

Faculdade de Direito da Escola de Lisboa da Universidade Católica Portuguesa

Mestrado Forense vertente Direito e Processo do Trabalho



**A PROTEÇÃO DO *WHISTLEBLOWER* E O IMPACTO DA SUA  
CONSAGRAÇÃO NAS RELAÇÕES LABORAIS NO  
ORDENAMENTO JURÍDICO PORTUGUÊS**

*Um estudo à luz da Diretiva (EU) 2019/1937 do Parlamento Europeu  
e do Conselho de 23 de outubro de 2019*

Dissertação de Mestrado elaborada por Vanessa Lopes Andrade  
Dissertação orientada pela Professora Doutora Joana Vasconcelos

Lisboa, 28 de abril de 2021

A Proteção do *Whistleblower* e o Impacto da sua Consagração nas Relações Laborais  
no Direito Português  
*Um estudo à luz da Diretiva (EU) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de  
2019*

*Aos meus pais e ao meu irmão por serem os pilares da minha vida  
e o exemplo de que tudo é possível com amor, respeito, trabalho e resiliência,*

*Ao Bruno por ser o meu companheiro de vida  
e aturar as minhas crises existenciais,*

*Ao tio Vítor e à tia Magda por estarem sempre presentes,  
por serem incríveis e por todos os ensinamentos,*

*À Sandra e ao Guiga por todo o apoio,*

*À minha querida amiga Maria Cunha pela amizade  
e por me incentivar todos os dias,*

*À Inês, à Andreia e à Carol pela amizade e apoio,*

*À Patrícia Pereira pela disponibilidade  
e por fazer de mim melhor jurista,*

*À professora Joana Vasconcelos pela liberdade de pensamento  
e espírito crítico que tanto me inspiram.*

## **Siglas e Abreviaturas**

Ac. - Acórdão

al. - Alínea

Art.º – Artigo

Arts.º - Artigos

Cl.<sup>a</sup> - Cláusula

CDH – Carta dos Direitos Humanos

CEDH – Convenção Europeia dos Direitos do Homem

CRP - Constituição da República Portuguesa

CP – Código Penal

CT – Código do Trabalho

Diretiva - Diretiva (EU) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União, publicada no Jornal Oficial da União Europeia de 26 de novembro de 2019

n.º - número

p./pp. – Página/Páginas

Proc. – Processo

s. – seguinte

ss. – seguintes

TC – Tribunal Constitucional

TEDH – Tribunal Europeu dos Direitos do Homem

TRP - Tribunal da Relação do Porto

UE/EU – União Europeia

## Índice

<b>Introdução</b> .....	5
<b>Parte I - Enquadramento Teórico</b> .....	8
Capítulo I – O Conceito de <i>Whistleblower</i> .....	8
<b>Parte II - Análise da Diretiva (EU) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2019</b> .....	15
<b>Capítulo I - Âmbito de Aplicação da Diretiva</b> .....	15
1. Âmbito Subjetivo .....	17
2. Regime de Denúncia .....	18
3. Canais Internos de Denúncia.....	20
4. Canais Externos de Denúncia.....	21
5. Divulgação Pública .....	22
6. Denúncia Anónima.....	23
7. Motivação do Denunciante.....	23
8. Medidas de Proteção .....	25
<b>Capítulo II - O Impacto que a Consagração da Proteção dos <i>Whistleblowers</i> terá nas Relações Laborais no Ordenamento Jurídico Português</b> .....	26
Panorama Legislativo Atual .....	26
A Transposição da Diretiva para a Legislação Nacional.....	28
Medidas a Atender no Processo de Transposição .....	29
A Proteção do <i>Whistleblower</i> .....	33
<b>Conclusões</b> .....	37
<b>Bibliografia</b> .....	40

## Introdução

A presente dissertação encontra-se subordinada ao tema “A Proteção do *Whistleblower* e o Impacto da sua Consagração nas Relações Laborais no Ordenamento Jurídico Português”.

O tema não é propriamente novo, mas com a aprovação da Diretiva EU 2019/1937<sup>1</sup>, o *whistleblowing* consolidou-se no ordenamento jurídico da União Europeia e tornou-se necessário retomar a discussão de forma mais profunda.

Apesar de não ser uma problemática exclusiva da disciplina de Direito do Trabalho, a verdade é que o conceito de *whistleblower/whistleblowing* surgiu no contexto da relação laboral, encontrando as suas raízes mais antigas nos países de *common law*, nomeadamente, nos E.U.A e no Reino Unido.

Como refere JÚLIO GOMES, “o direito comparado não permite construir uma figura unitária e de limites precisos, uma vez que o respetivo regime jurídico varia bastante conforme o diploma legal em que se prevê este tipo de denúncia protegida, existindo ainda diferenças entre os vários ordenamentos jurídicos que o regulamentam”<sup>2</sup>.

É necessário relembrar que o *whistleblowing*, enquanto proteção do trabalhador denunciante, não é um assunto totalmente desconhecido ao ordenamento jurídico português, uma vez que o artigo 4.º da Lei n.º 19/2008, de 21 de abril, estabelece um regime de proteção dos trabalhadores, tanto da Administração Pública como do setor privado, que denunciem infrações.

A Diretiva consagra um conjunto de medidas<sup>3</sup>, nomeadamente, ao nível da denúncia que devido à sua abrangência e extensão, não deixarão de ter impacto significativo no *governance* das organizações, sendo expectável que sejam adotadas novas práticas e procedimentos, mas acima de tudo, uma nova cultura de responsabilidade

---

<sup>1</sup> Diretiva (EU) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União, publicada no Jornal Oficial da União Europeia de 26 de novembro de 2019

<sup>2</sup> JÚLIO GOMES, “Um Direito de alerta cívico do trabalhador subordinado? (ou a proteção laboral do *whistleblower*)”, RDES, A.55, (28 da 2ª série), nº1-4, p.131;

<sup>3</sup> Como seja um regime de denúncia protegida por um canal interno ou externo.

organizacional. A grande inovação é o reconhecimento de um estatuto próprio, decorrente do reconhecimento do interesse público dessa forma de atuação, com garantias de proteção, para os trabalhadores que necessitem. A apreciação da conduta do *whistleblower* acaba por se relacionar com a questão da extensão dos seus deveres laborais, nomeadamente os deveres de lealdade, de respeito e de boa-fé, no sentido de perceber se os mesmos limitam o direito de denúncia do trabalhador.

Esta proteção ao denunciante surge, em geral, da nova vaga de legislação relativa ao *whistleblowing* que é essencial para encorajar a denúncia de ilegalidades, em especial no âmbito das relações laborais. Com esta proteção torna-se possível criar uma cultura organizacional de promoção de condutas éticas e lícitas, onde os trabalhadores podem assumir o seu papel e fazer a sua parte no combate à corrupção e à fraude que, por norma, se traduz em consequências danosas para toda a comunidade onde se encontram inseridos.

Será, portanto, necessário fazer uma análise da Diretiva e acautelar a importância de uma aplicação criteriosa da lei de transposição da mesma, ressaltando que, apesar dos instrumentos legais, será, sempre, um ato de coragem cívica denunciar comportamentos incorretos e ilegais, sendo imperativo estabelecer de forma clara as medidas de proteção disponíveis, de forma, a não dissuadir a denúncia.

Perante o quadro apresentado e para uma melhor compreensão do tema, a presente dissertação centrar-se-á em encontrar respostas para algumas questões.

Desde logo, qual o conceito de *whistleblower/whistleblowing*? Explicitando que o mesmo surgiu no contexto da relação laboral, percebendo como e em que medida é que o nosso ordenamento jurídico se irá adaptar à sua consagração, uma vez que põe em causa os conceitos tradicionais do Direito do Trabalho e, neste sentido, perceber-se-á quais as implicações que o *whistleblowing* terá na relação laboral.

Por outro lado, será necessário questionar porque é que o âmbito de aplicação da Diretiva é restritivo, uma vez que não procura atribuir proteção jurídica arbitrariamente a qualquer pessoa que efetue uma denúncia, mas, apenas, àqueles que possuam uma ligação profissional com determinada organização.

A Proteção do *Whistleblower* e o Impacto da sua Consagração nas Relações Laborais  
no Direito Português  
*Um estudo à luz da Diretiva (EU) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de  
2019*

Ou seja, será necessário delinear aquilo que se encontra definido e articular o Direito da União Europeia com o Direito Interno.

Por fim, tornar-se-á imperativo analisar e clarificar o que vem a Diretiva consagrar, de que maneira irá operar a sua transposição, de forma a perceber qual o impacto que a consagração da proteção dos *whistleblowers* terá nas relações laborais.

## Parte I

### Enquadramento Teórico

#### Capítulo I – O Conceito de *Whistleblower*

O *whistleblowing* é um termo de origem anglo-saxónica que remonta à *False Claims Act*<sup>4</sup>, uma lei aprovada no ano de 1863, no período da Guerra Civil norte-americana, cujo objetivo passava por denunciar as fraudes sofridas pelo Governo Federal dos Estados Unidos da América na contratação de meios para o esforço de guerra<sup>5</sup>.

Anos mais tarde, percebendo a efetividade da denúncia, surge o *Whistleblowing Protection Act* de 1989 que conferia proteção aos denunciantes federais que trabalhassem para o Governo.

As questões referentes ao tema *whistleblowing* tiveram maior visibilidade a nível internacional por força dos diversos escândalos financeiros, ocorridos nos Estados Unidos da América, que originaram o surgimento do SOX (Sarbanes-Oxley Act) em 2002, tendo como âmbito subjetivo as sociedades norte-americanas e as suas filiais, mas também todas as sociedades cotadas no mercado norte-americano<sup>6</sup>. Com o SOX, o legislador estabeleceu um regime de proteção aos trabalhadores que denunciasses infrações financeiras e contabilísticas, designadamente, proibindo retaliações e impondo a introdução de sistemas internos de denúncia<sup>7</sup>.

