

A PROTEÇÃO DE DENUNCIANTES EM PORTUGAL

ESTADO DA ARTE



A Transparência e Integridade/ Transparency International Portugal é a representante portuguesa da coligação global anti-corrupção presente em mais de 100 países. Através de investigação, informação e sensibilização sobre as causas e as consequências da corrupção e da má governança e do desenvolvimento de ferramentas práticas de monitorização cívica, tem como missão mobilizar cidadãos e organizações públicas e privadas em prol da transparência e integridade públicas, em nome de uma democracia mais participada e inclusiva.

Proteção de Denunciante em Portugal: Estado da Arte

Autor: João Ramos

Gestão do Projeto: Karina Carvalho, Marco Dinis Santos, Martim Agarez

Foto de capa: Kristina Flour/ Unsplash

Todos os esforços foram efetuados para verificar a precisão da informação contida neste relatório. Toda a informação foi considerada correta à data de 17 de maio de 2018. A TI-PT não assume responsabilidade por erros ou consequências resultantes do uso impróprio das informações aqui contidas.

© 2018 Transparência e Integridade/ Transparency International Portugal. Todos os direitos reservados.

Coordenação:



Apoio:



DA DENÚNCIA DE CORRUPÇÃO E DA PROTEÇÃO DE DENUNCIANTES*

A Corrupção

Mais do que nunca, os crimes do universo da corrupção assumem uma posição central na discussão pública. Se antigamente estes crimes eram vistos como práticas normais e generalizadas (ou normais porque generalizadas), hoje em dia a corrupção começou a ser abertamente debatida e combatida pelas instituições e cidadãos, o que pode ser constatado na implementação de práticas de controlo e risco no seio das autoridades e instituições, nas numerosas manchetes de jornais, noticiários e recentes casos, alguns a correr termos em tribunal, envolvendo conhecidas figuras nacionais e internacionais, da política e não só.

A corrupção e crimes conexos¹ são agora tratados como “um fenómeno social, político e económico complexo”, que leva ao enfraquecimento do Estado de Direito e “viabiliza práticas que aumentam as tensões sociais, diminuem a oferta de serviços, facilitam a atuação do crime organizado e comprometem o desenvolvimento”². Nas assertivas palavras de Luís de Sousa, passou a encarar-se esta criminalidade como lesante da “essência da democracia e [d]os seus valores fundamentais (de igualdade, transparência, livre concorrência, imparcialidade, legalidade, integridade)”³.

Pertencendo à criminalidade económico-financeira ou aos “crimes de colarinho branco”, a corrupção, o chamado “crime sem rosto”⁴, é um delito cuja vítima não é diretamente identificável. Com efeito, à partida, se alguém efetua um pagamento indevido a um funcionário público tendo em vista a prática de certo ato, não encontramos imediatamente uma vítima determinada dessa

*A presente análise é baseada em grande medida no trabalho desenvolvido pelo autor na dissertação do Mestrado em Ciências Jurídico-Forenses, pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, que aguarda data de defesa pública da mesma.

¹ Com a expressão “corrupção e crimes conexos” referimo-nos à criminalidade que tem por denominador comum a ligação à função pública e abarca os crimes de corrupção, peculato, participação económica em negócio, fraude, tráfico de influências, abuso de poder, branqueamento de capitais, recebimento indevido de vantagem ou administração danosa.

² DÂMASO SIMÕES, EUCLIDES, “Contra a corrupção (Propostas terapêuticas para uma endemia antiga)”, in *JULGAR* online, fevereiro de 2014, pág. 1.

³ DE SOUSA, LUÍS, *Corrupção*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011, pág. 12.

⁴ MORGADO, MARIA JOSÉ, VEGAR, JOSÉ, *O Inimigo sem rosto – Fraude e Corrupção em Portugal*, Dom Quixote, 1ª edição, 2003, pág. 28.

infração. Não existe um substrato físico, uma pessoa diretamente lesada pelo delito, pois a vítima não se trata de ninguém em particular, mas do Estado, da sociedade em geral (de todos os cidadãos, se se quiser). Ademais, a inexistência de uma vítima propriamente dita propicia uma maior alienação das pessoas que eventualmente tenham conhecimento do crime. Uma vez que não se veem como vítimas de qualquer infração, não desencadeiam os meios (não denunciam) para iniciar uma investigação dos factos, reduzindo ainda mais as possibilidades de obtenção de provas. Na corrupção existe ainda um fator particular de distinção de outros crimes: a existência de um acordo de vontades entre corrompido e corruptor, que faz com que nenhum se veja a si **mesmo como vítima do outro, aludindo novamente ao “crime sem rosto” ou “crime sem vítima”**⁵. Assim, a corrupção é uma criminalidade cujas denúncia e investigação assumem particulares dificuldades, uma vez que não existem vítimas ou ofendidos concretos que possam comunicar e auxiliar as autoridades de investigação criminal na perseguição dos infratores.

No que toca a Portugal, a corrupção é um dos temas mais falados e, atualmente, mais escrutinados pelo público. Os Programas Nacionais de Reformas para 2016-2020 e 2016-2022, aprovados pelo Conselho de Ministros, incluem a luta contra a corrupção e crimes conexos na temática da modernização do Estado e da Justiça mais transparente e democrática. Também o Ministério Público erigiu a luta contra a corrupção e criminalidade económico-financeira como um dos seus objetivos estratégicos para o triénio judicial 2015-2018, colocando-a em primeiro lugar na lista de áreas prioritárias⁶. Nos anos judiciais de 2014 a 2017 foram registados 5564 inquéritos relativos a corrupção e crimes conexos

Apesar dos avanços registados nos últimos anos, a perceção que os cidadãos portugueses têm da corrupção e crimes conexos demonstra que ainda existe um longo a caminho a percorrer. De acordo com o Índice de Perceção da Corrupção da *Transparency International*⁷, Portugal tem-se mantido no percentil 63% desde 2012, abaixo da média europeia. Segundo os dados do

⁵ CRUZ SANTOS, CLÁUDIA, BIDINO, CLÁUDIO, THAÍS DE MELO, DÉBORA, *A corrupção - Reflexões (a partir da lei, da doutrina e da jurisprudência) sobre o seu Regime Jurídico-Criminal em Expansão no Brasil e em Portugal*, Coimbra Editora, 2009, pág. 103.

⁶ Ministério Público, *Objetivos Estratégicos trianuais e anuais - Triénio 2015-2018*, disponível em <http://www.ministeriopublico.pt/pagina/documentos-estrategicos>

⁷ Disponível em https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017

Eurobarómetro Especial sobre a Corrupção⁸, 92% dos portugueses acreditam que a corrupção é um problema comum no país, 54% afirma que o nível de corrupção aumentou e 42% respondem que a corrupção afeta diretamente a sua vida diária.

É interessante notar que, apesar de ser uma prática condenada pela maioria dos cidadãos, comportamentos menos éticos são ao mesmo tempo vistos como toleráveis quando se questiona **o cidadão acerca de um caso concreto. Segundo um estudo recente sobre “copianço” no Ensino Superior**⁹, dois em cinco estudantes indicam considerarem normal copiarem dos seus colegas num exame, uma vez que essa possibilidade assiste a todos. Ou seja, apenas condenam a fraude quando esta não é acessível a todos. Trata-se de uma certa tolerância à fraude “democrática”.

O facto de existir um elevado índice de perceção dos níveis de corrupção em Portugal, aliado a uma noção de certa permissibilidade ao fenómeno quando acessível a todos e em benefício próprio, demonstra que é ainda necessária uma mudança de mentalidades e atitudes no nosso país. Como bem refere Luís de Sousa, os “portugueses frequentemente escolhem fazer mais do que a lei permite e menos do que a ética exige. Em termos abstratos, a maioria dos cidadãos rejeita a corrupção. Contudo, na prática, perante constrangimentos reais à satisfação das suas necessidades, acaba por aceder”¹⁰.

A gradual importância dos denunciadores

Durante muito tempo, manteve-se a ideia de que, ainda que o denunciante estivesse a colocar em causa práticas menos transparentes de agentes públicos e, portanto, a zelar pelo cumprimento da lei e pelos interesses da comunidade, alguém que apresentasse queixa ou

⁸ Disponível em

<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2176>

⁹ ALMEIDA, FILIPE (Coord.), *A ética dos alunos e a tolerância de professores e instituições perante a fraude académica no ensino superior*, noticiado por Cláudia Fernandes,

“Ensino Superior: Dois em Cada Cinco Estudantes Acham Normal Copiar”, JPN, 6 de abril de 2016. Disponível em <https://jpn.up.pt/2016/04/06/ensino-superior-dois-cinco-acham-normal-copiar/>

¹⁰ DE SOUSA, LUIS, *Corrupção*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011, pág. 50.

denunciasse certa prática era visto como um “bufo” ou um “chibo”, um traidor que obstava ao funcionamento tido como normal da máquina administrativa.

Porém, a figura do denunciante de corrupção e crimes conexos tem vindo a adquirir uma importância gradual no combate a esta criminalidade, sendo a denúncia considerada um dos **instrumentos principais nesta “guerra”**. O denunciante passou a ser visto como um herói martirizado, por ter tido a coragem de tornar pública determinada irregularidade/crime, sabendo de antemão as consequências negativas que isso poderia originar na sua vida pessoal e/ou profissional. Existem casos recentes e paradigmáticos de denunciadores, como Edward Snowden nos EUA e a WikiLeaks de Julian Assange, sendo comum a todos eles o grande sacrifício pessoal, que sofreram ameaças e retaliações por parte dos aparelhos estaduais.

A relevância reconhecida às denúncias no combate à corrupção e crimes conexos terá que ver, porventura, com a constatação de que a deteção desta criminalidade ocorre principalmente de duas formas distintas: por um lado, através da fiscalização interna e externa das entidades; por outro, mediante as denúncias realizadas por colaboradores das entidades ou por meros cidadãos preocupados com o normal funcionamento das instituições. De facto, um trabalhador de uma dada empresa tem maior facilidade em encontrar ou se deparar com irregularidades praticadas no seio da própria empresa do que as autoridades; um cidadão apercebe-se diretamente de irregularidades num serviço público que está a utilizar; um funcionário de uma autarquia tem conhecimento privilegiado sobre factos praticados na sua divisão.

Assim, a denúncia é vista como um meio eficaz para a deteção e prevenção de crimes, que contribui para a responsabilização dos seus agentes e para o incremento da transparência e integridade numa sociedade. Ao ato de denunciar estão subjacentes valores democráticos fundamentais como a liberdade de expressão e de informação, o interesse público e a proibição da discriminação no trabalho ou fora dele.

Por outro lado, a denúncia de irregularidades é também considerada cada vez mais importante pelos empregadores¹¹, uma vez que se relaciona umbilicalmente com a sua responsabilidade. Os

¹¹ Como a Deloitte ou a Galp Energia. <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/au/Documents/risk/deloitte-au-risk-whistleblower-services-121114.pdf>

empregadores têm interesse próprio em que os seus funcionários lhes comuniquem riscos ou irregularidades de que tenham conhecimento, por forma a serem controlados ou eliminados o mais cedo possível, antes de causarem consequências mais graves, nomeadamente para o negócio da empresa ou para a imagem de um serviço público¹². Os patrões também têm interesse em que os denunciante denunciem, pelo menos num primeiro momento, através dos canais internos da organização, justamente porque aqui ainda possuem o controlo total da situação.

A sociedade civil também não tem ficado imune à crescente importância dos denunciante. Aliás, vários dos contributos nesta matéria têm sido providenciados por estudos e projetos de organizações não governamentais sem fins lucrativos, como a *Transparency International*¹³ ou a *Public Concern at Work*¹⁴. Com efeito, a *Transparency International* tem publicado variados trabalhos sobre a proteção de denunciante, tendo nomeadamente elencado um conjunto de princípios que devem orientar uma política de proteção de denunciante eficaz, fruto de um estudo das melhores práticas legislativas¹⁵.

Em Portugal, a TI-PT tem vindo a desenvolver o seu trabalho junto dos cidadãos através da Provedoria-TI-PT, incentivando e aconselhando quando abordada por denunciante ou potenciais denunciante. Esta plataforma de denúncias assegura a confidencialidade dos dados do denunciante e permite dar uma resposta orientada para cada situação, ao mesmo tempo que confere uma chave de acesso ao denunciante para que este possa consultar o estado do seu caso.

Mas não só. A TI-PT tem também publicado literatura sobre esta matéria, como o relatório *Uma Alternativa ao Silêncio: A Proteção de Denunciante em Portugal*¹⁶, em que alertou para as questões que o tema levanta no nosso país e o que ainda há por fazer, ou outros estudos que

<https://www.galp.com/pt/governo-societario/etica-e-conduta/comunicacao-de-irregularidades>

¹² STEPHENSON, PAUL e LEVI, MICHAEL, *The Protection of Whistleblowers – A study on the feasibility of a legal instrument on the protection of employees who make disclosures in the public interest*. Conselho da Europa, 2012, pág. 5.

¹³ Por exemplo, a publicação mais recentemente, Transparency International, *A Best Practice Guide fo Whistleblowing Legislation*, 2018.

