-to-effective-whistleblower-protection-9789264252639-en.htm> (data da última consulta: 01/03/2017)

- *G20 Anti-Corruption Action Plan Protection of Whistleblowers - Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation*, 2010, disponível em: <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>, (data da última consulta: 01/03/2017)

- *Whistleblower protection: encouraging reporting*, julho 2012, disponível em: <https://www.oecd.org/cleangovbiz/toolkit/whistleblowerprotection.htm>, (data da última consulta: 01/03/2017)

RAGUÉS I VALLÈS, Ramon

- “¿Héroes o traidores? - La protección de los informantes internos (whistleblowers) como estrategia político-criminal”, in *InDret revista para el análisis del derecho*, 3/2006, julho 2006, disponível em: <http://www.raco.cat/index.php/InDret/article/viewFile/121389/167837>, (data da última consulta: 01/03/2017)

RAMIREZ, Mary Kreiner

- “Blowing the Whistle on Whistleblower Protection: A Tale of Reform versus Power”, in *University of Cincinnati Law Review*, Vol. 76, N°.1, p.183-233, 2007, disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1077881, (data da última consulta: 01/03/2017)

SCHMIDT, Matthias

- ‘Whistle Blowing’ Regulation and Accounting Standards En-forcement in Germany and Europe - An Economic Perspective, agosto 2003, disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=438480, (data da última consulta: 01/03/2017)

SCHMOLKE, Klaus Ulrich / Verena Utikal

- Whistleblowing: Incentives and Situational Determinants, agosto 2016 revisto em novembro de 2016, disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2820475, (data da última consulta: 01/03/2017)

TABUENA, José A. / Chris Mondini

- “Internal reporting and whistle-blowing”, p.92 - 95, disponível em: https://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/7.7/case_stories/BAC_2B.1.pdf, (data da última consulta: 01/03/2017)

Transparência e Integridade – Associação Cívica

- *Uma Alternativa ao Silêncio: A proteção de denunciante em Portugal*, fevereiro 2013, disponível em: <https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2013/11/WB-PT-Final1.pdf>, (data da última consulta: 01/03/2017)

Transparency International

- *International Principles for Whistleblower Legislation*, novembro 2013, disponível em:

http://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation, (data da última consulta: 01/03/2017)

- *Policy Position 01/2010: Whistleblowing: An effective tool in the fight against corruption*, janeiro 2010, disponível em: http://www.transparency.org/whatwedo/publication/policy_position_01_2010_whistleblowing_an_effective_tool_in_the_fight_against_corruption, (data da última consulta: 01/03/2017)

- *Whistleblower protection and the un convention against corruption*, maio 2013, disponível em: http://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblower_protection_and_the_un_convention_against_corruption, (data da última consulta: 01/03/2017)