Tal como nos diz RODRIGO SERRA LOURENÇO<sup>8</sup>, esta evolução legislativa demonstra que com a constatação da eficácia da denúncia feita por trabalhadores ou *insiders*, o *whistleblowing* foi-se alargando a outros domínios, em relação direta com o reconhecimento da relevância do interesse público dos mesmos e da deteção de ilícitos.

---

<sup>4</sup> NUNO BRANDÃO, “*O whistleblowing no ordenamento jurídico português*”, RMP, 161: Janeiro: Março 2020, p.100

<sup>5</sup> NUNO BRANDÃO, ob.cit. p.100, observa que a lei se mantém em vigor aos dias de hoje com um conteúdo distinto do originário, assumindo o papel de instrumento mais efetivo que o Governo norte-americano possui no combate à fraude contra os contribuintes, segundo o Senador Federal Chuck Grassley.

<sup>6</sup> JÚLIO GOMES, ob.cit. p.149.

<sup>7</sup> A eficácia da SOX está longe de ser pacífica, existindo quem considere que esta proteção concedida ao denunciante é ilusória.

<sup>8</sup> RODRIGO SERRA LOURENÇO, Revista do CEJ, 2019-II, p.184.

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

Já em 2010, o Conselho da Europa, na Resolução 1729<sup>9</sup>, estabelecia medidas legítimas para a proteção de denunciadores, louvando o papel daqueles que permitiam a responsabilização das organizações e o combate à corrupção e à gestão danosa, tanto no setor público como no setor privado, convidando todos os Estados Membros a rever as suas legislações<sup>10</sup> no sentido de atribuir maior proteção aos *whistleblowers*. Estas medidas culminaram na aprovação da Diretiva (EU) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União Europeia.

Através da contextualização histórica podemos compreender que a delimitação do conteúdo e significado de *whistleblowing* é variável. Tal como refere JÚLIO GOMES, o direito comparado não nos permite construir uma figura unitária e de limites precisos<sup>11</sup>.

A própria expressão não se presta facilmente à tradução, sendo mais simples a utilização do termo em inglês. Na língua portuguesa traduzir *whistleblower* para denunciante ou delator poderá assumir um tom pejorativo<sup>12</sup>, tendo em conta que, por motivos históricos que remontam ao tempo da ditadura, socialmente continua a não ser bem visto o cidadão que tem a coragem de vir a público expor situações no que consubstancia uma denúncia.

---

<sup>9</sup> Veja-se a Resolução em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017IP0402&from=SL>

<sup>10</sup> Foi-se assistindo à promoção e consagração generalizada do instituto em vários diplomas legais como a Diretiva 2013/36/EU (relativa a serviços financeiros), o plano de ação anticorrupção 2019-2020 (no âmbito do G 20), em Itália (Lei 179/2017, de 15/10).

<sup>11</sup> JÚLIO GOMES, ob.cit, p.131.

<sup>12</sup> Não sendo um problema exclusivo do ordenamento jurídico português, em Espanha o termo *whistleblower* “poderia ser traduzido “chivato” ou “soplón”, termos que apresentam uma conotação negativa muito superior do que o seu equivalente inglês”, tal como nos demonstra RAMÓN RAGÜES I VALLÈS, InDret, Revista para el Análisis del Derecho, “Héroes o traidores? La protección de los informantes internos (whistleblowers) como estratégia político-criminal”, Barcelona, 2006, p.3.

Encontrando a sua génese no âmbito laboral<sup>13</sup>, podemos caracterizar, de modo geral, o *whistleblowing* e a figura do *whistleblower* como a situação de um trabalhador que denuncia, interna ou externamente, um comportamento do seu empregador que corresponde a um ilícito penal, de mera ordenação social, um simples ilícito civil ou, inclusive, uma conduta moral ou eticamente incorreta.

É fácil compreender que os trabalhadores se encontram numa posição privilegiada para se aperceberem de condutas ilícitas por parte da entidade empregadora, devido à sua inserção na empresa. O que não significa que os mesmos cheguem efetivamente a denunciá-las, já que muitas vezes o receio de colocar em risco a respetiva situação profissional e de sofrer represálias poderá ser tal que os leve a optar por silenciar a existência de tais irregularidades ou problemas.

No ordenamento jurídico português, o *whistleblowing* enquanto proteção do trabalhador denunciante não é um tema desconhecido.

O CT, na sequência da Lei n.º 73/2017, de 16 de agosto consagrou, no n.º 6 do seu artigo 29.º, a proibição de sancionar disciplinarmente o trabalhador denunciante de assédio, ou as testemunhas por si arroladas, com base em declarações ou factos constantes dos autos de processo judicial ou contraordenacional motivado pela denúncia, antes da respetiva decisão final. Mais recentemente, e por força da Lei n.º 93/2019, de 04 de setembro, o artigo 331.º do CT passou a incluir, um regime de proteção do denunciante em situações relativas a igualdade, não discriminação e assédio, presumindo abusivas as sanções aplicadas aos denunciantes até um ano após a denúncia.

Já anteriormente, o artigo 4.º da Lei n.º 19/2008, de 21 de abril, viera estabelecer um regime de proteção dos trabalhadores, tanto da Administração Pública como do setor privado, que denunciem infrações de que tenham conhecimento no exercício das suas funções ou por causa delas, proibindo a aplicação de medidas que os prejudiquem, como a transferência não voluntária ou o despedimento. A norma estabelece uma presunção de

---

<sup>13</sup> Saliente-se que apesar da sua origem no âmbito laboral a tutela do *whistleblower* transcende o direito do trabalho, uma vez que a efetiva proteção não poderá cingir-se às sanções disciplinares, devendo abranger uma proteção contra outras consequências desfavoráveis, como sejam ações de responsabilidade civil.

sanções disciplinares abusivas quando aplicadas a estes trabalhadores, até um ano após a denúncia e confere aos mesmos o direito ao anonimato até à dedução de acusação e à transferência do seu pedido, sem opção de recusa após dedução de acusação<sup>14</sup>.

Assim, imaginemos um trabalhador que tenha sido despedido: este poderá instaurar uma ação judicial contra o seu empregador e, no caso de o tribunal considerar que o despedimento foi injustificado, o trabalhador poderá beneficiar do previsto no CT, nomeadamente, quanto à indemnização por danos patrimoniais e não patrimoniais, à reintegração no seu posto de trabalho ou à indemnização em substituição desta, caso o trabalhador opte por não retomar o seu posto de trabalho.

Os trabalhadores da Administração Pública beneficiam de garantias semelhantes aos trabalhadores do setor privado, nomeadamente ao nível da proibição geral de o empregador se opor ao exercício de direitos pelos trabalhadores, de despedi-los, de sancioná-los ou tratá-los desfavoravelmente devido a esse mesmo exercício, segundo a alínea a), do n.º 1 do artigo 72.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas. No caso de invalidade do despedimento ou de sanção, o funcionário pode ser indemnizado e/ou reintegrado nos mesmos moldes que no CT, conforme disposto no artigo 300.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

Apesar do anteriormente exposto, a ausência de um quadro legal específico que proteja o trabalhador denunciante, origina a que a apreciação da conduta se faça com recurso à extensão dos seus deveres laborais, nomeadamente, os deveres de lealdade, de respeito e de boa-fé.

Desta forma, o tema tem sido maioritariamente tratado em sede de despedimento<sup>15</sup>, servindo de exemplo o acórdão do TRP de 08/10/2012<sup>16</sup>, que entendeu que o trabalhador não está impedido de denunciar situações que consubstanciem violação,

---

<sup>14</sup> A proteção do *whistleblower* não se esgota no âmbito laboral, existem sectores onde se visa incentivar o *whistleblowing* como o setor bancário (Art.º 116º-AA do Regime Geral das instituições de crédito e Sociedades Financeiras); setor do mercado de capitais (Art.º 305º-F do Código dos Valores Mobiliários) e ainda prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo (Art.º 20º da Lei nº 83/2017).

<sup>15</sup> CELINA CARRIGNY, refere que nestes casos “*basta ao trabalhador provar que o despedimento não foi aplicado a outro trabalhador em situação análoga à sua, pelo que o seu dever-se-á à denúncia efetuada*”, em “Denúncia de Irregularidades no Seio das Empresas”, Cadernos do Mercado de Valores Mobiliários, Vol. 21, 2005, N.º.1, p.45.

<sup>16</sup> TRP de 08/10/2012, rel. Paula Leal de Carvalho, proc. n.º 346/11.2TTVRL.P2.

por parte do empregador, de obrigações legais que sobre ele impendam, designadamente em matéria de condições de higiene e saúde no local de trabalho.

O trabalhador ao denunciar não está a violar o dever de lealdade para com o empregador, contudo, uma vez efetuada a denúncia, competir-lhe-á provar a veracidade dos factos denunciados, sob pena de, não o fazendo, estar a violar os deveres de lealdade, respeito e de defesa do bom nome da entidade patronal<sup>17</sup>.

O dever de lealdade<sup>18</sup> e a temática do *whistleblowing* estão intimamente ligados.

O dever de lealdade encontra uma correlação com o carácter *intuitu personae* do contrato de trabalho, sendo um elemento indispensável à sua manutenção, no sentido em que as partes estabelecem entre si a confiança da diligente execução do contrato, tendo como princípio orientador a boa-fé.

RITA CANAS DA SILVA refere que o especial envolvimento do trabalhador no contrato de trabalho “*ao ponto de se falar, por vezes, em participação da sua personalidade na execução da prestação*”<sup>19</sup> provém da integração deste último na estrutura da empresa, o que contribui para a justificação de especiais exigências de lealdade.

O dever de lealdade, da forma como se encontra estabelecido, não impede que o trabalhador possa denunciar o empregador. Contudo uma conceção contrária impossibilitaria que o trabalhador pudesse sequer questionar o interesse da entidade empregadora.

Como se compreende, a articulação do conceito de *whistleblower* com conceitos tradicionais de Direito do Trabalho é, atualmente, a única forma de analisar, compreender ou contrapor as motivações que levam um trabalhador a denunciar.