¹⁴ Public Concern at Work e Universidade de Greenwich, *Whistleblowing: The Inside Story – A study of the experience of 1000 whistleblowers*, 2013.

¹⁵ Transparency International, *International Principles for Whistleblower Legislation*, 2013. Disponível em https://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation

¹⁶ TI-PT, *Uma Alternativa ao Silêncio: A proteção de denunciante em Portugal*, 2013.

acabam também por incidir no tópico, como as publicações sobre manipulação de resultados desportivos¹⁷⁻¹⁸ ou beneficiários efetivos e transparência fiscal¹⁹⁻²⁰.

Após esta breve exposição, facilmente percebemos que a proteção de denunciante é uma questão central na luta contra a corrupção e crimes conexos. A denúncia é importante na prevenção, deteção e repressão da criminalidade e funciona como uma espécie de instrumento de fiscalização dispersa²¹, nos termos do qual todo o cidadão tem o direito/dever de comunicar irregularidades de que tenha conhecimento, naquilo que constitui um reflexo do princípio democrático e da cidadania ativa.

Através da presente análise do estado da arte relativa à proteção e garantias dos denunciante em Portugal, pretende-se perceber se existiu alguma evolução, nomeadamente legislativa, desde a publicação, pela TI-PT, do relatório sobre proteção de denunciante em 2013. Por serem pertinentes, colocam-se as seguintes questões: existe uma moldura legal adequada para a proteção dos denunciante contra retaliações e outras consequências injustificadas? Essas proteções são efetivas? Quais são os pontos fortes e fracos dos regimes de proteção em vigor?

No seguimento das conclusões alcançadas e da análise das diferentes soluções presentes em ordenamentos distintos, tentar-se-á reunir um conjunto de recomendações com o objetivo de proporcionar uma base sustentável para alterar mentalidades, normas e práticas.

Definição de denunciante

A *Transparency International* define denúncia ou *whistleblowing* como a divulgação ou denúncia de irregularidades, incluindo corrupção, outras infrações penais, violações de obrigações legais, erros judiciais, riscos específicos para a saúde pública, segurança ou meio ambiente, abuso de

¹⁷ TI-PT, *Manipulação de Resultados no Futebol Português – Perceções, Atitudes, Riscos e Narrativas*, 2014. Disponível em <http://dev.transparencia.pt/wp-content/uploads/2017/04/Manipulacao.pdf>

¹⁸ TI-PT, *Manipulação de Resultados Desportivos em Portugal – Estado da Arte após a ratificação da Convenção sobre a Manipulação das Competições Desportivas*, 2017. Disponível em https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2017/11/Manipulacao-de-resultados-desportivos-em-Portugal_web.pdf

¹⁹ TI-PT, *Beneficiários Efetivos e Transparência Fiscal*, 2017. Disponível em <https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2017/03/Relatório-EBOT.pdf>

²⁰ Também o parecer sobre as propostas legislativas do Governo sobre o tema: TI-PT, *Combate ao Branqueamento de Capitais - Parecer sobre as propostas legislativas do Governo*, 2017. Disponível em <https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2017/08/Parecer-TI-PT-COFMA.pdf>

²¹ TI-PT, *Uma Alternativa ao Silêncio: A proteção de denunciante em Portugal*, 2013, pág. 6.

autoridade, uso não autorizado de fundos ou bens públicos, má gestão, conflitos de interesses e atos que visem encobrir qualquer uma das práticas mencionadas. Em termos genéricos, um denunciante ou *whistleblower* é definido como qualquer funcionário público ou do setor privado que divulgue informações sobre este tipo de irregularidades e que corra risco de retaliação por isso mesmo, incluindo indivíduos que não se enquadrem na relação de emprego tradicional, como consultores, empreiteiros, estagiários, voluntários, trabalhadores-estudantes, trabalhadores temporários, ex-funcionários²² e mesmo pessoas que estejam em processo de recrutamento. Porém, julgamos que um denunciante também pode ser alguém que não tenha qualquer relação de trabalho com a pessoa ou entidade em que são praticadas as irregularidades, como um utente de um serviço de saúde ou um consumidor de serviços. Importante é que esse cidadão ou utente tenha conhecimento relevante para que possa ser protegido²³.

A informação que os denunciantes prestam pode ser comunicada aos seus colegas, supervisores, supervisores ou autoridades competentes ou público em geral, mediante a comunicação social.

Saliente-se que a figura do denunciante ou *whistleblower* é diferente da figura do agente arrependido ou do criminoso que colabora com as autoridades judiciárias tendo em vista uma atenuação ou isenção de pena, situação frequentemente apelidada de delação premiada no Brasil, ou colaboração premiada em Portugal²⁴. Na segunda situação, o indivíduo que comunica o crime às autoridades ou colabora com as mesmas é ele próprio um agente desse crime, ao passo que um denunciante ou *whistleblower* nunca toma parte como autor ou cúmplice do ilícito.

Face à já referida enorme relevância da denúncia de corrupção e crimes conexos, torna-se necessária a criação de mecanismos de proteção dos denunciantes, que lhes permitam comunicar os factos com segurança e assegurem a sua defesa contra eventuais retaliações dos corruptores ou corrompidos. A falta de proteção legal adequada traduz-se num desincentivo à comunicação de irregularidades, preferindo a pessoa permanecer em silêncio do que colocar-se potencialmente em risco profissional ou pessoal. Pelo que a proteção destas pessoas pode (e

²² Transparency International, *Whistleblowing in Europe – Legal protections for Whistleblowers in the EU*, 2013, pág. 8.

²³ Também é esta a posição do Parlamento Europeu na Resolução de 24 de outubro de 2017 [procedimento 2016/2224(INI)].

²⁴ Tema que gera muita polémica na atualidade: <http://expresso.sapo.pt/sociedade/2017-06-04-A-grande-polemica-da-delacao-premiada>

deve) ser imposta, designadamente, mediante garantias laborais para os funcionários, a criação de canais internos ou externos para comunicação de irregularidades ou também a possibilidade de a identidade do denunciante não ser revelada no âmbito do processo que resultou da denúncia.

Proteção de denunciante na Europa e noutros contextos internacionais

As denúncias e a proteção de denunciante assumem, hoje em dia, um papel central no debate e no combate à corrupção e crimes conexos, sendo este facto facilmente verificável através da simples leitura dos vários acordos internacionais sobre a matéria. Não só organizações internacionais, mas também a sociedade civil e o setor privado reconhecem a importância dos mecanismos de proteção de denunciante. Porém, este reconhecimento não foi prontamente assegurado, antes foi sendo construído gradualmente e em consonância com o desenvolvimento e aperfeiçoamento dos instrumentos de combate à corrupção que foram surgindo no âmbito internacional e europeu.

Nas convenções

A Convenção n.º 158 da Organização Internacional do Trabalho sobre demissão de funcionários por iniciativa do empregador, de 1982, já previa, na al. c) do art. 5º, que a apresentação de queixa ou a participação em procedimento contra o empregador por alegada violação de leis ou regulamentos, ou ainda o recurso às autoridades administrativas competentes, não constitui justa causa para rescisão do contrato com o funcionário²⁵. Por outro lado, a Convenção Interamericana contra a Corrupção, adotada a 29 de março de 1996, referia, no n.º 8 do art. 3º, a necessidade de criação de instrumentos que protegessem funcionários públicos e cidadãos que denunciasses, com boa fé, atos de corrupção²⁶.

²⁵ Convenção n.º 158 da Organização Internacional do Trabalho, disponível em http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C158 [Consultada a 31-03-2018].

²⁶ Convenção Interamericana contra a Corrupção, disponível em <http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/b-58.htm> [Consultada a 30-03-2018].

Na Europa, é de destacar a Convenção Penal do Conselho da Europa sobre a Corrupção, assinada em 1999 e adotada por Portugal, e que foi pioneira na consagração expressa de uma norma referente à proteção de denunciante no Velho Continente. Com efeito, no art. 22º da dita convenção prevê-se que os Estados assinantes instituem as medidas necessárias e adequadas para garantir a proteção efetiva de denunciante e testemunhas de corrupção e crimes conexos. Por outro lado, a Convenção Civil do Conselho da Europa sobre a Corrupção, assinada também em 1999 e não adotada por Portugal, refere no seu art. 9º a proteção, contra qualquer sanção, de trabalhadores que tenham denunciado de boa fé situações de corrupção às pessoas ou autoridades competentes.

Saliente-se ainda a importância da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC), também conhecida como Convenção de Mérida, e adotada por Portugal em 2007. O art. 8º, **especialmente no seu n.º 4, refere que cada Estado “considerará (...) a possibilidade de estabelecer medidas e sistemas para facilitar que os funcionários públicos denunciem atos de corrupção às autoridades competentes quando tenham conhecimento deles no exercício das suas funções”. Já no art. 33º, prevê-se que “Cada Estado Parte considerará a possibilidade de incorporar no seu ordenamento jurídico interno medidas apropriadas para proporcionar proteção, contra todo o tratamento injusto, de pessoas que denunciem junto das autoridades competentes, de boa fé e com motivos razoáveis, quaisquer atos relacionados com os delitos estabelecidos de acordo com a presente Convenção”.**

Em 2009, o Conselho da OCDE adotou a Recomendação de Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, na qual se exorta os países a adotar medidas de proteção de denunciante do setor público e privado²⁷. Na Cimeira do G20 de Seul, em 2010, foi aprovado um Plano de Ação Anti-Corrupção que destacava a necessidade de proteção de *whistleblowers*, pois reconheceu-se que o risco de corrupção é significativamente mais elevado em ambientes em que os denunciante de irregularidades não

²⁷ Conselho da OCDE, *Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, 2009. Disponível em <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44176910.pdf> [Consultada a 30-03-2018].

são incentivados ou protegidos²⁸. Na recomendação n.º 7 do Plano de Ação Anti-Corrupção apela-se a que as pessoas que denunciem de boa fé atos de corrupção devem ser protegidas contra atos de retaliação e discriminação, devendo os países criar e implementar mecanismos de proteção de denunciante.

No direito da União Europeia

No âmbito da União Europeia, existem vários diplomas setoriais que contêm disposições sobre proteção de denunciante.

O Regulamento (UE) n.º 596/2014 do Parlamento e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativo a abuso de mercado, assume que a proteção efetiva de denunciante é essencial para assegurar o funcionamento adequado do mercado interno europeu. No art. 32º, este diploma refere que os Estados-Membros devem garantir a existência de mecanismos efetivos que permitam a denúncia de infrações, consumadas ou potenciais.

Veja-se também o Regulamento (UE) n.º 376/2014 do Parlamento e do Conselho, de 3 de abril de 2014, relativo à comunicação, à análise e ao seguimento de ocorrências na aviação civil, que prevê no seu art. 16º medidas de proteção da identidade de denunciante de acidentes ou ocorrências nesta matéria.

Por outro lado, a Diretiva 2013/30/UE do Parlamento e do Conselho, de 12 de junho de 2015, relativa à segurança das operações *offshore* **de petróleo e gás, refere que** “Para assegurar que nenhuma preocupação de segurança relevantes são negligenciadas ou ignoradas, é importante estabelecer e incentivar métodos adequados para a comunicação confidencial dessas preocupações e proteger os denunciante” (**preâmbulo 41**).

Em 2014 o Comité de Ministros do Conselho da Europa adotou a Recomendação CM/Rec(2014)7 sobre proteção de denunciante, que incentiva os Estados-Membros a criarem um quadro jurídico

²⁸ G20, *Plano de Ação Anti-Corrupção – Proteção de denunciante (Estudo sobre legislação de proteção de denunciante, coletânea de melhores práticas e princípios orientadores)*, 2011. Disponível em <https://www.oecd.org/q20/topics/anti-corruption/48972967.pdf> [Consultada a 30-03-2018].

abrangente para a proteção de denunciantes numa relação laboral *de facto* com uma entidade pública ou privada, sejam eles remunerados ou não e independentemente do seu estatuto legal²⁹. Ademais, esta recomendação ainda estabelece 29 princípios que os Estados-Membros devem observar na adoção de legislação de proteção de denunciantes.

Também a Diretiva 2015/849/UE do Parlamento e do Conselho, de 20 de maio de 2015 (conhecida como 4.ª Diretiva Anti-Branqueamento de Capitais e Contra o Financiamento do Terrorismo), no art. 37º, dispõe que a denúncia de irregularidades pelo trabalhador/funcionário, desde que realizada em boa fé, não constitui violação de quaisquer deveres de confidencialidade contratuais ou legais. No art. 38º esta Diretiva estabelece, ainda que de forma muito genérica, que os denunciantes de suspeitas de branqueamento de capitais e financiamento de terrorismo devem ser protegidos contra ameaças ou atos hostis, especialmente contra atos discriminatórios dos seus empregadores.

Mais recentemente, a Diretiva 2016/943/EU do Parlamento e do Conselho, de 8 de junho de 2016³⁰, previu que a denúncia de irregularidades, desde que realizada com o intuito de proteger o interesse público geral, constitui uma das exceções ao regime legal de proteção de segredos comerciais (preâmbulo n.º 20 e art. 5º).

Também existem disposições referentes a proteção de denunciantes nos regulamentos internos dos órgãos da UE, tais como o Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias e o Regime Aplicável a Outros Agentes. Os funcionários europeus devem comunicar internamente ou diretamente ao Organismo Europeu de Luta Anti-Fraude (OLAF) os factos irregulares que conheçam. No que toca à Comissão Europeia, este órgão implementou em 2012 as *Whistleblowing Guidelines*, que, embora se baseiem em grande medida nos Estatutos, providenciam maior detalhe nesta matéria.

²⁹ Comité de Ministro do Conselho da Europa, *Recomendação CM/Rec(2014)7*. Disponível em https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806ffd1 [Consultada a 30-03-2018].

³⁰ O prazo de transposição desta diretiva é até 9 de junho de 2018.

Na jurisprudência internacional

No que toca à jurisprudência relevante, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) tem vindo a firmar uma orientação importante para a definição de um regime jurídico de proteção de denunciante. O TEDH considera a proteção de denunciante um corolário da liberdade de expressão e informação, segundo o previsto no art. 10º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH), e tem considerado os casos de retaliação contra denunciante como uma violação dessa liberdade. É que a liberdade de expressão e **informação “constitui um dos mais relevantes meios de controlo do exercício dos poderes (político, económico ou social), nomeadamente no caso de abuso pelos seus titulares”**³¹. O TEDH firmou uma orientação segundo a qual a liberdade de expressão e de informação (que um denunciante exerce ao denunciar) só pode ser restringida se essa restrição estiver expressamente prevista na lei, se prosseguir algum dos fins descritos no n.º 2 do art. 10º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e se for necessária numa sociedade democrática para atingir esses fins. Este último requisito é frequentemente o mais preponderante nas decisões que levam aquele tribunal a condenar os Estados por violação da liberdade de expressão e de informação do denunciante.

O acórdão que iniciou esta corrente jurisprudencial do TEDH foi o do caso *Guja vs. Moldávia*, seguido do *Heinisch vs. Alemanha*. Portugal também já tem sido condenado por violações da liberdade de expressão decorrentes da não proteção de denunciante, nomeadamente no caso *Bargão e Domingos Correia vs. Portugal*³².

Perspetivas futuras na UE

Em virtude dos vários diplomas acima referidos e do debate que tem existido ao longo dos últimos anos, várias são as vozes que propõem a criação de instrumentos jurídicos abrangentes sobre proteção de denunciante a nível europeu. Existe inclusivamente um projeto de diretiva (*draft*

³¹ MOREIRA DAS NEVES, J. F., “A Tutela da Honra frente à Liberdade de Expressão numa Sociedade Democrática, in *Data Venia*, n.º 5, 2016, pág. 77.

³² Sobre este caso, BURGOA, ELENA, “Outros desafios no combate à corrupção: reflexões a propósito do Acórdão *Bargão e Domingos Correia vs. Portugal* (2012-TEDH)” in FARIA E COSTA, JOSÉ (Org.), *Os Crimes de Fraude e a Corrupção no Espaço Europeu*, Coimbra Editora, 2014. Outros acórdãos relevantes em que o Estado português foi condenado: *Lopes da Silva vs. Portugal*, de 28-9-2000., *Almeida Azevedo vs. Portugal*, de 23-1-2007 *Mestre vs. Portugal*, de 26-04-2007 *Leonel Azevedo vs. Portugal*, de 27-3-2008 *Público vs. Portugal*, de 7-12-2010.

directive) da autoria da coligação Os Verdes/Aliança Livre Europeia³³, que parece seguir as recomendações e as melhores práticas internacionais nesta matéria.

O Parlamento Europeu emitiu a Resolução de 24 de outubro de 2017³⁴ [procedimento 2016/2224(INI)], sobre as medidas legítimas para proteger os denunciantes que agem no interesse público ao divulgarem informações confidenciais de empresas e organismos públicos. Esta Resolução, de entre outras coisas, insta a Comissão Europeia a apresentar até ao final daquele ano uma proposta legislativa horizontal que garanta um elevado nível de proteção de denunciantes a todos os níveis³⁵. **Este documento afirma que “a proteção de denunciantes é fundamental para a correta aplicação das competências da União Europeia” e que “a falta de proteção adequada dos denunciantes prejudica a proteção dos interesses financeiros da UE”³⁶.** Lamenta ainda o facto de os denunciantes enfrentarem ações judiciais quando atuam no interesse público, defende a criação de mecanismos internos e externos eficazes de comunicação de ilegalidades e ilícitos (incluindo a possibilidade de confidencialidade da identidade do denunciante ou mesmo o anonimato), bem como salienta o papel ativo que as instituições devem ter no auxílio e apoio aos denunciantes.

Por outro lado, a Provedora de Justiça Europeia também incentivou os órgãos europeus à criação de mecanismos internos de denúncia de irregularidades, após verificar que nem todas as instituições dispunham dos mesmos³⁷, bem como se mostrou disposta a analisar a possibilidade de criação de um órgão que acompanhe, a nível judiciário, financeiro e psicológico, os denunciantes em todo o processo de denúncia, instando a Comissão Europeia a estudar a viabilidade de atribuir essas funções à Provedora.

³³ Greens/European Free Alliance, *Whistleblower Protection in the Public and Private Sector in the European Union – A Draft Directive*, 2016. Disponível em https://www.greens-efa.eu/legacy/fileadmin/dam/images/Transparency_campaign/WB_directive_draft_for_consultation_launch_May_2016.pdf [Consultada a 05-08-2017].

³⁴ Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P8-TA-2017-0402> [Consultada a 31-03-2018].

³⁵ Ponto 1 da Resolução.

³⁶ Pontos 23 e 24 da Resolução.

³⁷ Provedor de Justiça Europeu, *Comunicado de imprensa n.º 3/2015*. Disponível em <https://www.ombudsman.europa.eu/pt/press/release.faces/pt/59135/html.bookmark> [Consultada a 31-03-2018].

A Comissão Europeia, no seu Programa de Trabalho de 2017, referia que iria “analisar o alcance de legislação horizontal ou de outra setorial ao nível da UE para proteger denunciante que **exponham condutas ilegais**”³⁸. Inclusivamente, nesse ano o Presidente Jean-Claude Juncker prometeu uma proposta para melhorar e harmonizar a proteção de denunciante na EU, no seguimento de escândalos recentes de evasão fiscal no Luxemburgo³⁹. Apesar de não ter surgido qualquer iniciativa legislativa sobre esta matéria no ano transato, a Comissão apresentou uma proposta de diretiva no passado dia 23 de abril⁴⁰, que parece, de um modo geral, ser um excelente passo na evolução da proteção de denunciante.

A proposta de diretiva visa estabelecer padrões mínimos e horizontais de proteção de denunciante em todos os Estados Membros, abrangendo um grande número de áreas e indivíduos, e consagrando um nível elevado de proteções através da obrigação de estabelecimento de canais de denúncia nas entidades públicas e privadas, bem como da proteção contra atos retaliatórios. Tendo sido apresentada a proposta, resta-nos acompanhar atentamente o processo legislativo que se desenrolará no Parlamento Europeu e no Conselho da Europa, e no qual a proposta poderá sofrer alterações. A *Transparency International* terá, naturalmente, um papel importante nesta fase, devendo ser chamada a pronunciar-se sobre a proposta no momento oportuno.

³⁸ Comissão Europeia, *Commission Work Programme 2017 – Delivering a Europe that protects, empowers and defends*, 2016, pág. 12. Disponível em https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2017_en.pdf [Consultada a 30-03-2018].

³⁹ <http://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/juncker-promises-eu-law-to-protect-whistleblowers/> [Consultada a 30-03-2018].

⁴⁰ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3441_en.htm [Consultada a 17-05-2018].

PROTEÇÃO DE DENUNCIANTES EM PORTUGAL

Considerações gerais

Segundo o portal da Procuradoria-Geral da República (PGR), **denunciar consiste em “fazer o relato de factos perante a entidade competente: contar o quê, quem, quando, onde, como, porquê”**⁴¹. Apesar de não existir referência no Código Penal (CP) e o Código de Processo Penal (CPP) não fornecer uma definição de denúncia propriamente dita, podemos definir a mesma, genericamente e no âmbito do direito português, como um meio de dar conhecimento às autoridades de determinados factos enquadráveis numa ilegalidade ou num crime, para que seja iniciada investigação sobre os mesmos e, eventualmente, os seus autores sejam acusados e condenados pela sua prática⁴².

Como se tem vindo a escrever, a denúncia constitui um instrumento muito importante para a prevenção, deteção e investigação da criminalidade, o que adquire uma acuidade ainda maior quando se trata de corrupção e crimes conexos. Muitas das vezes, em virtude da natureza desta **criminalidade, que promove o chamado “pacto de silêncio”**⁴³, a denúncia torna-se no único meio de conhecimento do crime para as autoridades para a perseguição dos infratores.

A denúncia, sendo uma das modalidades de aquisição da notícia do crime pelo Ministério Público, é uma das possíveis formas de iniciar um processo penal. Assim, a denúncia constitui uma forma de participação efetiva dos cidadãos no exercício da ação penal, ideia decorrente da democratização do direito e da democracia participativa.

Numa primeira análise, a denúncia parece ser muito semelhante à figura da queixa. Ambas as figuras têm como objetivo a comunicação de uma ilegalidade ou um ilícito e, muitas das vezes, coincidem na mesma pessoa e são realizadas simultaneamente. No entanto, a queixa apenas

⁴¹ <http://www.ministeriopublico.pt/perguntas-frequentes/queixa> [Consultada a 31-03-2018].

⁴² A fórmula da definição aqui ensaiada refere-se apenas à denúncia às autoridades competentes. Porém, como já referimos anteriormente, a denúncia pode ter como destinatários também os colegas ou superiores hierárquicos do denunciante, ou ainda o público em geral, se for realizada através dos meios de comunicação social, por exemplo.

⁴³ Pode ler-se na **plataforma de denúncias da PGR que “as características e a natureza dos atos de corrupção, designadamente o secretismo dos acordos entre os indivíduos envolvidos, tornam difícil a identificação e deteção de tais comportamentos.”**

pode ser apresentada por quem tenha esse direito de acordo com o art. 113º do CP, ao passo que a denúncia pode ser apresentada por qualquer pessoa. Podemos dizer que a denúncia é uma manifestação de conhecimento ou uma declaração de ciência, ao passo que a queixa é uma manifestação de vontade⁴⁴, por isso esta exige uma autoria determinada daquele que tem um interesse ou um direito próprio na sua apresentação e desempenha uma função dirigida à perseguição criminal do agente⁴⁵. Ou seja, a queixa tem uma função processual própria que a denúncia não possui.

Conforme referido noutro trabalho, a “definição da denúncia como um direito ou um dever é complexa: por um lado, poderá classificar-se como um dever profissional (como aquele que vem previsto no art. 242.º CPP para órgãos de polícia criminal e funcionários públicos), também poderá dizer-se que é um dever cívico de todos os cidadãos reportar às autoridades competentes quaisquer situações ilícitas que vão contra interesses públicos ou coletivos; por outro lado, poderá configurar-se como um direito: o direito a denunciar (conforme previsto no art. 244.º CPP que prevê a “denúncia facultativa” feita por qualquer cidadão), o direito a reclamar e o direito à liberdade de expressão.⁴⁶ De facto, a denúncia de crimes está intimamente ligada à liberdade de expressão e de informação, como o TEDH tem vindo a explicitar e conforme poderemos verificar adiante⁴⁷.

Logo à partida, é evidente que a denúncia exerce uma função essencial para o processo, que é precisamente a comunicação de factos às autoridades, aos quais aquelas, de outro modo, provavelmente não teriam acesso. O denunciante, através da denúncia, tem assim a função pré-processual de fornecer os dados necessários para que as autoridades competentes adquiram a notícia do crime. Contudo, o papel do denunciante pode não se reduzir a este primeiro impulso. Pode até ser desejável que o denunciante continue a colaborar com as autoridades ao longo da investigação, uma vez que provavelmente terá conhecimentos privilegiados acerca dos factos e

⁴⁴ MARQUES DA SILVA, GERMANO, *Curso de Processo Penal III, Verbo*, 3ª edição, 2009, pág. 62.

⁴⁵ Também assim, ac. do Tribunal da Relação do Porto de 16-10-2013, proc. 150/10.5PBCBR.P1 (Relator: Neto de Moura). Disponível em www.dgsi.pt

⁴⁶ TI-PT, *Uma Alternativa ao Silêncio: A proteção de denunciantes em Portugal*, 2013, pág. 9.

⁴⁷ Cfr. 2.3. e 4.

seus agentes. Neste sentido, o denunciante pode constituir-se como um participante processual, podendo assumir a qualidade de assistente⁴⁸ ou testemunha no processo.

A lei portuguesa prevê a possibilidade de denúncia anónima, que tem um regime especial e naturalmente mais restritivo que a denúncia tradicional: ao receber uma denúncia anónima, o Ministério Público faz um pré-juízo para avaliar o mérito ou a força probatória das situações denunciadas. Só após esta triagem pode o MP decidir pela abertura do inquérito ou pela sua não abertura (isto se o crime for público), caso em que a denúncia é destruída (n.º 8 do art. 246º do CPP).