---

<sup>17</sup> Como bem destaca JÚLIO GOMES, ob.cit., p. 139, “*Esta exigência de que o trabalhador prove a veracidade das suas acusações, sob pena de cometer uma infração disciplinar que poderá ser grave, não tem paralelo na maior parte dos outros ordenamentos, em que basta para ser protegido que o trabalhador pudesse razoavelmente acreditar na verdade das suas asserções, agindo de modo diligente e pode questionar-se se tal rigor não pode limitar sobremaneira o efeito preventivo do whistleblowing*”.

<sup>18</sup> Decorre da alínea f), n.º 1 do artigo 28.º do CT.

<sup>19</sup> RITA CANAS DA SILVA, “*Dever de Lealdade do Trabalhador e Níveis de Gestão*”, Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Carlos Ferreira de Almeida, Almedina, 2011, p.588.

Neste sentido, o dever de lealdade terá de ser articulado com o direito à liberdade de expressão.

O trabalhador não perde, por força da relação laboral, o seu direito à liberdade de expressão consagrado no artigo 37.º da CRP porque, conseqüentemente, não perde a sua condição de cidadão. Mas poderá ser compreensível que, em contexto laboral, se estabeleçam limites ao exercício dessa liberdade fundamental, por força da subordinação jurídica inerente ao vínculo.

Com efeito, o contexto laboral impõe que se estabeleçam limites ao exercício desta liberdade fundamental, pela repercussão que poderá vir a ter na relação empregador-trabalhador. E não só, a própria vivência em sociedade o impõe, uma vez que a liberdade de expressão não poderá ser vista como absoluta e de exercício ilimitado, devendo antes harmonizar-se com outros direitos tal como o TC entende no seu acórdão n.º 81/84<sup>20</sup>.

A própria jurisprudência do TEDH tem entendido apreciar estas situações à luz da eventual violação do artigo 10.º da CEDH que consagra o direito à liberdade de expressão, para determinar em que medida o trabalhador denunciante merece a proteção desta norma.

No que respeita a Portugal, o maior avanço nesta matéria concretizou-se através do acórdão de 15/11/2012 (*Bargão e Domingos Correia vs. Portugal*)<sup>21</sup>, proferido num caso em que dois cidadãos, após denunciarem um outro de abuso de poder, foram acusados e condenados por difamação. O TEDH veio a considerar que, na situação em apreço, a condenação dos denunciadores por difamação agravada (artigo 180.º do CP) constituiu uma violação da liberdade de expressão conforme resulta do disposto no artigo 10.º da CEDH.

A verdade é que já em ocasião anterior, no acórdão de 21/07/2011 (*Heinisch vs. Alemanha*)<sup>22</sup> o TEDH, procurando aferir a necessidade de proteção dos trabalhadores denunciadores ao abrigo do referido artigo da CEDH, no confronto com os deveres de

---

<sup>20</sup> Publicado em *Diário da República*, II Série, de 31 de janeiro de 1985, pp. 1025 e ss.

<sup>21</sup> Decisão do TEDH *Bargão e Domingos Correia v. Portugal*, Requetes no. 53579/09 et 53582/09, 15 de novembro de 2012. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-114466%22%7D>.

<sup>22</sup> Decisão do TEDH, *Heinisch vs. Alemanha*, Application n.º. 28274/08, 27 de julho de 2011. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/spa#%7B%22itemid%22:%5B%22001-105777%22%7D>.

lealdade e de reserva para com o empregador, estabeleceu os seguintes critérios: em *primeiro lugar*, a proporcionalidade do meio de denúncia utilizado, merecendo maior tutela o trabalhador que opta por um meio mais discreto e que protege o bom nome do empregador ao invés de meios que acarretam uma maior exposição; em *segundo lugar*, a relevância que a denúncia terá ao nível do interesse público, no confronto com os danos sofridos pelo empregador em consequência da mesma; e, *por último*, a boa-fé do trabalhador denunciante quanto à veracidade dos factos que denuncia, incluindo alguma diligência na verificação dos mesmos.

Os critérios mencionados são um bom exemplo de como se articulam os conceitos tradicionais de Direito do Trabalho com o conceito de *whistleblower* quando não existe um quadro legal que proteja o trabalhador denunciante. Torna-se necessário encontrar soluções para os problemas suscitados através da análise de conceitos jurídicos, acabando por se revelar uma análise muito teórica que poderá estar afastada da realidade.

A Diretiva, não aplicando diretamente estes critérios<sup>23</sup>, surge precisamente com o propósito de clarificar o conceito e apresentar soluções práticas no âmbito da denúncia.

---

<sup>23</sup> Da leitura do Considerando 31 extrai-se que a denúncia de infrações de que se tenha conhecimento no local de trabalho deve ser protegida como manifestação da liberdade de expressão, por ser um garante na transmissão da informação, bem como da liberdade e pluralismo nos média. Neste sentido, a Diretiva não aplica diretamente os critérios, mas não ignora a aplicação dos princípios referidos no artigo 11º da CDH e o artigo 10º da CEDH, estando em consonância com os princípios desenvolvidos pela jurisprudência do TEDH, bem como a Recomendação sobre a proteção de denunciante adotada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa a 20 de Abril de 2014.

## Parte II

### **Análise da Diretiva (EU) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2019**

#### **Capítulo I - Âmbito de Aplicação da Diretiva**

A consagração do *whistleblowing* no ordenamento jurídico da União Europeia deu-se com a aprovação da Diretiva EU 2019/1937 (de ora em diante “Diretiva”).

A Diretiva visa salvaguardar o bem-estar da sociedade, através da prevenção e descoberta de violações do direito da União Europeia. O progressivo processo de digitalização do mundo permitiu a disseminação de informação a uma velocidade nunca vista, tornando cada vez mais difícil guardar segredos ou informações relevantes, seja ao nível de empresas públicas ou privadas ou até mesmo dos Estados, tornando apeteável o recurso ao *whistleblowing* na deteção de ilícitos.

A informação digitalizada representa um agilizar de processos de decisão, uma rapidez de atuação e de flexibilidade para as organizações, contudo o revés desta evolução é a maior exposição ao risco de divulgação de informação sigilosa. Este risco consubstancia-se na possibilidade de alargar o círculo de conhecimento dos factos ilícitos ou de condutas impróprias a outros colaboradores, não envolvidos, que necessitam de proteção se entenderem recolher, divulgar e denunciar o caso.

Para além do exposto, a verdade é que a proteção dada atualmente aos denunciadores encontra-se fragmentada pelos Estados-Membros<sup>24</sup>, diferindo consoante o domínio de intervenção.

Ora, quando uma violação do direito da União Europeia, sendo denunciada, assume dimensões transfronteiriças, a atribuição de consequências demonstra,

---

<sup>24</sup> Como sublinha Angela Della Bella, “*deve considerar-se que, dos 28 países da União, apenas 16 possuem legislação específica, mais ou menos articulada, sobre o assunto. Trata-se, pois, de regulamentações muito diferentes em termos de âmbito e conteúdo, em todo o caso todas muito recentes, se for verdade que 10 delas entraram em vigor nos últimos 5 anos*”, “*La direttiva europea sul whistleblowing: come cambia la tutela per chi segnala illeciti nel contesto lavorativo*” in Sistema Penale, dezembro, 2019.

claramente, a insuficiência da proteção no Estado-Membro afetando-o, atingindo negativamente os restantes e a União Europeia como um todo.

Neste sentido, sempre que num Estado-Membro seja insuficiente ou inexistente a proteção dada a um denunciante, independentemente da disciplina jurídica, geram-se riscos desnecessários ao bem-estar da sociedade.

Os denunciantes, encontrando-se geralmente numa posição privilegiada para divulgarem violações de direito da União, devem ver reforçada a aplicação do direito, através do estabelecimento de canais de denúncia eficazes, confidenciais e seguros assegurando uma proteção eficaz contra atos de retaliação.

O estabelecimento desse nível de proteção só acontece se existirem políticas comuns, sendo precisamente o objetivo da Diretiva, a definição de um conjunto de *normas mínimas comuns em domínios específicos* que assegurem um *nível elevado de proteção*<sup>25</sup> aos denunciantes que em contexto laboral, seja no setor público ou privado, tomem conhecimento de infrações ou de situações lesivas do interesse público, ou seja, que denunciem violações do direito da União.

Estes domínios específicos encontram-se consagrados no artigo 2º da Diretiva e não foram escolhidos ao acaso, demonstram as áreas onde a lesão do interesse público poderá ser irremediável, retirando a confiança dos cidadãos nas instituições. Seja ao nível da contratação pública, mercados financeiros, ambiente, defesa do consumidor, privacidade, gestão de redes de informação e segurança, proteção da privacidade e dos dados pessoais, a Diretiva estabelece a necessidade de reforçar a aplicação da lei através da sua transposição ou do alargamento da aplicação das disposições nacionais, de forma coerente, assegurando a existência de um regime de proteção dos denunciantes.

De ressaltar que ao nível do tratamento de dados pessoais com fundamento na presente Diretiva, o artigo 17º estabelece que “*deve ser realizado de acordo com o Regulamento (UE) 2016/679 e a Diretiva (UE) 2016/680*”, demonstrando que a proteção

---

<sup>25</sup> Artigo 1º da Diretiva - “*aplicação do direito e das políticas da União em domínios específicos estabelecendo normas mínimas comuns para um nível elevado de proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União*”.

das pessoas singulares relativamente ao tratamento de dados pessoais, sendo um direito fundamental<sup>26</sup>, encontra-se salvaguardado.

## 1. Âmbito Subjetivo

A promoção da denúncia implica dar confiança àqueles que são os primeiros a ter conhecimento de situações ou ameaças lesivas do interesse público. Assim, no plano subjetivo<sup>27</sup>, a Diretiva tem o propósito de tutelar o denunciante<sup>28</sup> que, no setor público ou privado, tenha obtido informações sobre violações dentro do seu contexto laboral ou funcional.

O primeiro Considerando da Diretiva estabelece que a mesma se aplica às “*pessoas que trabalham numa organização pública ou privada ou que com ela estão em contacto no contexto de atividades profissionais são frequentemente as primeiras a ter conhecimento de ameaças ou de situações lesivas do interesse público que surgem nesse contexto*”, definindo de forma clara e restritiva a categoria de denunciante.

São, portanto, duas as situações mais evidentes que podem incluir alguém na referida categoria: por um lado, os trabalhadores de uma organização pública ou privada; por outro, pessoas que contactarem com essa organização no âmbito da sua atividade profissional<sup>29</sup>. O ponto comum de ambas é a existência de uma relação laboral/profissional com determinada organização e este elo demonstra que a Diretiva tem um âmbito restritivo e não procura atribuir proteção de forma arbitrária, nem acolher toda e qualquer pessoa que efetue uma denúncia<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> “O artigo 8.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia («Carta») e o artigo 16.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estabelecem que todas as pessoas têm direito à proteção dos dados de carácter pessoal que lhes digam respeito”, Considerando n.º1 do Regulamento Geral de Proteção de Dados

<sup>27</sup> Artigo 4º da Diretiva.”

<sup>28</sup> “«Denunciante», uma pessoa singular que comunique ou divulgue publicamente informações sobre violações, obtidas no âmbito das suas atividades profissionais”, al. 7, nº 1, art.º 5º da Diretiva.

<sup>29</sup> A proteção jurídica conferida pela Diretiva aplicar-se-á, igualmente, a denunciante que comuniquem ou divulguem publicamente informações sobre violações obtidas numa relação laboral que tenha terminado ou que ainda não tenha iniciado (como nos casos em que o denunciante tenha obtido essas informações durante o processo de recrutamento ou noutras fases de negociação pré-contratual), além de casos de fornecedores de bens ou serviços que estão em contacto com a organização.

<sup>30</sup> À luz da Diretiva, Rui Pinto, o famoso hacker, a que muitos intitulam de *whistleblower*, não deverá ser considerado denunciante/*whistleblower*, nem beneficiará da proteção conferida pelo estatuto, uma vez que falha um requisito essencial, a existência de uma relação laboral entre o mesmo e a entidade que denuncia.

Fundamentando o raciocínio anterior, não se pode olvidar que a própria Diretiva, no artigo 6º, consagra condições específicas para que aqueles que denunciem violações do direito da União Europeia beneficiem da proteção estabelecida, nomeadamente, a convicção razoável de que as informações comunicadas eram verdadeiras quando foram transmitidas, que tenham denunciado através das vias explanadas pela Diretiva ou até que o tenham feito de forma anónima, mas que tenham sido identificadas e alvo de represálias ou que denunciem diretamente às instituições, órgãos ou organismos competentes da União Europeia. Representando uma extensão à proteção do denunciante, o âmbito de proteção estende-se também a terceiros<sup>31</sup>, tais como facilitadores<sup>32</sup>, familiares, colegas ou mesmo entidades jurídicas que, de alguma forma, se encontrem ligadas ao denunciante e que, por esse motivo, possam ser objeto de represálias.

## 2. Regime de Denúncia

Nas palavras de JÚLIO GOMES, tradicionalmente a *“denúncia externa é muito mais problemática e tendencialmente muito mais danosa para o empregador do que a denúncia interna. Esta última possibilita ao empregador “gerir” a denúncia, corrigir comportamentos, encontrar soluções sem pôr em causa a imagem da organização e a sua posição no mercado”*<sup>33</sup>.

Com base neste entendimento era clara a posição preferencial da denúncia interna que se encontrava espelhada em algumas legislações e jurisprudência, correspondendo à *“realização plena do efeito preventivo desejado”*<sup>34</sup>.

Também com base em argumentos económicos GABRIELE GAMBERINI<sup>35</sup> acentuava a importância das denúncias internas, apelando à teoria dos jogos, nomeadamente através do Equilíbrio de Nash. Este equilíbrio, segundo o autor, é alcançado quando a entidade empregadora investe em meios de denúncia e o trabalhador faz pleno uso dos mesmos, desta forma, evitar-se-iam elevados custos de uma

---

<sup>31</sup> N.º 4, do artigo 4.º da Diretiva.

<sup>32</sup> «Facitador» Pessoa que auxilia o denunciante no procedimento de denúncia num contexto profissional, e cujo auxílio deve ser confidencial – al. 8, nº 1 do art.º 5º da Diretiva.

<sup>33</sup> JÚLIO GOMES, ob.cit., p.144.

<sup>34</sup> JÚLIO GOMES, ob.cit.p.143.

<sup>35</sup>GABRIELE GAMBERINI, “Whistleblowing in countries without whistleblower laws: the Italian case”, ADAPT Bulletin, 29 de Maio de 2013, Disponível em: [http://englishbulletin.adapt.it/docs/gamberini\\_29\\_may\\_2013.pdf](http://englishbulletin.adapt.it/docs/gamberini_29_may_2013.pdf).

investigação interna, prevenia-se a possibilidade de ocorrência de dados reputacionais para a entidade empregadora e o trabalhador seria encorajado a realizar a denúncia, sem qualquer tipo de receio por eventuais retaliações, alcançando-se benefícios para cada um dos envolvidos.

CELINA CARRIGY partia do mesmo princípio, referindo que a “*denúncia interna não acarretará a violação do dever de lealdade e sigilo*”<sup>36</sup>, contudo caso se tratasse de uma denúncia externa, a Autora mencionava que deveria ser feita “*uma ponderação de interesses em concreto*”, já que a divulgação de informações relativas ao empregador a entidades não sujeitas ao dever de sigilo poderá resultar numa violação do dever de lealdade e de sigilo<sup>37</sup>.

Ora, da leitura dos Considerandos extraem-se alguns indícios interessantes sobre o papel que o legislador europeu pretende atribuir ao instrumento da denúncia, não ignorando o entendimento anteriormente exposto, mas adotando uma visão neutral. Partindo do pressuposto de que a informação prestada pelos denunciante é muitas vezes essencial para garantir o conhecimento de infrações, que de outra forma permaneceriam desconhecidas, considera-se que a proteção consagrada na Diretiva visa “*fortalecer os princípios de transparência e responsabilidade*”<sup>38</sup>.

O instrumento da denúncia e a consequente proteção, segundo o legislador europeu, não será aplicável nos casos em que as pessoas “*tenham sido identificadas como informadores ou registadas como tal nas bases de dados geridas pelas autoridades designadas a nível nacional*”<sup>39</sup> e que denunciem às autoridades competentes a troco de alguma recompensa ou contrapartida. Uma vez que, esse tipo de denúncias são realizadas de acordo com procedimentos específicos que visam assegurar o anonimato de quem as pratica, a fim de proteger a sua integridade física, sendo distintos dos canais de denúncia previstos na Diretiva.

A Diretiva dispõe que as denúncias podem ser feitas através de três canais distintos: a denúncia interna, a denúncia externa e a divulgação pública.

---

<sup>36</sup> CELINA CARRIGNY, ob.cit. p.46

<sup>37</sup> CELINA CARRIGNY, ob.cit. pp.45-46.

<sup>38</sup> Considerando n.º 2 da Diretiva.

<sup>39</sup> Considerando n.º 30 da Diretiva.

É sobre estes canais que nos deteremos de seguida.

### 3. Canais Internos de Denúncia

Segundo o legislador europeu, considera-se denúncia interna a “*comunicação verbal ou escrita de informações sobre violações no interior de uma entidade jurídica no setor privado ou público*”<sup>40</sup>, cabendo aos Estados-membros assegurar que as entidades, tanto no setor público como no privado, implementem canais e procedimentos de denúncia interna.

Esta obrigação aplica-se às entidades do setor privado com 50 ou mais trabalhadores<sup>41</sup>, com exceção das entidades que já se encontram obrigadas a implementar estes canais internos devido à sua especial vulnerabilidade no que respeita ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo<sup>42</sup>. Abrange de igual forma todas as entidades do setor público, contudo, os Estados-membros podem excecionar esta obrigação aos municípios com menos de 10 000 habitantes e às entidades públicas com menos de 50 trabalhadores<sup>43</sup>.

Assim, a Diretiva impõe uma obrigação de mínimos, sem prejuízo de os Estados-membros poderem, após uma análise adequada dos riscos e tendo em conta a natureza das atividades das entidades em causa, exigir às entidades com menos de 50 trabalhadores o estabelecimento de canais e processos de denúncia.

Não esquecendo que em contexto laboral, os parceiros sociais desempenham um papel importante, a Diretiva consagra que o estabelecimento de canais e procedimentos de denúncia interna deve ser realizada “*após a consulta e em acordo com os parceiros sociais*”<sup>44</sup>.

---

<sup>40</sup> N.º 4, artigo 5.º da Diretiva.

<sup>41</sup> N.º 3, artigo 8.º da Diretiva.

<sup>42</sup> Estes casos e as respectivas especificidades encontram-se previstas na Lei n.º 83/2017, de 18 de Agosto - Estabelece medidas de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, transpõe parcialmente as Diretivas [2015/849/UE](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Maio de 2015, e [2016/2258/UE](#), do Conselho, de 6 de Dezembro de 2016, altera o Código Penal e o Código da Propriedade Industrial e revoga a [Lei n.º 25/2008](#), de 5 de Junho, e o [Decreto-Lei n.º 125/2008](#), de 21 de Julho.

<sup>43</sup> Artigo 8.º da Diretiva.

<sup>44</sup> N.º 1 do artigo 8.º da Diretiva.