No ordenamento nacional também existe o “Corrupção: Denuncie aqui”⁴⁹, um sistema de denúncia eletrónica localizado no *site* da Procuradoria-Geral da República – Departamento Central de Investigação e Ação Penal⁵⁰. Este serviço consiste num recetor de denúncias relativas a corrupção e crimes conexos que sejam praticados no âmbito de atividades de serviços públicos ou privados. É fornecida uma chave de acesso eletrónica a cada denunciante que permite “aceder à sua comunicação e tomar conhecimento da investigação e outros dados que lhe interessam.”⁵¹. Por outro lado, a mesma plataforma refere que ao denunciante pode ser solicitada colaboração para esclarecimento de dúvidas ou para a transmissão de “informação adicional”. Através desta chave de acesso, o denunciante pode consultar o estado do processo e obter informações acerca do mesmo, nomeadamente sobre a abertura do inquérito, o seu arquivamento, a constituição de arguidos, etc.

Este sistema, funcionando de forma semelhante a uma “whistleblower hotline”⁵², constitui uma medida inovadora de auxílio à investigação criminal que coloca à disposição da investigação as

⁴⁸ A alínea e) do n.º 1 do art. 68º do Código de Processo Penal prevê explicitamente a possibilidade de alguém se constituir assistente em processos por corrupção e crimes conexos.

⁴⁹ Sobre este sistema e sob uma perspetiva jurídica, CÂMARA MACHADO, MIGUEL DA, “Corrupção: Denuncie aqui”, in *Revista de Concorrência e Regulação*, n.º 20-21, Almedina, 2016. Sob uma perspetiva funcional/sociológica, BURGOA, ELENA, “Case Study: Portugal - Procedures and Developments to Encourage Whistleblowing - A Study of the Online Mechanism for Reporting Corruption to the Authorities in Portugal”, in *Repository of Case Studies on Citizen Mobilisation*, Transparency International, 2017, págs. 49-79.

⁵⁰ Para além deste, existem outros mecanismos de reporte de denúncias não específicos de corrupção, nomeadamente, nos *sites* do Ministério da Administração Interna, da Inspeção-Geral das Finanças, da Polícia Judiciária, da Provedoria de Justiça e da Autoridade para as Condições do Trabalho.

⁵¹ <https://simp.pgr.pt/dciap/denuncias/index2.php>

⁵² Serviço de correio eletrónico ou telefónico com a função de receber (de funcionários) informação sobre atividades ilícitas praticadas em contexto de trabalho.

mais recentes tecnologias de combate ao crime e que já era recomendada pelas melhores práticas a nível europeu e internacional⁵³. Segundo o Relatório Síntese do Ministério Público sobre Corrupção e Criminalidade Conexa relativo aos anos judiciais de 2014 a 2017 (até 31 de outubro), foram recebidas 6470 denúncias através do sistema “Corrupção: Denuncie aqui”, as quais deram origem a 478 inquéritos e a 3655 arquivamentos após apreciação inicial⁵⁴. Como se percebe, este sistema também tem o condão de originar um grande número de denúncias desprovidas de indícios suficientes da prática de crime, o que acaba por resultar no arquivamento. Por outro lado, muitas das vezes as denúncias não respeitam a corrupção e crimes conexos, mas a outro tipo de crimes/irregularidade ou mesmo a mera insatisfação com um determinado serviço público⁵⁵, razão pela qual o Ministério Público reenvia essas denúncias às entidades competentes⁵⁶.

Se bem que este sistema teve um impacto relevante aquando do seu lançamento em 2010 e até 2013⁵⁷, a sua visibilidade não é ainda suficiente. Seria desejável que houvesse uma estratégia de promoção do uso deste mecanismo tanto nas entidades públicas, como nas privadas, podendo essa campanha traduzir-se em informação e referências tanto *online*, como *offline* (posters, memorandos, etc.)⁵⁸. Apenas assim se pode disseminar a informação e consciencializar os cidadãos dos meios de que dispõem para denunciar irregularidades.

⁵³ G20, *Plano de Ação Anti-Corrupção – Proteção de denunciante (Estudo sobre legislação de proteção de denunciante, coletânea de melhores práticas e princípios orientadores)*, 2011, pág. 12.

⁵⁴ Ministério Público, *Corrupção e Criminalidade Conexa – Relatório Síntese 2014-2017*. Disponível em http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/relatorio_corrupcao_2014-2017.pdf [Consultada a 19-04-2018].

⁵⁵ CÂMARA MACHADO, MIGUEL DA, “Corrupção: Denuncie aqui”, in *Revista de Concorrência e Regulação*, n.º 20-21, Almedina, 2016, pág. 57.

⁵⁶ Entre 2014 e 2017 (até 31 de outubro) foram reenviadas 1936 denúncias.

⁵⁷ Com um número crescente de denúncias durante estes anos. Ministério Público, *Relatório Anual 2013*. Disponível em <http://www.ministeriopublico.pt/ebook/relatorio-anual-2013>

⁵⁸ Também assim, BURGÓA, ELENA, “Case Study: Portugal - Procedures and Developments to Encourage Whistleblowing - A Study of the Online Mechanism for Reporting Corruption to the Authorities in Portugal”, in *Repository of Case Studies on Citizen Mobilisation*, Transparency International, 2017.

O art. 4º da Lei n.º 19/2008, de 21 de abril, e a Lei n.º 93/99, de 14 de julho

Na nossa ordem jurídica, existe uma única disposição que versa específica e expressamente sobre a proteção de denunciante de corrupção e crimes conexos: o art. 4º da Lei n.º 19/2008, de 21 de abril. Este artigo consagrou algumas garantias dos trabalhadores da Administração Pública que denunciassem casos de corrupção de que tivessem conhecimento no âmbito do desempenho das suas funções ou por causa delas. Previa-se que esses funcionários não podiam ser prejudicados sob qualquer forma, incluindo a transferência não voluntária; presumia-se abusiva, até prova em contrário, a aplicação aos mesmos de sanção disciplinar dentro de um ano após a denúncia; e garantia-se o seu anonimato até à dedução da acusação, bem como a transferência se por eles requerida.

Posteriormente, este art. 4º foi alterado pela Lei n.º 30/2015, de 22 de abril, passando a abranger também os trabalhadores do setor privado e a prever a possibilidade de os denunciante beneficiarem do regime de proteção de testemunhas em processo penal, previsto na Lei n.º 93/99, de 14 de julho. Assim, o art. 4º tem hoje a seguinte redação:

“Artigo 4.º - Garantias dos denunciante

1 - 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.

2 - Presume-se abusiva, até prova em contrário, a aplicação de sanção disciplinar aos trabalhadores referidos no número anterior, quando tenha lugar até um ano após a respetiva denúncia.

3 - Os trabalhadores referidos nos números anteriores têm direito a:

a) Anonimato, exceto para os investigadores, até à dedução de acusação;

b) Transferência a seu pedido, sem faculdade de recusa, após dedução de acusação.

c) Beneficiar, com as devidas adaptações, das medidas previstas na Lei n.º 93/99, de 14 de julho, que regula a aplicação de medidas para a proteção de testemunhas em processo penal, alterada pelas Leis n.º 29/2008, de 4 de julho, e 42/2010, de 3 de setembro.”

Analisemos o artigo por partes:

a) Destinatários

No n.º 1 deste artigo prevê-se como destinatários desta proteção os trabalhadores da Administração Pública e de empresas do setor empresarial do Estado e os trabalhadores do setor privado.

Comecemos pela escolha do legislador da palavra “trabalhadores”. Julgamos que, embora a sua escolha seja compreensível em razão de a maior parte das denúncias ser realizada pelo comum trabalhador, **podem ocorrer circunstâncias em que a qualidade de “trabalhador” não seja direta e imediatamente aplicável ao caso concreto.** É que, por exemplo, estagiários ou voluntários são indivíduos que não se inserem automática e inteiramente na definição de trabalhador, uma vez que, ora exercem funções com vista à formação e aperfeiçoamento curricular e/ou profissional, mas na dependência ou em regime de subordinação relativamente ao empregador, ora exercem funções a título gratuito e sem regime de subordinação ao empregador, respetivamente. **Além disso, o termo “trabalhador” também não inclui aqueles indivíduos que já não se encontram numa relação de emprego no momento da denúncia, como antigos trabalhadores, ou aqueles que estão prestes a ingressar em tal relação, isto é, indivíduos em processo de recrutamento.** No entanto, todos estes sujeitos de que falamos estão em condições de obter informação acerca de um facto incriminatório, em contexto pelo menos equiparável ao dos trabalhadores. Contudo, esta solução não está plasmada na norma em análise.

Além disso, a escolha do legislador pela fórmula **“trabalhadores da Administração Pública e de empresas do setor empresarial do Estado” não é a mais feliz.** É que estão opção acaba por excluir um conjunto de pessoas que, pelas funções iminentemente públicas que exercem e pelas suas características, mereceriam o mesmo tratamento normativo, designadamente, quem exerça funções no poder jurisdicional, como magistrados; quem desempenhe a sua atividade num órgão

de fiscalização; ou ainda gestores de empresa públicas ou de concessionárias de serviços públicos. Mas também titulares de órgãos sociais dessas empresas públicas ou de concessionárias.

O texto legislativo acaba por ser demasiado restritivo na medida em que não abrange um conjunto de funcionários que mereceriam a mesma proteção. Se a finalidade da norma é proteger os funcionários que denunciem infrações, estabelecendo um conjunto de garantias e prerrogativas, não parece ser justificada a opção de excluir alguns tipos de funcionários desta previsão, uma vez que qualquer um que exerça funções de prosseguimento de fins públicos pode ter conhecimento de factos que constituam uma infração e que sejam do interesse público. Melhor teria andado o legislador se, em vez de escolher aquela equívoca expressão, tivesse previsto uma definição tão abrangente como a presente no art. 386º do Código Penal, ou, pelo menos, remetido para essa disposição⁵⁹.

b) Tipo de infrações denunciadas

O n.º 1 do art. 4º apenas se refere genericamente a infrações, não especificando de todo de que tipo se tratam. Não nos podemos olvidar, contudo, que a Lei n.º 19/2008 versa sobre “medidas de combate à corrupção”, conforme refere o seu título, logo, é natural que as infrações a que o n.º 1 do art. 4º se refere estejam relacionadas com o crime de corrupção e outros conexos. Estamos, assim, perante a utilização do termo “corrupção” em sentido amplo (ou “corrupção e crimes conexos”), envolvendo não só o tipo jurídico-penal de corrupção, mas também o abuso de poder, a administração danosa, o branqueamento, a participação económica em negócio, o peculato, o recebimento indevido de vantagem ou o tráfico de influência⁶⁰.

Porém, o facto de o legislador ter optado pelo vocábulo genérico “infrações” pode levar a crer que se pretendeu precisamente significar qualquer tipo de irregularidade de que o trabalhador tenha

⁵⁹ O conceito de funcionário público para efeitos penais difere do conceito para efeitos administrativos. De modo geral, podemos dizer que, para o direito penal, releva o exercício de qualquer atividade relacionada com fins próprios do Estado. Assim, o acórdão da Relação de Coimbra de 20-06-2012, proc. 591/02.1JACBR.C1 (Relator: Jorge Dias), disponível em www.dgsi.pt. Sobre esta matéria, por todos, DAMIÃO DA CUNHA, in FIGUEIREDO DIAS, JORGÉ DE (Coord.), *Comentário Conimbricense do Código Penal – Parte Especial*, Tomo III, Coimbra Editora, 2001, pág. 808 e seguintes.

⁶⁰ Ministério Público, *Corrupção e Criminalidade Conexa – Relatório Síntese 2015/2016*. Disponível em http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/relatorio_corupcao_2014-2016.pdf

conhecimento em função do exercício das suas funções ou por causa delas. Isto inclui, por exemplo, ilícitos criminais como a fraude fiscal, prevaricação ou mesmo o abuso sexual praticado por um colega ou superior do trabalhador, mas também ilícitos de mera ordenação social, como contraordenações do âmbito laboral ou ambiental. Em todas estas situações a denúncia pode originar prejuízos na esfera do denunciante, nomeadamente uma sanção disciplinar ou mesmo o despedimento, tal qual como no caso de a infração se tratar de um crime de corrupção passiva, pelo que pode entender-se que a sua denúncia devia merecer o mesmo tipo de proteção.

Este seria talvez o entendimento mais adequado para alcançar uma proteção ampla e efetiva dos denunciantes. Aliás, a *Transparency International* defende que as infrações objeto de denúncia devem incluir não só crimes de corrupção e outros conexos, mas também situações que não constituem propriamente um crime, como violações de deveres legais, erros judiciários, fraudes, perigos para a saúde pública, segurança ou ambiente, abusos de autoridade, etc.⁶¹. No entanto, não é essa a solução que se encontra prevista na lei.

c) A quem pode ser feita a denúncia

O artigo não especifica a quem pode ser comunicada a denúncia: se a alguém dentro da entidade empregadora, se a um órgão de supervisão ou regulação, se a uma autoridade competente ou ao público em geral. Poder-se-ia concluir, assim, que o denunciante, na aceção do art. 4º, estaria protegido qualquer que fosse a entidade a quem comunicasse os factos. Isto incluiria colegas de trabalho, superiores hierárquicos, órgãos de fiscalização, entidades supervisoras, autoridades competentes e/ou a comunicação social. Aliás, as recomendações internacionais apontam para essa mesma solução⁶².

Porém, o facto de o não referir expressamente e, concomitantemente, não regular os possíveis diferentes níveis de comunicação, indica que apenas estão abrangidas pela norma as denúncias realizadas às autoridades judiciárias e órgãos de polícia criminal, de acordo com o disposto no CPP.

⁶¹ Transparency International, *Whistleblowing in Europe – Legal protections for Whistleblowers in the EU*, 2013, pág. 6.

⁶² Transparency International, *A Best Practice Guide fo Whistleblowing Legislation*, 2018, págs. 31 e seguintes.

d) *Proibição de prejudicar*

A norma refere que os trabalhadores não podem ser prejudicados sob qualquer forma, dando como exemplos a transferência involuntária do trabalhador e o despedimento. Isto significa que os trabalhadores que denunciem infrações de que tiveram conhecimento no exercício das suas funções ou por causa delas não podem ser objeto de qualquer medida negativa, direta ou indireta, por essa razão. O prejuízo que aqui se prevê é um conceito amplo, que abrange tanto as sanções disciplinares sob qualquer modalidade (art. 328º do Código do Trabalho e art. 183º e seguintes da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, por exemplo), como a discriminação em geral no local de trabalho, isto é, o tratamento desigual desse trabalhador face aos outros e o assédio. Porém, prejudicar também pode envolver condutas omissivas, tais como a não determinação de progressão na carreira quando esta é legalmente devida. No fundo, estabelece-se aqui uma proibição de retaliação por qualquer meio, não especificando que tipo de prejuízos podem ser infligidos no denunciante. Além disso, não se preveem quaisquer sanções expressas para quem **viole essa proibição...**

e) *Ónus da prova*

No n.º 2 do artigo em questão existe a presunção de que a sanção eventualmente aplicada a um trabalhador-denunciante é abusiva quando esta sanção tiver sido aplicada dentro de um ano a contar da data da denúncia. Prevê-se uma verdadeira inversão do ónus da prova, numa opção legislativa que é recomendada por variadas fontes europeias e internacionais⁶³.

Relativamente à duração da presunção, estabelece-se que ela persiste por um ano após a denúncia. Com efeito, o empregador não pode estar sujeito indefinidamente à presunção, sendo necessário estabelecer um prazo razoável em que ela persiste. À primeira vista, o prazo de um ano parece ser adequado. No entanto, pode ocorrer a situação de o empregador ter conhecimento da denúncia só passado algum tempo, por exemplo, 11 meses após ela ter sido apresentada, ou

⁶³ Entre outros, Recomendação do Conselho CM/Rec(2014)7; Transparency International, *Whistleblowing in Europe – Legal protections for Whistleblowers in the EU*, 2013, pág. 10; WOLFE, SIMON, et. al, *Whistleblower Protection Laws in G20 Countries Priorities for Action*, Blueprint for Free Speech, Universidade de Griffith, Transparency International-Australia e Universidade de Melbourne, 2014, pág. 3, disponível em <https://blueprintforfreespeech.net/394-2/463-2> [Consultada a 28-03-2018].

mesmo após 1 ano, o que pode defraudar a finalidade da norma. Seria, portanto, mais adequado considerar que o prazo de 1 ano começa a correr após a tomada de conhecimento da denúncia.

Por outro lado, é necessário ter em conta que os processos por corrupção e crimes conexos são tendencialmente longos, perdurando por vários anos, o que pode indiciar a necessidade de alargamento do referido prazo.

f) Direitos dos denunciantes

No n.º 3 do artigo em análise estão previstas algumas prerrogativas para os denunciantes que visam protegê-los contra eventuais represálias.

- i) A al. a) permite que o denunciante mantenha o anonimato, exceto para os investigadores, até à dedução de acusação. Ao ocultar a identidade do denunciante, evidentemente pretende-se protegê-lo contra eventuais discriminações no contexto de trabalho por parte de colegas ou superiores, uma vez que estes serão provavelmente os sujeitos a quem são imputados os factos. Tenta-se assim promover ou preservar o bom ambiente de trabalho de modo a que o denunciante não seja ostracizado ou, nas palavras da lei, **“prejudicado sob qualquer forma”**. A necessidade de se conhecer a identidade do denunciante a partir da acusação prende-se com a salvaguarda dos direitos e garantias do arguido.
- ii) Na al. b) consagra-se a possibilidade de o denunciante requerer a sua transferência, sem faculdade de recusa, após a dedução de acusação. Novamente, aqui pretende-se proteger o denunciante de eventuais discriminações no contexto de trabalho, dando-lhe a possibilidade de, querendo, ser transferido para outro serviço ou estabelecimento da entidade em que exerce funções, sem que esse pedido possa ser recusado pela entidade patronal. Saliente-se que, embora esta seja uma medida positiva para incentivar e proteger um denunciante, a mesma pode revelar-se inócua tendo em conta a realidade

empresarial em Portugal, que consiste predominantemente em pequenas e médias empresas⁶⁴ sem dimensão suficiente para sequer conceber uma transferência.

- iii) Na al. c) prevê-se a aplicação aos denunciante, com as devidas adaptações, do regime das medidas de proteção de testemunhas em processo penal, aprovado pela Lei n.º 93/99, de 14 de julho. Esta é, porventura, a garantia que maior proteção pode conferir ao denunciante, na medida em que a sua identidade, em teoria, pode ser ocultada em alguns momentos ou mesmo durante todo o processo (art. 16º daquela lei). Necessário é, porém, que se aplique este regime com a cautela de não limitar excessivamente o direito de defesa do denunciado/arguido, devendo fazer-se uma distinção entre os casos concretos em que ele pode ser aplicado e aqueles que se traduzem numa violação dos direitos fundamentais do arguido.

O regime de proteção de testemunhas é aplicável aos denunciante de infrações na aceção do art. 4º da Lei n.º 19/2008, mas com as devidas adaptações. Assim, cumpre referir que o regime de proteção de testemunhas aplicar-se-á aos denunciante apenas quando exista perigo para a sua vida, integridade física ou psíquica, liberdade ou bens patrimoniais de valor consideravelmente elevado (n.º 1 do art. 1º da Lei n.º 93/99). A avaliação da verificação deste perigo deve ser conjugada com o princípio da proporcionalidade, de acordo com o n.º 4 do art. 1º da Lei n.º 93/99.

Para a ocultação da identidade da testemunha/denunciante, o art. 16º da Lei n.º 93/99 estabelece um conjunto de pressupostos, de entre eles, nomeadamente, a exigência de que o crime seja punível com pena de prisão de máximo igual ou superior a oito anos (al. a) do n.º 1 do art. 16º da Lei n.º 93/99). Esta restrição acaba por reduzir o campo de aplicação das medidas de ocultação da identidade da testemunha/denunciante, porquanto os crimes de corrupção e outros conexos raramente têm tal moldura penal aplicável (apenas nos casos de corrupção passiva em sentido próprio, de agravação prevista no art. 374º-A do CP e de peculato). Também se exige, evidentemente, que os conhecimentos do denunciante sejam relevantes para a prova dos factos e que a sua

64

www.pordata.pt/Portugal/Pequenas+e+m%C3%A9dias+empresas+em+percentagem+do+total+de+empresas+total+e+por+dime ns%C3%A3o-2859 [Consultada a 29-03-2018].

credibilidade não seja fundadamente colocada em causa (al. d) do art. 16º da Lei n.º 93/99).

Por último, ainda que os casos de corrupção e crimes conexos sejam denunciados, na maioria das vezes, por trabalhadores do serviço em que ocorreram os factos, a Lei n.º 93/99 nada refere quanto a discriminações em contexto laboral. Porém, para além das eventuais ameaças à pessoa do denunciante (intimidações, agressões, coação, etc.), podemos enquadrar a situação de discriminações em contexto de trabalho no perigo para a integridade psíquica do denunciante.

A Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto

Versando sobre o combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo, a recente Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto, que veio revogar a Lei n.º 25/2008, prevê que as pessoas que denunciem irregularidades ou violações nesse âmbito não podem ser alvo de procedimento criminal baseado exclusivamente na apresentação dessa denúncia, a não ser que a mesma seja deliberada e manifestamente infundada (n.º 5 do art. 108º da lei). Trata-se aqui de uma autêntica exclusão da ilicitude do ato de denúncia, o que obsta sempre à condenação do denunciante por difamação.

A Lei n.º 83/2017 prevê um conjunto de medidas de proteção de denunciante, como a proteção de dados do denunciante (e do denunciado), a confidencialidade da sua identidade durante todo o tempo ou até que o seu conhecimento seja exigido para salvaguarda dos direitos de defesa do denunciado (entenda-se, no momento da acusação), e a proibição de a entidade ameaçar ou praticar atos hostis, de nível laboral ou não, ao denunciante. Estabelece que as denúncias não podem, por si só, servir de fundamento à promoção de qualquer procedimento disciplinar, civil ou criminal relativamente ao autor da denúncia, exceto se as mesmas forem deliberadas e manifestamente infundadas. Por fim, dispõe que as entidades devem criar canais próprios para a denúncias de irregularidades e violações à lei (art. 108º da lei).

O direito laboral

O direito laboral português protege os trabalhadores contra o tratamento injustificado por parte dos seus empregadores, nomeadamente se estes trabalhadores estiverem no exercício dos seus direitos, o que também inclui o direito a denunciar crimes. O art. 129º do Código do Trabalho estabelece que não é permitido ao empregador opor-se ao exercício de direitos pelos trabalhadores, nem despedi-los, sancioná-los ou tratá-los desfavoravelmente devido a esse mesmo exercício. Nesta linha, o art. 331º estabelece que se considera abusiva a sanção disciplinar motivada pelo facto de o trabalhador exercer, ter exercido, pretender exercer ou invocar os seus direitos ou garantias.

Tal como no art. 4º da Lei n.º 19/2008, presume-se abusivo o despedimento ou outra sanção até um ano após a denúncia ou outra forma de exercício de direitos relativos a igualdade, não discriminação e assédio. O trabalhador que tenha sido despedido pode instaurar ação judicial contra o seu empregador e, se o tribunal considerar que o despedimento foi injustificado, o trabalhador poderá fazer uso das previsões do Código do Trabalho, nomeadamente, a indemnização por danos patrimoniais e não patrimoniais, a reintegração no seu posto de trabalho e uma indemnização adicional no caso de recusa (pelo trabalhador) em regressar para o seu posto de trabalho.

Também os trabalhadores da função pública beneficiam de garantias semelhantes aos do setor privado, nomeadamente a proibição geral do empregador público se opor ao exercício de direitos pelos trabalhadores, despedi-los, sancioná-los ou tratá-los desfavoravelmente devido a esse mesmo exercício (al a) do n.º 1 do art. 72º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas). Em caso de invalidade do despedimento ou da sanção, o funcionário pode ser indemnizado e/ou reintegrado nos mesmos moldes que no Código do Trabalho (art. 300º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, por exemplo).

A queixa por difamação como retaliação

É frequente, após a instauração de inquérito por denúncia de corrupção e/ou crimes conexos, o denunciado reagir apresentando queixa-crime por difamação contra o denunciante, por entender que a sua honra foi lesada.

Nesta situação, existe uma colisão entre direitos constitucionalmente consagrados, nomeadamente os direitos pessoais de personalidade – entre eles, o direito à honra – previstos no art. 26º da Constituição da República Portuguesa (CRP), e o direito à liberdade de expressão e de informação (ou de imprensa), previsto no art. 37º (ou 38º) da Lei Fundamental.

Uma das vertentes do direito à honra consiste precisamente no direito ao bom nome e reputação, o que legitima a criminalização de comportamentos lesivos desse valor, designadamente, a difamação. Concretamente, a difamação consiste na imputação indireta de factos ou na formulação de juízos desonrosos, ou seja, em transmitir esses factos ou juízos a alguém diferente da pessoa visada. Porém, o Código Penal estabelece que a difamação não é punível se, por um lado, a imputação do facto desonroso for efetuada para realizar interesses legítimos e se, por outro lado, for provada a veracidade da imputação ou que o agente tinha razões fundadas para acreditar na sua veracidade.

A colisão entre a honra e a liberdade de expressão e de informação (e de imprensa) é uma questão antiga, tendo originado um intenso debate doutrinário e jurisprudencial com uma faceta marcadamente internacional e europeia. Existe uma tensão permanente entre aqueles valores, devendo os tribunais efetuar uma ponderação que possibilite a maior eficácia possível dos mesmos em cada caso concreto.

Os tribunais nacionais também se debruçaram extensivamente sobre o tema, em decisões muitas vezes divergentes face à interpretação que o TEDH tem vindo a realizar deste problema, tendo Portugal sido condenado várias vezes por violação do n.º 1 do art. 10º da CEDH, quer em sede de violação da liberdade de expressão e de informação, quer na sede mais específica da liberdade de imprensa. A corrente jurisprudencial que foi sendo dominante a nível nacional foi a de atribuir uma maior preponderância ao direito à honra, alegando para tal que este direito não tinha limites

impostos a nível constitucional e legal, contrariamente à liberdade de expressão e de informação⁶⁵.