De forma a não deixar dúvidas relativas ao processo de denúncias internas e ao seu seguimento, a Diretiva vem definir os requisitos<sup>45</sup> a que estes mecanismos devem obedecer: a necessidade de garantir a confidencialidade da identidade dos denunciantes e dos terceiros mencionados na denúncia; os avisos de receção da denúncia (prazo de 7 dias a contar da data de receção); a designação de uma pessoa ou serviço imparcial competente para dar seguimento às denúncias; a diligência no seguimento (pela pessoa ou serviço designado) e no tratamento de denúncias anónimas sempre que previsto em direito nacional; o retorno de informação em prazo razoável (não exceder os três meses a contar do aviso de receção ou do termo do prazo de sete dias após a apresentação da denúncia); e, por fim, a prestação de informações claras e facilmente acessíveis sobre os procedimentos para efetuar denúncias externas às autoridades competentes ou às instituições ou organismos da União Europeia.

Esta definição extensa do mecanismo de denúncia interna traduz-se na forma correta de implementação do regime, atenuando as possíveis dúvidas e trazendo esclarecimento dos pontos que devem ser salvaguardados e cumpridos.

Apesar da Diretiva não estabelecer preferência pelo canal de denúncia a utilizar pelo trabalhador denunciante, incentiva à utilização de “*canais de denúncia interna antes de se proceder a denúncia através de canais de denúncia externa, sempre que a violação possa ser eficazmente resolvida a nível interno e sempre que o denunciante considere não existir risco de retaliação*”<sup>46</sup>. Parece-nos sensato que o faça já que, por norma, os denunciantes sentem-se mais à vontade para denunciar internamente, excecionando os casos em que os motivos para o fazer externamente sobressaem. A denúncia interna é também a melhor forma de fazer chegar as informações aos responsáveis, contribuindo para a eliminação rápida e eficaz dos riscos para o interesse público.

#### **4. Canais Externos de Denúncia**

A denúncia externa, tal como o nome indica, é a “*denúncia feita a entidades externas, judiciais ou administrativas, com competência para a investigação dos factos participados*”<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Artigo 9.º da Diretiva.

<sup>46</sup> N.º 2 do artigo 7.º da Diretiva.

<sup>47</sup> NUNO BRANDÃO, ob.cit. p.103.

A Diretiva determina que os Estados-Membros devem designar as entidades externas competentes para receber, dar seguimento e fazer o acompanhamento das denúncias externas efetuadas. Ora, para que tal aconteça é necessário que se encontrem providos de recursos adequados para o efeito.

Neste sentido e à semelhança do que acontece com os canais internos de denúncia, aos Estados-Membros é exigido que assegurem que os dados de contacto dos canais de denúncia externa sejam facilmente identificáveis e acessíveis, que as autoridades competentes estabeleçam canais independentes e autónomos para receber e tratar das denúncias apresentadas, garantido a confidencialidade e integridade das mesmas, assim como, o respetivo arquivo, permitindo, deste modo, a realização de novas investigações. O pessoal responsável pelo tratamento da informação deverá receber formação específica, de forma a providenciar um seguimento diligente e acautelar as possíveis fugas de informação que possam identificar o denunciante ou a pessoa visada.

Os canais externos de denúncia não se encontram subordinados à apresentação prévia de uma denúncia interna, pelo que qualquer denunciante terá à sua disposição a opção de utilizar os canais internos de denúncia ou recorrer diretamente às autoridades competentes para apresentar uma denúncia externa.

Entendemos ser acertada a opção tomada pelo legislador europeu de dar liberdade ao denunciante de optar por qualquer uma das vias, uma vez que a obrigação de confidencialidade<sup>48</sup> ao nível da identidade do denunciante, do tratamento de dados pessoais<sup>49</sup> - salvaguardando que os dados manifestamente irrelevantes para o tratamento da denúncia não serão recolhidos ou, se inadvertidamente o tiverem sido, serão eliminados - e a obrigatoriedade de conservação das denúncias<sup>50</sup> recebidas apenas durante o período necessário e proporcionado a dar fim ao cumprimento dos requisitos impostos pela Diretiva é igual em qualquer dos canais utilizados.

## **5. Divulgação Pública**

---

<sup>48</sup> Artigo 16.º da Diretiva.

<sup>49</sup> Artigo 17.º da Diretiva.

<sup>50</sup> Artigo 18.º da Diretiva.

A Diretiva confere ainda proteção àqueles que efetuarem diretamente uma divulgação pública, desde que, tenha sido efetuada previamente uma denúncia interna ou externa e caso apresentem motivos razoáveis para acreditarem que a violação constitui um perigo iminente ou manifesto para o interesse público, ou um risco de danos irreversíveis

Para além do exposto, estando em causa uma denúncia externa, o denunciante obterá a proteção jurídica consagrada pela Diretiva se constatar a existência de perigo de retaliação ou possuir uma perspetiva diminuta de resolução eficaz da violação denunciada, devido às circunstâncias específicas do caso<sup>51</sup>.

De salientar que a proteção concedida pela divulgação pública não se aplica aos casos em que a pessoa divulgue a informação diretamente à imprensa.

## **6. Denúncia Anónima**

Por força do direito da União Europeia a possibilidade de denunciar de forma anónima é uma realidade, contudo a Diretiva não afeta a competência de os Estados-Membros decidirem se as entidades jurídicas dos setores privado e público e as autoridades competentes estão obrigadas a aceitar e dar seguimento a denúncias anónimas de violações do direito da União Europeia. Contudo, a proteção não é inexistente, a Diretiva estabelece que se as condições por si estipuladas estiverem preenchidas, deverá gozar da proteção aquele que for posteriormente identificado e alvo de atos de retaliação.

Parece-nos ajustada a possibilidade concedida aos Estados-Membros de prosseguirem ou não com o seguimento de denúncias anónimas, devendo ser feita uma avaliação casuística e não esquecendo que o primordial é perceber se estão ou não em causa violações protegidas pelo âmbito da Diretiva.

## **7. Motivação do Denunciante**

No que concerne à motivação do *whistleblower* foi extensa a discussão relativa à eventual relevância da motivação da denúncia para efeitos de atribuição de proteção.

---

<sup>51</sup> Como por exemplo: situações em que os elementos de prova poderão ser ocultados e/ou destruídos; situações em que se acredite que a autoridade competente possa estar ligada e em conluio com o autor da violação ou até estar envolvido.

Apesar de este ser um elemento de difícil prova e de possuir relevância ao nível doutrinário e jurisprudencial, não é de modo algum consensual<sup>52</sup>. Seja porque ora se entendia que a proteção só deveria ser garantida ao denunciante de boa-fé, ora, pelo contrário, deveria ser garantida a qualquer pessoa que denunciasse uma conduta ilícita, independentemente da motivação subjacente, ou seja, independentemente de a denúncia se destinar a proteger o interesse público ou a realizar o bem comum ou visar prosseguir interesses pessoais.

Para efeitos da proteção concedida pela Diretiva “*os motivos que levam os denunciantes a fazer a denúncia deverão ser irrelevantes para a decisão sobre se lhe deverá ser concedida a proteção*”<sup>53</sup> o importante é que se demonstre a existência de motivos razoáveis para considerar que, atendendo às circunstâncias e às informações que dispunha no momento da denúncia, os factos denunciados eram verdadeiros, ainda que tenham sido comunicadas, sem intenção, informações inexatas sobre violações, acreditando que se encontravam abrangidas pela Diretiva.

Pelo contrário, o denunciante que, deliberadamente e com conhecimento de causa, comunicar informações falsas ou deturpadas, não beneficiará de qualquer proteção, o que constitui uma defesa quanto às denúncias de má-fé, abusivas ou levianas. Estando os Estados-Membros obrigados a estabelecer sanções efetivas, proporcionadas e dissuasivas<sup>54</sup> aos denunciantes que adotem este tipo de conduta, bem como medidas de indemnização dos danos resultantes de tais denúncias ou divulgações públicas.

Face ao exposto, a irrelevância da motivação do denunciante representa o eliminar de um entrave e o foco no que é verdadeiramente relevante, ou seja, a veracidade dos factos denunciados ou os motivos razoáveis que levaram o denunciante a acreditar que o eram.

---

<sup>52</sup> JÚLIO GOMES, ob.cit. p.142.

<sup>53</sup> Considerando 32 da Diretiva

<sup>54</sup> N.º 2 do artigo 23.º da Diretiva.

## **8. Medidas de Proteção**

Aos Estados-Membros, enquanto medida de proteção, é exigido que adotem as medidas necessárias para impedir qualquer forma ou tentativa de retaliação, direta ou indireta, contra os denunciante.

Estas medidas de retaliação, tais como estabelecidas no artigo 19º da Diretiva, traduzem-se, entre outras, em despedimentos ou medidas equivalentes, proibição de suspensão, despromoções ou recusas de promoção, transferências de funções, mudança de local ou horário de trabalho, redução salarial, coação, assédio, intimidação, rescisão antecipada, entre outros.

Podemos questionar, numa primeira fase, se faz sentido o legislador comunitário ter optado por não colocar a noção de ato de retaliação e limitar-se a elencar algumas situações que consubstanciam uma situação de retaliação ao trabalhador denunciante.

Ora, após reflexão parece-nos que, apesar de questionável, a opção tomada faz todo o sentido, uma vez que com o elenco apresentado a Diretiva demonstra ser essencial a existência de uma ligação estreita entre a denúncia e o tratamento desfavorável sofrido, direta ou indiretamente, pelo denunciante, para que o mesmo seja considerado um ato de retaliação e, conseqüentemente, ser-lhe concedida proteção.

Uma definição ampla do conceito de retaliação que englobe qualquer ação ou omissão prejudicial ao trabalhador e que ocorra em contexto laboral, reforça e torna mais eficaz a proteção que a Diretiva concede aos denunciante e reforça a aplicação do direito da União.

É ainda solicitado que os Estados-Membros assegurem assistência ao trabalhador denunciante em eventuais processos judiciais<sup>55</sup>, nomeadamente, assistência jurídica gratuita, assistência financeira ou apoio psicológico aos denunciante. E, de forma a fomentar o recurso aos canais de denúncia, os Estados-Membros devem prever sanções<sup>56</sup> que sejam proporcionais e dissuasivas, aplicáveis tanto a pessoas singulares como coletivas que impeçam ou tentem impedir a denúncia, pratiquem atos de retaliação ou instaurem processos injuriosos contra o denunciante ou outros relacionados e tutelados

---

<sup>55</sup> Artigo 20.º da Diretiva.