Contudo, existem decisões nacionais que já refletem as posições tomadas pelo TEDH nesta matéria. Nesta nova corrente jurisprudencial, refere-se que a liberdade de expressão e informação é um pilar fundamental de uma sociedade democrática, que não tem como limite absoluto o bom nome e a reputação de terceiros quando se está perante um facto de interesse geral⁶⁶. Por sua vez, salienta-se a necessidade de decidir em conformidade com as orientações do TEDH, ao mesmo tempo que se nega qualquer prevalência constitucional da honra sobre a liberdade de expressão e informação. Num acórdão da Relação de Évora⁶⁷, escreveu-se que a **“interpretação do equilíbrio entre liberdade de expressão e defesa da honra deve orientar-se para uma interpretação restritiva da defesa da honra e maximizadora da liberdade de expressão, realidade que é a expressa na ordem jurídica enformada pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem, como o é a portuguesa.”**

Esta linha jurisprudencial vem também defendendo um dever superior de os titulares de cargos políticos e figuras públicas tolerarem as imputações que lhes sejam efetuadas, uma vez que isso decorre necessariamente do debate público inerente a uma sociedade democrática. Segundo a posição do TEDH, as pessoas que exercem cargos com relevância pública são mais suscetíveis a críticas e têm o dever acrescido de as tolerar, ainda que sejam agressivas ou mesmo infundadas, pois estas pessoas situam-se no centro do debate público e/ou político inerente a uma sociedade democrática, que frequentemente escrutina a atividade dessas figuras públicas.

Ora, ao transmitir os factos de que tem conhecimento às autoridades, o denunciante de corrupção e crimes conexos sujeita-se a ser acusado pelo denunciado de difamação, o que pode funcionar como um fator dissuasor da própria denúncia. Até pode acontecer que esse processo-crime por difamação resulte numa condenação do denunciante, quando o seu único objetivo era o do

⁶⁵ MOREIRA DAS NEVES, J. F., “A Tutela da Honra frente à Liberdade de Expressão numa Sociedade Democrática, in *Data Venia*, n.º 5, 2016, pág. 93.

⁶⁶ Veja-se os seguintes acórdãos, entre outros: Supremo Tribunal de Justiça (STJ), 13-01-2005, proc. 04B3924JSTJ000 (Relator: Moitinho de Almeida); STJ, 30-06-2011, proc. 1272/04.7TBBCL.G1.S1 (Relator: João Bernardo); STJ, 31-01-2017, proc. 1454/09.5TVLSB.L1.S1 (Relator: Roque Nogueira). Todos os acórdãos disponíveis em www.dgsi.pt

⁶⁷ Acórdão da Relação de Évora, 28-05-2013, proc. 552/09.0GCSTB.E1 (Relator: João Gomes de Sousa). Disponível em www.dgsi.pt

cumprimento da lei e/ou do direito a informar, situação que se manifesta especialmente no caso da imprensa⁶⁸.

Porém, a lei contém algumas “válvulas de escape” que visam proteger o denunciante contra eventuais retaliações, estando reunidos determinados requisitos. Logo no n.º 2 do art. 180º do Código Penal refere-se que a punibilidade da difamação pode ser excluída se a imputação servir interesses legítimos e se houver prova dos factos imputados ou se o agente tiver pelo menos convicção fundada da sua veracidade. Como precisa o n.º 4 do mesmo artigo, a convicção do agente será fundada se este tiver realizado os esforços necessários para comprovar a verdade da imputação.

A denúncia de um facto enquadrável num crime de corrupção ou outro conexo consiste numa comunicação que manifestamente realiza interesses legítimos, mais especificamente, o interesse público, nomeadamente a realização das liberdades de expressão e de informação e, bem assim, a transparência nos poderes públicos e a realização da Justiça. Os cidadãos têm direito a ser informados acerca dos assuntos públicos, sendo inegável que uma eventual prática de um crime que lese o Estado (isto é, todos os cidadãos) é de interesse geral e, em específico, do próprio Estado. Por outro lado, a exclusão de punibilidade da difamação também exige a prova dos factos imputados ou, em caso de factos não verdadeiros, a convicção em boa fé de que eles o eram. Aqui remete-se para o dever de informação, isto é, os esforços para comprovar a imputação do facto que conduzem à plausibilidade, para o homem médio, da veracidade dos factos. Este dever de informação ganha uma expressão acrescida no caso dos jornalistas, que devem verificar a fiabilidade das suas fontes de acordo com as regras deontológicas da sua profissão.

Saliente-se, porém, que a verificação dos requisitos da exclusão da ilicitude da difamação não é realizada *a priori*, antes é efetuada caso a caso pelas autoridades judiciárias competentes e na fase processual respetiva. O regime penal nacional da difamação prevê uma pena de prisão até 6 meses ou pena de multa até 240 dias e a elevação em metade nos seus limites mínimos e máximos em caso de agravação (n.º 1 do art. 180º e art. 184º do Código Penal). É certo que a

⁶⁸ Também sobre a colisão entre a liberdade de imprensa e o direito à honra, COSTA ANDRADE, MANUEL DA, *Liberdade de Imprensa e Inviolabilidade Pessoal – Uma Perspetiva Jurídico-Criminal*, Coimbra Editora, 1996.

pena de prisão raramente é efetivamente aplicada ou cumprida em Portugal, mas, apesar de poucos, existem casos em que isso ocorreu...⁶⁹

⁶⁹ <http://p3.publico.pt/actualidade/educacao/21867/liberdademarialurdes-tres-anos-de-prisao-para-bolseira-injusticada>
[Consultada a 28-03-2018].

POLÍTICA DE PROTEÇÃO DE DENUNCIANTES: PERSPETIVA COMPARADA

Depois de analisadas as disposições normativas respeitantes à proteção de denunciante existentes no país, pode ser útil estudar que soluções e medidas existem noutros países, pretendendo-se perceber que elementos poderiam ser aproveitados pela ordem jurídica portuguesa para o melhoramento da proteção de denunciante e, concomitantemente, o combate à corrupção e crimes conexos.

É frequente referir-se os sistemas anglo-saxónicos como os mais avançados e como aqueles que mais cedo se aperceberam da importância da proteção de denunciante⁷⁰. Estes sistemas possuem uma definição ampla de denunciante e de infrações denunciáveis, abrangendo o setor público e privado, proibindo qualquer forma de retaliação contra o denunciante e prevendo sanções para quem empregue alguma forma de retaliação. No entanto, nos sistemas continentais, como o francês, já existe legislação que acompanha as recomendações e as melhores práticas em proteção de denunciante.

Observe-se a seguinte tabela comparativa:

⁷⁰ Transparency International, *Whistleblowing in Europe – Legal protections for Whistleblowers in the EU*, 2013, pág. 10.

País \ Solução legislativa	Definição de denunciante	Tipos de infrações denunciadas	Destinatários da denúncia	Mecanismos de reporte de denúncias	Confidencialidade da identidade do denunciante	Diploma legislativo específico	Previsão expressa de sanções por violações das garantias dos denunciantes	Órgão especializado na receção, tratamento e acompanhamento de denúncias	Sistema de incentivos
REINO UNIDO	Trabalhadores do setor público e do setor privado, incluindo prestadores de serviços, estagiários e antigos trabalhadores, que tenham fundadas razões para acreditar na veracidade dos factos comunicados e o façam de boa fé	Qualquer irregularidade, ilegalidade ou crime, factos perigosos para a saúde, segurança ou ambiente ou ainda o encobrimento destes	Internos (entidade empregadora ou respetivo Ministério) ou externos (entidades reguladoras, autoridades, comunicação social ou deputados)	Não existe uma previsão normativa específica, exceto no setor financeiro, por exemplo	Não existe uma previsão normativa específica, exceto no setor financeiro, por exemplo	Sim, mas inserido na legislação laboral	Sim	Não	Não
E.U.A.	Trabalhadores do setor público e do setor privado, incluindo prestadores de serviços, antigos trabalhadores e candidatos a emprego, que tenham fundadas razões para acreditar na veracidade dos factos comunicados	Qualquer irregularidade, ilegalidade ou crime ou ainda factos perigosos para a saúde, segurança ou ambiente	Internos (entidade empregadora ou respetivo Ministério) ou externos (entidades reguladoras, autoridades, comunicação social)	Sim, quanto a sociedades cotadas em bolsa e entidades públicas	A identidade do denunciante pode ser mantida confidencial, mesmo para os investigadores, ressalvadas algumas exceções	Sim, vários a nível federal, estadual e setorial	Sim	Sim	Sim
FRANÇA	Qualquer cidadão que comunique, desinteressadamente e de boa fé, um facto de que tenha conhecimento	Qualquer irregularidade, ilegalidade, crime ou ameaça/dano ao interesse público	Em regra, primeiro devem ser internos (supervisor ou semelhante na entidade empregadora) e só depois externos (entidades reguladoras, autoridades, comunicação social)	Obrigação de implementar mecanismos de reporte de denúncias para as empresas que, nomeadamente, possuam mais de 50 funcionários e/ou as que operem na área financeira	A identidade do denunciante só pode ser revelada mediante consentimento do próprio, exceto para os investigadores	Não. Disposições inseridas em lei que aprova medidas de combate à corrupção	Sim	Não	Não
ALEMANHA	Não existe uma previsão normativa específica	Não existe uma previsão normativa específica	Não existe uma previsão normativa específica	Não existe uma previsão normativa específica	Não existe uma previsão normativa específica	Não	Não existe uma previsão normativa específica	Não	Não
PORTUGAL	Apenas os trabalhadores da Administração Pública e setor empresarial do Estado e do setor privado que comuniquem factos que conheceram no exercício das suas funções ou por causa delas	Crimes de corrupção ou outros conexos	Autoridades e entidades competentes	Apenas são obrigadas as entidades cotadas em bolsa e todas as entidades em matéria de combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo: existe um sistema de denúncia online de corrupção e fraude da PGR acessível a todos os cidadãos	A identidade do denunciante pode ser mantida confidencial, exceto para os investigadores, até pelo menos à acusação do denunciado; eventual alargamento no caso de enquadramento no regime de proteção de testemunhas	Não. Disposições inseridas em lei que aprova medidas de combate à corrupção	Não	Não	Não

Nota: não se incluem as disposições relativas ao combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo.

RECOMENDAÇÕES PARA O CASO PORTUGUÊS

Regime único

É necessário salientar que a existência de legislação dedicada e autónoma sobre proteção de denunciante não significa, só por si, uma melhor proteção. Em última instância, o que é importante é que as garantias conferidas aos denunciante sejam amplas e efetivas, independentemente de elas estarem previstas numa só lei específica ou espalhadas por várias. No entanto, também é evidente que uma lei de proteção de denunciante possibilita uma maior unidade e visibilidade desta matéria: é muito mais fácil a um cidadão consultar uma única lei de proteção de denunciante do que ter de procurar por normas dispersas em várias leis. Com um regime único, claro e abrangente, atinge-se uma maior democraticidade e os cidadãos sabem aquilo com que podem contar e aquilo que lhes é vedado, ao contrário da opção por uma abordagem setorial, que facilita a existência de lacunas e incoerências legais.

Este regime deverá ser integral, regulamentado em detalhe nos seus aspetos materiais e processuais e acompanhado de uma prática eficaz pelas autoridades e entidades envolvidas, de forma a não fornecer ao denunciante apenas a ilusão de proteção⁷¹.

Definição de denunciante e infrações denunciadas

A definição de denunciante deve ser suficientemente abrangente, de molde a incluir vários tipos de indivíduos, bem como vários tipos de infrações.

Em Portugal, como referimos anteriormente, a disposição específica sobre proteção de denunciante de corrupção e crimes conexos é o art. 4º da Lei n.º 19/2008, de 21 de abril. Porém, a definição de denunciante aí presente não se coaduna com a necessidade de estabelecer um enquadramento legal amplo de proteção de denunciante, pois deixa de fora várias pessoas que mereceriam o mesmo tipo de proteção (como os trabalhadores da função pública jurisdicional). Pelo que, na esteira da solução francesa e na falta de um regime único de proteção de denunciante, o n.º 1 do art. 4º da referida lei deveria ser alterado para que passe a definir

⁷¹ TI-PT, *Uma Alternativa ao Silêncio: A proteção de denunciante em Portugal*, 2013, pág. 29.

denunciante como qualquer indivíduo, do setor público ou do setor privado, independentemente do tipo de vínculo laboral que possua (ou sequer da existência de um vínculo de todo), que comunique um crime, violação de tratado internacional, violação de lei ou regulamento ou um perigo para o interesse público de que tenha conhecimento e o faça com fundadas suspeitas da veracidade dos factos⁷².

Os destinatários da denúncia devem poder ser de três tipos: destinatários internos – funcionários/trabalhadores da organização com que o denunciante tem uma relação de trabalho; destinatários externos – autoridades competentes para conhecer das irregularidades denunciadas, designadamente, autoridades judiciárias, órgãos de polícia criminal e entidades supervisoras ou reguladoras; e o público geral, nomeadamente através dos meios de comunicação social. No caso de os destinatários internos falharem na resolução do problema e/ou na proteção do denunciante, ou existindo razoáveis suspeitas de que não serão tomadas as medidas necessárias para resolver a questão, o denunciante deve poder recorrer a destinatário externos.