<sup>56</sup> Artigo 23.º da Diretiva.

pela Diretiva, violem o dever de manutenção da confidencialidade da identidade dos denunciante mas também, caso se comprove, que a comunicação ou divulgação pública de informações falsas foi feita propositadamente é necessário prever sanções efetivas, proporcionadas e dissuasivas, para além da possível indemnização pelos danos daí resultantes.

## **Capítulo II - O Impacto que a Consagração da Proteção dos *Whistleblowers* terá nas Relações Laborais no Ordenamento Jurídico Português**

### **1. Panorama Legislativo Atual**

A proteção do trabalhador denunciante ou *whistleblower* representa uma lacuna no ordenamento jurídico nacional. Apesar dos esforços internacionais, com pouco impacto, o conceito permanece disperso por um conjunto de instrumentos legislativos que não fornecem as garantias necessárias para assegurar que, quando necessário, exista segurança para realizar uma denúncia e colaborar com a justiça, representando um fomento ao silêncio.

Ao analisar a legislação laboral encontramos um conjunto de limitações e insuficiências, apesar de existirem figuras relativas à denúncia, nenhuma foi desenhada a pensar no ato de *whistleblowing* ou na figura do *whistleblower*, o que origina um seguimento inadequado ou inexistente ao nível da proteção dos trabalhadores, resultando num cenário incerto e difuso para os denunciante devido à incoerência do sistema jurídico e da ausência de boas práticas institucionais, adequadas e transparentes.

Com base num estudo realizado pela *Associação Cívica Transparência e Integridade* “*Uma Alternativa ao Silêncio: A proteção dos denunciante em Portugal*”<sup>57</sup>, de fevereiro de 2013, é possível retirar quatro conclusões que, volvidos oito anos, permanecem muito atuais.

Em primeiro lugar, ausência de um enquadramento legal específico para a denúncia, uma vez que a Lei n.º 19/2008, de 21 de abril, estabelece um princípio genérico

---

<sup>57</sup> Disponível em [https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2018/07/TIAC\\_Uma-Alternativa-ao-Silencio2013.pdf](https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2018/07/TIAC_Uma-Alternativa-ao-Silencio2013.pdf)

relativo à proteção de trabalhadores ou agentes da Administração Pública, mas não contempla qualquer regulamentação específica ou a obrigação de a desenvolver.

Em segundo lugar, a inexistência de um organismo ou autoridade competente para o seguimento da denúncia e monitorização da situação dos denunciantes. As entrevistas realizadas, no âmbito do estudo mencionado, revelaram que “*as autoridades portuguesas demonstram um grau elevado de indiferença e passividade face às consequências sofridas pelos denunciantes*”<sup>58</sup>, o que demonstra a irrelevância atribuída às retaliações a nível profissional, social e psicológico.

Em terceiro lugar, as consequências sancionatórias derivadas de mecanismos legais de proteção da imagem pública e da honra, frequentemente utilizados quando as denúncias são realizadas através da comunicação social ou de outros canais públicos, são demonstrativas da vulnerabilidade em que se encontram os denunciantes.

Por último, a ausência de proteção aos trabalhadores do setor privado já que os mecanismos de denúncia são escassos, subdesenvolvidos e pouco divulgados. Apesar das grandes empresas, como as multinacionais, apresentarem iniciativas e uma preocupação cada vez maior com o tema, a verdade é que quando olhamos para pequenas e médias empresas constata-se que os mecanismos de denúncia não constituem uma prioridade.

O Relatório “*Comunicações Recebidas – Análise Descritiva*”<sup>59</sup> do Conselho de Prevenção da Corrupção em 2020 é um instrumento de análise importante pois constata que o número de comunicações recebidas é muito reduzido, apenas 763<sup>60</sup>, apesar da tendência crescente dos últimos anos. Verifica-se, no entanto, que mais de metade das comunicações apresentadas originam despachos de arquivamento.

De acordo com o mesmo Relatório, praticamente metade das comunicações correspondem a procedimentos criminais iniciados a partir de denúncias anónimas, apresentando as mesmas uma tendência para se associarem a situações de arquivamento<sup>61</sup>.

---

<sup>58</sup> “*Uma Alternativa ao Silêncio: A proteção dos denunciantes em Portugal*”, Associação Cívica Transparência e Integridade, fevereiro, 2013, p.4.

<sup>59</sup> Disponível em:

[https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/analises/relatorio\\_comunicacoes\\_recebidas\\_2020.pdf](https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/analises/relatorio_comunicacoes_recebidas_2020.pdf)

<sup>60</sup> Relatório “*Comunicações Recebidas – Análise Descritiva*” do Conselho de Prevenção da Corrupção, 2020, p.7.

<sup>61</sup> *Idem*, p.17.

Através desta breve referência é possível estabelecer dois pontos: por um lado, o número restrito de denúncias demonstra que continua a ser atribuído ao ato de denunciar uma conotação negativa - o que é justificado pela desinformação e insegurança jurídica, para além do elevado grau de indiferença das nossas autoridades -; por outro lado, a falta de investimento em canais de denuncia e o medo de sofrer represálias origina um aumento de denúncias anónimas, o que só por si não consubstancia um fator negativo, contudo, devido à inexistência de critérios que estabeleçam um seguimento diligente e, consequentemente, uma análise séria e casuística, o resultado na maioria das vezes não é o pretendido.

## **2. A Transposição da Diretiva para a Legislação Nacional**

A necessidade de colmatar a ausência de uma regulamentação específica, abrangente e integral para a proteção dos *whistleblowers* urge e, neste sentido, a transposição da Diretiva, que deverá ser realizada até ao dia 17 de dezembro de 2021, para a legislação nacional representa uma oportunidade para eliminar as falhas existentes e fortalecer as insuficiências do nosso ordenamento em concordância com os padrões internacionais.

Para que tal aconteça é necessário que algumas barreiras sejam eliminadas. A saber:, em *primeiro lugar*, a sociedade portuguesa não está preparada para lidar com a realidade dos denunciantes porque para além de todas as características intrínsecas ao povo português e a falta de cultura jurídica, o apontar o dedo àqueles com coragem para denunciar é uma realidade muito presente e que potencia o silêncio; em segundo lugar, o atraso na implementação de medidas por parte das instituições nacionais que poderiam servir de exemplo é uma realidade, veja-se, por exemplo, a Ordem dos Advogados, só em agosto de 2020 é que instituiu um Regulamento de Combate ao Branqueamento de Capitais e Combate ao Terrorismo<sup>62</sup> que contempla regras específicas relacionadas com a denúncia de irregularidades cometidas no exercício da advocacia. A própria Estratégia

---

<sup>62</sup> Disponível em: <https://portal.oa.pt/media/131680/deliberacao-822-2020-21-08-2020-regulamento-prevencao-branqueamento-capitais.pdf>

de Combate à Corrupção<sup>63</sup> estabelece a intenção do Governo de criar uma lei de proteção de denunciante, mas, para além das pouquíssimas referências, coloca-se a questão de saber se o objetivo passa por conjugar todas as realidades dispersas e incluir as novas estabelecidas pela Diretiva, que conferem proteção ao denunciante ou, se se pretende deixar o conjunto de legislação avulsa e concentrar esforços apenas nas realidades cobertas pela Diretiva sendo que não se encontram referências à legislação laboral.

A transposição da Diretiva, de forma criteriosa e rigorosa, não é sinónimo de replicar na íntegra o seu conteúdo, uma vez que os Estados-Membros não são limitados pelas competências da União Europeia e a própria Diretiva reconhece “*o poder dos Estados-Membros de estender a proteção nos termos da legislação nacional de acordo com as áreas ou atos*”<sup>64</sup>, o que possibilita adaptar, melhorar e abranger as questões de forma coerente com o panorama nacional.

Um dos principais requisitos de qualquer legislação de denúncia de irregularidades é o seu âmbito de aplicação. Assim, na transposição da Diretiva, é necessário que a legislação nacional estabeleça claramente o seu escopo de aplicação, ou seja, a quem se aplica e a que tipo de desconformidades. Sendo Portugal um dos países com pouquíssima legislação laboral ao nível da proteção dos denunciantes, o seu âmbito deverá ser o mais amplo possível, de forma a revestir todas as situações passíveis de denúncia e garantir que a proteção é garantida a todos os trabalhadores denunciantes.

### **3. Medidas a Atender no Processo de Transposição**

Vejamos, de seguida, alguns pontos a que o legislador português poderá ou deverá atender aquando da transposição da Diretiva:

Em primeiro lugar, a Diretiva consagra proteção apenas aos denunciantes que reportem violações da legislação da União Europeia em determinadas áreas, deixando de fora outras áreas ou violações que se encontrem consagradas pela lei nacional. Ora, manter essa abordagem a nível nacional seria perpetuar as incertezas jurídicas e a

---

<sup>63</sup> Disponível em:

<https://justica.gov.pt/Portals/0/Estrategia%20Nacional%20de%20Combate%20a%20Corrupcao%20-%20ENCC.pdf>

<sup>64</sup> Considerando 5 e n.º 2 do artigo 2.º da Diretiva.

possibilidade escancarada de contorno à lei, tornando difícil aos denunciante perceberem quando estão efetivamente protegidos, o que poderia levar a situações de denúncia sem proteção, tornando os cidadãos vulneráveis a represálias ou, pelo contrário, levando-os a não se manifestarem.

Se as pessoas não tiverem segurança e certeza de que o comportamento que denunciam se enquadra nos critérios, manter-se-ão caladas, o que significa que as organizações, as autoridades públicas ou privadas e a sociedade permanecerão desconhecedoras de ações que podem prejudicar os seus interesses.