Mecanismos de reporte de denúncias

Outra medida importante seria obrigar os empregadores a implementarem mecanismos internos de reporte e comunicação de infrações (*whistleblower hotlines*), o que já ocorre em matéria de combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo⁷³ e no que respeita às sociedades cotadas em bolsa⁷⁴. A existência de regras organizacionais internas para o tratamento de denúncias é particularmente relevante como uma forma de incentivo à denúncia, passando-se de uma cultura de silêncio para uma de vigilância responsável de cidadãos e funcionários⁷⁵. A

⁷² Se comunicar factos com a consciência de que os mesmos são falsos e com o único intuito de ser instaurado procedimento ao imputado, o denunciante incorre na prática do crime de denúncia caluniosa previsto no art. 365º do Código Penal.

⁷³ Art. 20º da recente Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto.

⁷⁴ Recomendação presente no n.º 1.4.1 da secção II do Código de Governação das Sociedades de 2010 da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (Recomendações). Disponível em <http://www.cvm.pt/pt/Legislacao/Legislacaonacional/Recomendacoes/Documents/CodigodeGovernodasSociedadesCMVM2010.pdf> [Consultada a 27-03-2018].

⁷⁵ BURGOA, ELENA, “Case Study: Portugal - Procedures and Developments to Encourage Whistleblowing - A Study of the Online Mechanism for Reporting Corruption to the Authorities in Portugal”, in *Repository of Case Studies on Citizen Mobilisation*, Transparency International, 2017, pág. 78.

utilidade destes mecanismos é amplamente reconhecida⁷⁶, sendo recomendados por várias fontes internacionais e previstos em legislação como a Lei *Sapin II*, em França, ou o *Sarbanes-Oxley Act*, nos EUA. Estes mecanismos devem possibilitar o anonimato do denunciante e garantir a confidencialidade tanto da sua identidade como da identidade do denunciado, bem como da informação comunicada, nos termos da Lei de Proteção de Dados Pessoais (Lei n.º 67/98, de 26 de outubro). Além disso, deve ser permitido ao denunciante o acompanhamento do estado do processo através de uma chave de acesso, por exemplo.

Parece-nos que os instrumentos instituídos em matéria de combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo, ou os previstos para as empresas cotadas⁷⁷, poderiam ser transpostos para outras áreas, mas evidentemente que com as adaptações necessárias e tendo em conta a tendencial menor dimensão do tecido empresarial (não financeiro) português. Uma hipótese seria obrigar as entidades que tenham uma determinada dimensão a implementar mecanismos internos de reporte de denúncias. O não cumprimento dessa obrigação poderia dar origem a sanções aplicáveis às entidades. No geral, tanto em entidades públicas como em privadas, é importante providenciar vários canais (internos e externos) de comunicação, aconselhamento e informação a que o denunciante possa recorrer.

Sanções expressas para quem retalie

Na Lei n.º 19/2008, de 21 de abril, não existe qualquer disposição que expressamente preveja sanções para quem tome medidas retaliatórias contra um denunciante. Consideramos que, à semelhança da ordem jurídica francesa, seria desejável prever expressamente a incriminação, punível com pena de prisão ou multa, de atos retaliatórios contra o denunciante. A par das sanções de âmbito laboral e da punição nos termos da lei penal geral, esta incriminação expressa funcionaria como um fator dissuasor de atos retaliatórios (por parte de pessoas naturais ou

⁷⁶ De acordo com o *Global Fraud Study* de 2016, os casos de fraude, corrupção e peculato têm maior probabilidade de ser denunciadas se existirem mecanismos de denúncia vigentes nas organizações. Association of Certified Fraud Examiners, *Global Fraud Study 2016*, pág. 27. Disponível em <http://www.acfe.com/rtrn2016/docs/2016-report-to-the-nations.pdf> [Consultada a 27-03-2018].

⁷⁷ Especificamente sobre as *whistleblower hotlines* nas empresas cotadas na bolsa portuguesa, BARBOSA, CARMENCITA, *O Mecanismo de Whistleblowing nas organizações: O caso das empresas cotadas na Euronext Lisboa*, Dissertação de Mestrado no Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa, 2012.

coletivas) que serviria as finalidades de prevenção do direito penal e, ao mesmo tempo, contribuiria para o combate à corrupção e crimes conexos.

Um ato de retaliação contra um denunciante poderá dar origem a responsabilidade civil, laboral, contra-ordenacional e/ou criminal, como já acontece em França. Neste país, a lei prevê uma sanção pecuniária agravada para alguém que instaure processo-crime por difamação contra o denunciante⁷⁸. Mais ainda, prevê-se que alguém que impeça, sob qualquer forma, a comunicação de uma denúncia **é punível com pena de prisão até 1 ano e multa até 15.000€**.

Incentivos à denúncia

Embora os mecanismos de incentivo à denúncia mais controversos e conhecidos constituam aqueles que envolvem a colaboração de um agente do crime (nomeadamente a delação premiada), também existem instrumentos de incentivo à denúncia aplicáveis a pessoas que não têm qualquer relação de autoria ou cumplicidade com o ilícito. Com efeito, um fator que se pode revelar determinante na tomada da decisão de denunciar é a possibilidade de oferta de vantagens ou recompensas ao cidadão por auxiliar a Justiça.

As recompensas monetárias ao denunciante afiguram-se as mais controversas medidas de incentivo à denúncia⁷⁹. Na Europa existe uma aversão moral (que se traduz numa inexistência normativa) a estas soluções, mas nos E.U.A. existe um sistema de recompensas no qual é permitido a um cidadão, em nome do Estado, processar alguém que tenha defraudado o Estado para recuperar esse dinheiro, podendo o cidadão receber até 30% da quantia recuperada⁸⁰. Ou ainda, a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários dos E.U.A. pode conferir denunciante de violações à lei financeira recompensas de entre 10 a 30% dos valores recuperados⁸¹.

No entanto, existem alternativas à recompensa monetária direta do denunciante, mais consensuais do ponto de vista ético e moral, tais como a concessão de benefícios, isenções ou distinções ao denunciante.

⁷⁸ Art. 13º da Lei Sapin II. Transparency International, *A Best Practice Guide fo Whistleblowing Legislation*, 2018, pág. 30.

⁷⁹ Transparency International, *Financial Incentives for Whistleblowers*, 2016.

⁸⁰ Secção 3730(b)(1) do *False Claims Act*.

⁸¹ Secção 748 do *Dodd-Frank Act*.

O art. 5º da Lei n.º 19/2008, de 21 de abril, prevê a isenção de taxa de justiça para qualquer associação sem fins lucrativos cujo objeto principal seja o combate à corrupção que se constitua assistente em processo por corrupção. Seria importante alargar esta isenção a indivíduos, nomeadamente denunciante, que desejem constituir-se assistentes em processos de corrupção e crimes conexos, na medida em que possuam informação relevante para o caso concreto. Na mesma esteira, outra medida que poderia fomentar a apresentação de denúncias, bem como a colaboração do cidadão com a investigação criminal, seria a concessão de patrocínio judiciário gratuito ao denunciante que se quisesse constituir assistente.

Por último, a concessão de distinções ou gratificações honoríficas aos denunciante contribuiria para promover a imagem do denunciante como um cidadão e/ou funcionário exemplar, tendo agido em benefício da transparência e integridade⁸².

Abolição da pena de prisão por difamação

O conflito entre a denúncia e a difamação tem vindo a ser muito discutido no foro internacional e europeu, como já referimos, existindo um significativo número de vozes que apelam à descriminalização do ilícito em determinadas situações ou, pelo menos, à suavização do tipo de pena aplicável.

A Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa emitiu a Resolução CE 1577 (2007)⁸³, de 4 de outubro, por exemplo, que apela à abolição das penas de prisão por difamação (exceto para casos de incitamento à violência, discriminação religiosa e de discurso do ódio), mesmo que na prática estas não sejam aplicadas (ponto 13 da Resolução). O documento refere que a mera previsão da possibilidade de aplicação de pena de prisão por difamação como que dá justificação aos países em que efetivamente se aplica essa pena para continuarem a fazê-lo. Considera que **a difamação pode ser utilizada como uma “particularmente insidiosa forma de intimidação”** e condena as indemnizações injustificadamente elevadas por danos decorrentes da ofensa à honra, pois também violam o art. 10º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Além disso, a

⁸² Transparency International, *A Best Practice Guide fo Whistleblowing Legislation*, 2018, pág. 57.

⁸³ Disponível em <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17588&lang=en> [Consultada a 28-03-2018].

Resolução ainda recomenda que os Estados-Membros estabeleçam medidas de aproximação das suas legislações à jurisprudência do TEDH e recomenda a remoção da legislação de qualquer proteção acrescida de pessoas consideradas figuras públicas.

Em Portugal, é possível alguém ser condenado a pena de prisão efetiva por crime de difamação, apesar de os casos serem raros. Assim, recomenda-se uma alteração do art. 180º do CP que elimine a previsão da pena de prisão para este crime.

Órgão autónomo específico

Relativamente à recomendação das fontes internacionais de criação de um órgão independente ou de um tribunal especializado em proteção de denunciante, a solução não é evidente. Em Portugal, existe o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) desde 2008, que possui atribuições e competências similares à recentemente criada Agência Francesa Anticorrupção⁸⁴. O CPC é uma entidade administrativa independente que tem competências essencialmente consultivas e de recolha de informação e controlo das medidas de prevenção da corrupção e crimes conexos. Apesar de poder receber denúncias, não fazem parte das competências deste órgão o apoio ao denunciante e muito menos a sua proteção. Além disso, o CPC não tem uma **função sancionatória, ao contrário do órgão francês, que pode aplicar sanções de até 200.000€ a pessoas singulares e 1.000.000€ a pessoas coletivas que não cumpram as medidas e procedimentos previstos à proteção de denunciante**⁸⁵.

A existência de um órgão autónomo para recolha de denúncias e seu acompanhamento é recomendada por todas as fontes internacionais. A Resolução do Parlamento Europeu de 24 de outubro de 2017 [procedimento 2016/2224(INI)], no ponto 58, apela a que os Estados-Membros **criem “órgãos independentes, dotados de recursos orçamentais suficientes, competências e especialistas adequados, incumbidos de recolher as denúncias, verificar a sua credibilidade, dar seguimento às respostas e orientar os denunciante, em especial face à ausência de resposta favorável da respetiva organização, assim como de os orientar nas suas diligências, tendo em vista uma assistência financeira adequada”**. A *Transparency International* também recomenda a

⁸⁴ Arts. 1º a 5º da Lei Sapin II.

⁸⁵ Art. 17º da Lei Sapin II.

existência de um órgão independente responsável pela supervisão e aplicação da legislação de proteção de denunciante, podendo este órgão ser criado de origem ou as referidas competências serem absorvidas por um já existente⁸⁶, o que poderia ocorrer em Portugal, por exemplo, mediante uma ampliação das atribuições e competências do CPC (e com o concomitante aumento de recursos, naturalmente).

Monitorização periódica

A tomada de decisões político-legislativas sobre proteção de denunciante deve ser o mais inclusiva possível, permitindo a todos os intervenientes e partes interessadas (*stakeholders*) participar no processo de adoção e revisão de legislação, regulamentos e políticas⁸⁷.

De acordo com a OCDE⁸⁸, os países devem realizar uma avaliação periódica dos seus regimes de proteção de denunciante para identificarem riscos, problemas e setores prioritários, envolvendo todos os intervenientes nesta matéria: desde os empregadores aos trabalhadores e sindicatos, das autoridades à academia, de especialistas à sociedade civil. Desta forma, pretende-se saber qual a eficácia do regime legal em vigor, ao mesmo tempo que se tenta perceber quais os seus pontos fortes e fracos, melhorando-se a legislação em conformidade. Se a existência de normas protetoras de denunciante serve como ponto de partida para a análise do nível de garantias que um país dá ao denunciante, tão ou mais importante é aferir a efetividade com que essas normas são aplicadas e se o sistema está realmente a funcionar. O CPC é a entidade que tem competências de acompanhamento da aplicação dos instrumentos jurídicos e das medidas adotadas pela Administração Pública para fins de prevenção da corrupção e crimes conexos, bem como de avaliação da respetiva eficácia. No *website* desta entidade podemos encontrar os relatórios e publicações referentes às atividades de monitorização realizadas. Porém, as conclusões alcançadas pelo CPC não se encontram suficientemente disseminadas, o que se relaciona intimamente com a recomendação seguinte.

⁸⁶ Transparency International, *A Best Practice Guide fo Whistleblowing Legislation*, 2018, pág. 58.

⁸⁷ ONU, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, 2015, pág. 24. Disponível em http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/361 [Consultada a 31-03-2018].

⁸⁸ OCDE, *Committing to Effective Whistleblower Protection*, 2016. Disponível em <http://www.oecd.org/corporate/committing-to-effective-whistleblower-protection-9789264252639-en.htm> [Consultada a 30-03-2018].