Assim, a legislação nacional deverá estabelecer o seu âmbito subjetivo e material de forma clara, abrangendo violações decorrentes da transposição da Diretiva e alargando a domínios presentes no direito nacional, tais como, o assédio no trabalho, conflitos de interesses, violações dos direitos humanos, abuso de autoridade e má administração.

Em segundo lugar, quanto às medidas de proteção, a Diretiva consagra as condições para a atribuição de proteção dos denunciante<sup>65</sup>, estabelecendo que sobre os denunciante não devem incidir responsabilidades como resultado de denúncias ou divulgações públicas, desde que apresentem “*motivos razoáveis para crer que as informações sobre violações comunicadas eram verdadeiras (...) e que estavam abrangidas pelo seu âmbito de proteção*”.

A concretização da expressão “motivo razoável” aquando da transposição da Diretiva é essencial para que não se criem obstáculos à proteção efetiva dos denunciante, que, muitas vezes, não conhecem todos os factos, nem a situação no seu todo. Assim, entendemos que fará sentido que se aplique o critério de diligência do Homem Médio, do Bom Pai de Família<sup>66</sup> e se questione – segundo um padrão de razoabilidade de julgamento

---

<sup>65</sup> Artigo 6.º da Diretiva.

<sup>66</sup> Como bem destaca Catarina Monteiro Pires, Revista AO, Ano 76, 2016, pp.108 e 109, “*No direito português, em regra, o devedor obriga-se a cumprir de acordo com a diligência que lhe é exigível, densificada à luz do critério normativo da diligência do bonus pater familias, previsto no art. 487.º, n.º 2, aplicável também à culpa contratual (art. 799.º, n.º 2). (...) Se o devedor, para cumprir, tiver que desenvolver esforços superiores aos que lhe são exigíveis segundo aquele critério do bom pai de família (cf. arts. 487.º, n.º 2 e 799.º, n.º 2), a falta de cumprimento não poderá ser culposa, nem (salvo convenção em contrário) dar azo a responsabilidade. Quer dizer, o devedor não faltará culposamente ao cumprimento (cf. art. 798.º)*”.

– se com os mesmos factos um homem médio, quando colocado na posição do denunciante e na situação concreta, teria atuado da mesma forma.

Ora, a falta de clareza da expressão “motivo razoável” e a possibilidade de os denunciantes se encontrarem vulneráveis a medidas tomadas fora do contexto laboral, *“através da instauração de processos, por exemplo, por difamação, por violação de segredos comerciais, de confidencialidade ou de proteção dos dados pessoais, podem constituir um sério meio de dissuasão dos denunciantes”*<sup>67</sup>.

Assim, a legislação nacional deverá reforçar a proteção ao nível dos processos judiciais instaurados com o objetivo de responsabilizar indiretamente o denunciante e clarificar a expressão “motivo razoável”.

Por outro lado, pelas dificuldades que os denunciantes podem encontrar caso sofram algum tipo de retaliação, na sequência da denúncia ou divulgação pública, tendo as organizações mais poder e recursos, entendemos que a legislação nacional deverá consagrar a presunção de retaliação criada pela Diretiva, ou seja, *“deve presumir-se que o prejuízo corresponde a uma retaliação por ter feito a denúncia ou a divulgação pública. Nesses casos, recai na pessoa que tomou a medida prejudicial demonstrar que tal medida se baseou em motivos devidamente justificados”*<sup>68</sup> mas deve assegurar que esta demonstração não resulte no legitimar de investigações ao denunciante.

O modo como o tratamento injusto expõe os denunciantes à perda não deve ser ignorado, a verdade é que denunciar pode acarretar uma subcarga ao nível financeiro, familiar e psicológico enorme. Como se encontra evidenciado no Considerando 94 *“além da proibição expressa de retaliação imposta por lei, é essencial que os denunciantes que sejam alvo de atos de retaliação tenham acesso a vias de recurso e a uma indemnização. Para tal é crucial que a legislação nacional especifique que os denunciantes devem ter acesso a medidas corretivas que permitam cobrir as consequências diretas, indiretas e futuras de qualquer prejuízo, estabelecendo compensações financeiras e outras soluções como a reintegração, ajuda num processo de candidatura futura, impedindo a conotação negativa do trabalhador no mercado de trabalho.*

---

<sup>67</sup> Considerando 97 da Diretiva.

<sup>68</sup> N.º 5 do artigo 21.º da Diretiva.

Em terceiro lugar, a obrigatoriedade do estabelecimento de canais internos de denúncia consagrada no artigo 8.º da Diretiva, deverá através da sua transposição, ver o seu âmbito alargado, impondo-os a todas as entidades públicas, a nível local, regional e nacional. E porquê? Tal como nos diz NUNO BRANDÃO, o “*Conselho de Prevenção da Corrupção*”<sup>69</sup>, a quem cabe fazer recomendações às entidades públicas na luta anticorrupção, nunca recomendou a implementação de canais internos de denúncias”<sup>70</sup>. Ora, isto significa que as entidades públicas que tomam decisões rotineiramente em áreas como contratação pública, saúde pública, entre outras, permanecem sem um mecanismo de proteção.

Em quarto lugar, a possibilidade de a proteção concedida aos denunciantes ser utilizada abusivamente por pessoas que conscientemente realizam denúncias falsas, como forma de proteção ou dissuasão de sanções disciplinares ou até para manchar o bom nome da entidade empregadora ou de colegas, é um tema que merece a nossa atenção.

A Diretiva exige que os Estados-Membros prevejam “*sanções efetivas, proporcionadas e dissuasivas aplicáveis aos denunciantes nos casos em que se tenha determinado que as pessoas comunicaram ou divulgaram publicamente, com conhecimento de causa, informações falsas*”.

Numa primeira análise podemos pensar que esta previsão poderá ter um efeito dissuasor porque os denunciantes não possuem, normalmente, toda a informação. Poderá, ainda, questionar-se se a norma não irá conceder às organizações a possibilidade de investigarem os motivos que levaram os denunciantes a relatarem informações falsas e a justificar medidas de retaliação e, por fim, que a transposição da disposição será a consagração de uma sanção especial e adicional.

Mas, na verdade, a Diretiva pretende assegurar que existe segurança jurídica na realização da denúncia e que aqueles que decidem dar esse passo estão protegidos de possíveis retaliações, só que essa proteção e segurança não são ilimitadas e não se pode tolerar que declarações e denúncias conscientemente falsas sejam proferidas sem consequências. A liberdade de denunciar implica a responsabilidade de o fazer de forma séria, não podendo este ponto ser ignorado.

---

<sup>69</sup> Disponível em: <http://www.cpc.tcontas.pt/index.html>

<sup>70</sup> NUNO BRANDÃO, ob.cit., p.110.

É essencial que a transposição da Diretiva seja feita de forma transparente, permitindo um debate sério e que assegure uma proteção jurídica clara, eficaz e acessível a quem dela precisar.

A lei é para todos, mas nem todos a sabemos interpretar, parecendo-nos essencial a criação de um texto jurídico, limpo e elucidativo de todas as medidas aplicáveis, nomeadamente, de que forma é que os trabalhadores podem ter acesso às autoridades competentes, quais os canais de denúncia existentes, qual o procedimento a adotar, quais os direitos e deveres dos denunciantes e das entidades patronais, entre outros.

Note-se que esta solução não passa por infantilizar a população ou menosprezar os seus conhecimentos, mas a permitir que todos tenham acesso ao essencial. Só assim alcançaremos o objetivo e contribuiremos para retirar a carga negativa do “*whistleblowing*”, do ato de denunciar.

#### **4. A Proteção do *Whistleblower***

A consagração da figura do *whistleblower* no ordenamento jurídico nacional, pela abrangência e extensão das medidas consagradas na Diretiva, não deixará de ter um impacto significativo ao nível das organizações, mas o legislador português não poderá ignorar que o papel principal desta ação pertence aos trabalhadores, que são essenciais no combate à prática de ilícitos pela entidade patronal.

A verdade é que sempre existiram trabalhadores que denunciaram irregularidades de que tomaram conhecimento no âmbito do seu exercício profissional, dando um exemplo de coragem cívica e expondo-se a situações graves, sofrendo retaliações a vários níveis. O reconhecimento da tutela dos *whistleblowers* vem permitir ao trabalhador denunciar, sem medo, com a certeza de que possui uma rede de segurança jurídica, reconhecendo o interesse público nessa atuação.

Entenda-se que não existe uma obrigação de denunciar, nem se pretende atribuir um estatuto especial aos trabalhadores, nem tão pouco torná-los numa espécie de “*PIDE laboral*”, o que se espera é que através da adoção de novas práticas e procedimentos, surja uma nova cultura de responsabilidade organizacional. Neste particular especto as

estruturas de representação coletiva dos trabalhadores poderão continuar a desempenhar um papel importante.

Poderá dizer-se que em Portugal a relação laboral é composta por três sujeitos: o trabalhador, a entidade patronal e as estruturas de representação coletiva dos trabalhadores ou sindicatos que surgem como meio de contraposição do poder do empregador, atenuando a subordinação, sendo atualmente<sup>71</sup> permitido aos trabalhadores efetuarem denúncias às estruturas de representação coletiva, nomeadamente perante comissões estabelecidas a nível da empresa.

As estruturas de representação coletiva desempenham um importante papel, já que, por vezes, os próprios órgãos internos das organizações podem estar implicados na prática das condutas denunciadas pelo trabalhador, através da influência a nível de gestão que possuem.

Este tipo de denúncia deve ser considerado como denúncia interna, pois o trabalhador que denuncie perante a comissão de trabalhadores mantém a matéria dentro da empresa. Ademais, também os próprios representantes estão obrigados ao dever de sigilo perante a obtenção de informações confidenciais no âmbito do direito de informação ou consulta, caso seja qualificada como confidencial, nos termos do artigo 412.º e 413.º do CT, e proibidos de exercer as suas funções de modo a prejudicar o normal funcionamento da empresa, segundo o artigo 414.º, n.º 1 do CT.