As normas sobre proteção de denunciantes devem ser revistas periodicamente, de molde a avaliar os seus méritos, fraquezas e eficácia, atualizando em conformidade. Na eventualidade da criação de uma lei de proteção de denunciantes, deve ser introduzida uma norma que preveja essa mesma revisão periódica.

Publicidade e sensibilização dos cidadãos

Um ponto que é frequentemente menosprezado é o da sensibilização da comunidade para a importância das denúncias no combate à corrupção e criminalidade conexas. É necessário que exista uma divulgação clara dos procedimentos e mecanismos de proteção de denunciantes para consciencializar acerca do fenómeno, através, nomeadamente, de formação e informação⁸⁹. Primeiro é preciso conhecer a existência das proteções, depois é necessário compreendê-las. Só assim se consegue criar nos cidadãos um sentimento de confiança que lhes permite denunciar sem recearem represálias profissionais ou pessoais.

É necessário publicitar a plataforma de denúncias do DCIAP nos locais de trabalho e *websites* das instituições. É preciso promover ações de formação e campanhas sobre o tema, particularmente no que se refere aos responsáveis por implementar medidas de proteção de denunciantes. A formação nesta área não deverá incidir apenas na comunicação de denúncias, mas também na receção das mesmas pelos superiores hierárquicos ou funcionários/trabalhadores que tenham essa função. É essencial que as garantias e direitos dos denunciantes sejam difundidos no local de trabalho, seja através de posters ou memorandos, seja através da *intranet* da entidade.

Uma vez que o art. 4º da Lei n.º 19/2008 é o único no nosso ordenamento que se refere especificamente à proteção de denunciantes de corrupção e crimes conexos, as garantias aí previstas devem ser amplamente publicitadas, designadamente, pelo CPC (que tem competências de recolha e organização de informação relativa à prevenção de corrupção e crimes conexos), o que não ocorre de momento.

⁸⁹ Princípio 27 da Recomendação CM/Rec(2014)7 do Conselho da Europa.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, FILIPE (Coord.), *A ética dos alunos e a tolerância de professores e instituições perante a fraude académica no ensino superior*, noticiado por Cláudia Fernandes, "Ensino Superior: Dois em Cada Cinco Estudantes Acham Normal Copiar", JPN, 6 de abril de 2016. Disponível em <https://jpn.up.pt/2016/04/06/ensino-superior-dois-cinco-acham-normal-copiar/> [Consultada a 20-04-2018].

Association of Certified Fraud Examiners, *Global Fraud Study 2016*, pág. 27. Disponível em <http://www.acfe.com/rtn2016/docs/2016-report-to-the-nations.pdf> [Consultada a 27-03-2018].

BARBOSA, CARMENCITA, *O Mecanismo de Whistleblowing nas organizações: O caso das empresas cotadas na Euronext Lisboa*, Dissertação de Mestrado no Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa, 2012.

BURGOA, ELENA, "Case Study: Portugal - Procedures and Developments to Encourage Whistleblowing - A Study of the Online Mechanism for Reporting Corruption to the Authorities in Portugal", in *Repository of Case Studies on Citizen Mobilisation*, Transparency International, 2017, págs. 49-79. Disponível em http://anticorrupt.eu/wp-content/uploads/2017/01/D7.5_final.pdf [Consultada a 20-04-2018].

BURGOA, ELENA, "Outros desafios no combate à corrupção: reflexões a propósito do Acórdão Bargão e Domingos Correia c. Portugal (2012-TEDH)" in FARIA E COSTA, JOSÉ (Org.), *Os Crimes de Fraude e a Corrupção no Espaço Europeu*, Coimbra Editora, 2014.

CÂMARA MACHADO, MIGUEL DA, "Corrupção: Denuncie aqui", in *Revista de Concorrência e Regulação*, n.º 20-21, Almedina, 2016.

Código de Governação das Sociedades de 2010 da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (Recomendações). Disponível em <http://www.cmvm.pt/pt/Legislacao/Legislacaonacional/Recomendacoes/Documents/CodigodeGovernodasSociedadesCMVM2010.pdf> [Consultada a 27-03-2018].

Comissão Europeia, *Commission Work Programme 2017 – Delivering a Europe that protects, empowers and defends*, 2016. Disponível em https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2017_en.pdf [Consultada a 30-03-2018].

Conselho da OCDE, *Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, 2009. Disponível em <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44176910.pdf> [Consultada a 30-03-2018].

COSTA ANDRADE, MANUEL DA, *Liberdade de Imprensa e Inviolabilidade Pessoal – Uma Perspetiva Jurídico-Criminal*, Coimbra Editora, 1996.

CRUZ SANTOS, CLÁUDIA, BIDINO, CLÁUDIO, THAÍS DE MELO, DÉBORA, *A corrupção - Reflexões (a partir da lei, da doutrina e da jurisprudência) sobre o seu Regime Jurídico-Criminal em Expansão no Brasil e em Portugal*, Coimbra Editora, 2009.

DÂMASO SIMÕES, EUCLIDES, "Contra a corrupção (Propostas terapêuticas para uma endemia antiga)", in *JULGAR* online, fevereiro de 2014.

DAMIÃO DA CUNHA, in FIGUEIREDO DIAS, JORGE DE (Coord.), *Comentário Conimbricense do Código Penal – Parte Especial*, Tomo III, Coimbra Editora, 2001, pág. 808 e seguintes.

DE SOUSA, LUÍS, *Corrupção*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011.

Deloitte Australia, *Report workplace fraud and misconduct – Whistleblower service*, 2014. Disponível em <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/au/Documents/risk/deloitte-au-risk-whistleblower-services-121114.pdf> [Consultada a 19-04-2018].

G20, *Plano de Ação Anti-Corrupção – Proteção de denunciantes (Estudo sobre legislação de proteção de denunciantes, coletânea de melhores práticas e princípios orientadores)*, 2011. Disponível em <https://www.oecd.org/q20/topics/anti-corruption/48972967.pdf> [Consultada a 30-03-2018].

Greens/European Free Alliance, *Whistleblower Protection in the Public and Private Sector in the European Union – A Draft Directive*, 2016. Disponível em https://www.greens-efa.eu/legacy/fileadmin/dam/Images/Transparency_campaign/WB_directive_draft_for_consultation_launch_May_2016.pdf [Consultada a 20-04-2018].

MARQUES DA SILVA, GERMANO, *Curso de Processo Penal III*, Verbo, 3ª edição, 2009.

Ministério Público, *Corrupção e Criminalidade Conexa – Relatório Síntese 2014-2017*. Disponível em http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/relatorio_corrupcao_2014-2017.pdf [Consultada a 19-04-2018].

Ministério Público, *Corrupção e Criminalidade Conexa – Relatório Síntese 2015/2016*. Disponível em http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/relatorio_corrupcao_2014-2016.pdf [Consultada a 18-04-2018].

Ministério Público, *Objetivos Estratégicos trianuais e anuais - Triénio 2015-2018*, disponível em <http://www.ministeriopublico.pt/pagina/documentos-estrategicos> [Consultada a 18-04-2018].

Ministério Público, *Relatório Anual 2013*. Disponível em <http://www.ministeriopublico.pt/ebook/relatorio-anual-2013> [Consultada a 18-04-2018].

MOREIRA DAS NEVES, J. F., "A Tutela da Honra frente à Liberdade de Expressão numa Sociedade Democrática, in *Data Venia*, n.º 5, 2016.

MORGADO, MARIA JOSÉ, VEGAR, JOSÉ, *O Inimigo sem rosto – Fraude e Corrupção em Portugal*, Dom Quixote, 1ª edição, 2003.

Notícia Euractiv: <http://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/juncker-promises-eu-law-to-protect-whistleblowers/> [Consultada a 20-04-2018].

Notícia Expresso: <http://expresso.sapo.pt/sociedade/2017-06-04-A-grande-polemica-da-delacao-premiada> [Consultada a 20-04-2018].

Notícia Público: <http://p3.publico.pt/actualidade/educacao/21867/liberdade-mariaturdes-tres-anos-de-prisao-para-bolseira-injusticada> [Consultada a 20-04-2018].

OCDE, *Committing to Effective Whistleblower Protection*, 2016. Disponível em <http://www.oecd.org/corporate/committing-to-effective-whistleblower-protection-9789264252639-en.htm> [Consultada a 30-03-2018].

ONU, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, 2015. Disponível em http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/361 [Consultada a 31-03-2018].

Provedor de Justiça Europeu, *Comunicado de imprensa n.º 3/2015*. Disponível em <https://www.ombudsman.europa.eu/pt/press/release.faces/pt/59135/html.bookmark> [Consultada a 01-04-2018].

Public Concern at Work e Universidade de Greenwich, *Whistleblowing: The Inside Story – A study of the experience of 1000 whistleblowers*, 2013. Disponível em www.pcaw.org.uk/content/4-law-policy/4-document-library/Whistleblowing-the-inside-story-FINAL.pdf [Consultada a 20-04-2018].

STEPHENSON, PAUL e LEVI, MICHAEL, *The Protection of Whistleblowers – A study on the feasibility of a legal instrument on the protection of employees who make disclosures in the public interest*, Conselho da Europa, 2012.

TI-PT, *Beneficiários Efetivos e Transparência Fiscal*, 2017. Disponível em <https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2017/03/Relatório-EBOT.pdf> [Consultada a 20-04-2018].

TI-PT, *Combate ao Branqueamento de Capitais - Parecer sobre as propostas legislativas do Governo*, 2017. Disponível em <https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2017/08/Parecer-TI-PT-COFMA.pdf> [Consultada a 20-04-2018].

TI-PT, *Manipulação de Resultados Desportivos em Portugal – Estado da Arte após a ratificação da Convenção sobre a Manipulação das Competições Desportivas*, 2017. Disponível em https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2017/11/Manipulacao-de-resultados-desportivos-em-Portugal_web.pdf [Consultada a 20-04-2018].

TI-PT, *Manipulação de Resultados no Futebol Português – Perceções, Atitudes, Riscos e Narrativas*, 2014. Disponível em <http://dev.transparencia.pt/wp-content/uploads/2017/04/Manipulacao.pdf> [Consultada a 20-04-2018].

TI-PT, *Uma Alternativa ao Silêncio: A proteção de denunciadores em Portugal*, 2013. Disponível em https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2017/05/TI-PT_Uma-Alternativa-ao-Silencio2013.pdf [Consultada a 20-04-2018].

Transparency International, *A Best Practice Guide fo Whistleblowing Legislation*, 2018. Disponível em https://www.transparency.org/whatwedo/publication/best_practice_guide_for_whistleblowing_legislation [Consultada a 20-04-2018].

Transparency International, *Financial Incentives for Whistleblowers*, 2016. Disponível em https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Reward_for_whistle-blowing_2017.pdf [Consultada a 20-04-2018].

Transparency International, *International Principles for Whistleblower Legislation*, 2013. Disponível em https://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation [Consultada a 20-04-2018].

Transparency International, *Whistleblowing in Europe – Legal protections for Whistleblowers in the EU*, 2013. Disponível em https://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu [Consultada a 20-04-2018].

WOLFE, SIMON, et. al, *Whistleblower Protection Laws in G20 Countries Priorities for Action*, Blueprint for Free Speech, Universidade de Griffith, Transparency International-Australia e Universidade de Melbourne, 2014. Disponível em <https://blueprintforfreespeech.net/394-2/463-2> [Consultada a 28-03-2018].

Outras fontes:

Base de Dados Portugal Contemporâneo: www.pordata.pt

Comissão do Mercado de Valores Mobiliários: <http://www.cmvm.pt/>

Comissão Europeia: <http://ec.europa.eu/>

Conselho da Europa: <https://www.coe.int/en/web/portal/home>

Direção-Geral da Política de Justiça: <http://www.dgpi.mj.pt/>

Galp Energia: <https://www.galp.com/pt/governo-societario/etica-e-conduta/comunicacao-de-irregularidades>

Jurisprudência nacional: <http://www.dgsi.pt/>

Jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem: <http://echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=applicants/por&c=>

Legislação europeia: <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=pt>

Legislação nacional: <http://www.pgdlisboa.pt/home.php>

Ministério Público: <http://www.ministeriopublico.pt/>

Notícia: <http://expresso.sapo.pt/sociedade/2017-06-04-A-grande-polemica-da-delacao-premiada>

Notícia: <http://p3.publico.pt/actualidade/educacao/21867/liberdademarialurdes-tres-anos-de-prisao-para-bolseira-injusticada>

Notícia: <http://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/juncker-promises-eu-law-to-protect-whistleblowers/>

OCDE: <http://www.oecd.org/>

Parlamento Europeu: <http://www.europarl.europa.eu/>

Provedor de Justiça da UE: <https://www.ombudsman.europa.eu/>

Sistema de denúncia online “Corrupção: Denuncie aqui”: <https://simp.pgr.pt/dciap/denuncias/index2.php>

TI-PT – Transparência e Integridade, Associação Cívica: <https://transparencia.pt/>

Transparency International: <https://www.transparency.org/>

JUNTOS NA LUTA ANTICORRUPÇÃO
Working together against corruption

TRANSPARENCIA.PT