Com a transposição da Diretiva os sindicatos, as estruturas de representação coletiva dos trabalhadores ou os parceiros sociais não veem o seu exercício ou a sua margem de atuação limitados<sup>72</sup> aliás, esta poderá ser uma oportunidade de aprofundar o seu papel no combate a ilícitos e proteção dos trabalhadores, no entanto, é necessário que o legislador defina os parâmetros de intervenção.

Com impacto no nosso tema, não se poderá deixar de tecer algumas considerações quanto à proteção de dados do *whistleblower*, sendo um aspeto essencial na formação da confiança e segurança para iniciar o processo de denúncia.

---

<sup>71</sup> Artigo 404.º do CT.

<sup>72</sup> N.º 4 do artigo 3.º da Diretiva.

À semelhança de outros países da União, a Diretiva 95/46/CE também se aplica a Portugal, tendo sido transportada para o ordenamento jurídico português por força da Lei n.º 67/98, de 26 de outubro (Lei da Proteção de Dados Pessoais)<sup>73</sup>.

Segundo o artigo 3.º da referida Lei, consideram-se dados pessoais “*qualquer informação, de qualquer natureza e independentemente do respectivo suporte, incluindo som e imagem, relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável («titular dos dados»); é considerada identificável a pessoa que possa ser identificada directa ou indirectamente, designadamente por referência a um número de identificação ou a um ou mais elementos específicos da sua identidade física, fisiológica, psíquica, económica, cultural ou social*”.

A Diretiva não ignora este tema, muito pelo contrário, estabelece que o tratamento de dados pessoais deve ser realizado de acordo com o Regulamento (EU) 2016/679 e a Diretiva (EU) 2016/680 e apenas devem ser solicitados e recolhidos dos trabalhadores denunciadores os dados relevantes para o tratamento da denúncia específica. No caso de serem recolhidos inadvertidamente dados pessoais desnecessários, os mesmos devem ser eliminados “*sem demora*”<sup>74</sup>.

Por outro lado, a proteção efetiva da confidencialidade da identidade dos denunciadores é igualmente necessária para a proteção dos direitos e das liberdades de outrem, em particular dos denunciadores<sup>75</sup>. Assim, existe uma obrigação de confidencialidade por parte dos Estados-Membros de assegurarem que a identidade do denunciante não seja divulgada a ninguém, para além “*do pessoal autorizado competente para receber denúncias ou a estas dar seguimento, sem o consentimento explícito do denunciante*”<sup>76</sup>.

A proteção do *whistleblower* só fará sentido e terá o impacto pretendido se existir confiança por parte dos trabalhadores de que estão salvaguardados ao nível da sua identidade e das informações que partilham com as autoridades competentes, dentro ou fora das organizações onde se encontram integrados.

---

<sup>73</sup> Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/239857/details/maximized>

<sup>74</sup> Artigo 17º da Diretiva.

<sup>75</sup> Considerando 85 da Diretiva.

<sup>76</sup> N.º 1 do artigo 16º da Diretiva.

Por esse motivo, o exercício de recolha de informação deve atender aos factos relevantes e que possam no futuro ser utilizados como meios de prova e o seu armazenamento deverá corresponder ao prazo necessário para prevenir e resolver as tentativas de impedir o trabalhador de efetuar uma denúncia ou impedir, frustrar ou atrasar o seu seguimento, nomeadamente, as investigações ou as tentativas de descoberta da identidade dos denunciantes.

Finalmente, na era digital em que nos encontramos, o papel dos *whistleblowers* e a sua consagração no ordenamento jurídico nacional é, mais do que nunca, essencial.

A proteção dos trabalhadores denunciantes levará ao encorajamento da denúncia de irregularidades ou crimes, sendo um mecanismo eficaz na descoberta e prevenção de atos de má gestão, ilegalidades, corrupção ou outros atos censuráveis no seio das organizações.

Caberá ao legislador dar um sinal claro aos potenciais *whistleblowers* de que terão a lei do seu lado caso enveredem pela denúncia, de forma a dissipar eventuais receios de retaliação em virtude da denúncia.

## Conclusões

- I. No presente trabalho desenvolvemos a matéria relativa à consagração da figura do *whistleblower* no ordenamento jurídico português.
- II. Quanto à legislação existente para tutela do trabalhador, constatou-se que na família jurídica da *Common Law* existe legislação concreta quanto a este ponto, sendo um exemplo claro de que à medida que a eficácia da denúncia feita pelos *whistleblowers* foi sendo constatada, o regime foi-se alargando a outros domínios, em relação direta com o reconhecimento da relevância para a salvaguarda do interesse público.
- III. Verifica-se que o legislador e as autoridades públicas portuguesas estão claramente alheadas da figura do *whistleblower*. A própria expressão não se presta facilmente a tradução, assumindo na língua portuguesa um tom pejorativo e alude, por motivos históricos, ao tempo da ditadura, continuando a não ser bem visto o cidadão que tem a coragem de denunciar.
- IV. Por força da figura não possuir qualquer tradição ou expressão na experiência portuguesa, a legislação nacional é escassa, repleta de lacunas e encontra-se fragmentada.
- V. Na cultura empresarial e jurídica nunca houve a perceção de que o *whistleblowing* deveria ser acolhido e estimulado como um meio propício de prevenção de condutas ilícitas.
- VI. A Diretiva (EU) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União, apresenta disposições inovadoras que, se forem devidamente implementadas, irão melhorar os pontos fracos e colmatar as lacunas existentes ao nível da proteção dos trabalhadores denunciadores na maioria dos Estados-Membros.

- VII.** Através da sua aprovação os Estados-Membros têm a oportunidade de reforçar ou implementar medidas alinhadas com os padrões internacionais e as melhores práticas.
- VIII.** Da análise realizada entende-se que, com a consagração da proteção do *whistleblower*, através da proibição de medidas de retaliação, da garantia de confidencialidade e da implementação e divulgação de canais de denúncia – internos ou externos – será possível desenvolver uma cultura organizacional de promoção de condutas éticas e lícitas, onde os trabalhadores assumem a sua parte de responsabilidade no combate à corrupção e à fraude que, por norma, representam consequências danosas para o interesse público.
- IX.** Os trabalhadores denunciadores possuem um papel essencial na exposição da corrupção e outras irregularidades que ameaçam toda a comunidade. Contudo, não recai sobre estes um ónus de realizar a denúncia contra a sua entidade empregadora, mas, no caso de o desejarem fazer, torna-se imprescindível assegurar a sua proteção.
- X.** Reconhecendo que o *whistleblowing* é um instrumento útil no combate e prevenção de crimes e outras infrações a transposição da Diretiva terá de ser feita de forma criteriosa.
- XI.** Defende-se uma legislação robusta como um ponto essencial para proteger quem denuncia e assegurar que as denúncias têm o acompanhamento e tratamento adequado.

- XII.** A intervenção do trabalhador reflete-se numa maior responsabilização e transparência pelo maior comprometimento com os aspetos éticos das organizações a que estão vinculados, sendo menor o risco de retaliação e perseguição e maior a preocupação e compromisso das entidades empregadoras.
- XIII.** Por fim, cumpre salientar, que será sempre necessária uma dose de coragem para assumir a posição de *whistleblower*, sejam quais forem as medidas de proteção consagradas.

## **Bibliografia**

### **BRANDÃO, Nuno**

- “O whistleblowing no ordenamento jurídico português”, in *Revista do Ministério Público*, 161, janeiro: março, 2020, pp. 99-113;

### **CARRIGY, Celina**

- “Denúncia de irregularidades no seio das empresas (Corporate Whistle Blowing)”, 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: 20/02/2021)

### **DELLA BELLA, Angela**

- “La direttiva europea sul whistleblowing: come cambia la tutela per chi segnala illeciti nel contesto lavorativo”, in *Sistema Penale*, dezembro, 2019, disponível em: <https://www.sistemapenale.it/it/scheda/direttiva-europea-whistleblowing-come-cambia-tutela-per-chi-segnala-illeciti-nel-contesto-lavorativo>

(data da última consulta: 24/03/2021)

### **GAMBERINI, Gabriele**

- “Whistleblowing in countries without whistleblower laws: the Italian case”, ADAPT Bulletin, 29 de Maio de 2013, Disponível em: [http://englishbulletin.adapt.it/docs/gamberini\\_29\\_may\\_2013.pdf](http://englishbulletin.adapt.it/docs/gamberini_29_may_2013.pdf).

(data da última consulta: 20/02/2021)

**GUERREIRO, Alexandre**

*ELSA Talks*, in *Podcast*, episódio 8: whistleblowing e a Diretiva Europeia de proteção de Denunciantes, disponível em:

<https://open.spotify.com/episode/56uF3qtlInvq7ETv6R12xki>

(data da última consulta: 03/03/2021)

**GOMES, Júlio**

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

**LOURENÇO, Rodrigo**

- “Aprender a denunciar na era da técnica: o whistleblowing e o impacto da sua consagração legal para as organizações e relações de trabalho”, in *Revista do CEJ*, nºII, 2019, 2019, pp.;

**PIRES, Catarina**

- “Limites dos esforços e dispêndios exigíveis ao devedor para cumprir”, in *Revista Ordem dos Advogados*, Ano 76, 2016, Lisboa, disponível em:  
[https://www.mlgts.pt/xms/files/v1/Publicacoes/Artigos/2017/Revista\\_OA\\_7.pdf](https://www.mlgts.pt/xms/files/v1/Publicacoes/Artigos/2017/Revista_OA_7.pdf)

(data da última consulta: 23/03/2021)

**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)

**SILVA, RITA CANAS DA,**

- “Dever de lealdade do trabalhador e níveis de gestão”, in: *JOSÉ LEBRE DE FREITAS [coord.] – Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Carlos Ferreira de Almeida*: vol. 3. Coimbra: Almedina, 2011, pp. 581-615;

**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-PTFinal1.pdf> ,  
(data da última consulta: 17/03/2021)