

Uma Alternativa ao Silêncio: A proteção de denunciantes em Portugal

COUNTRY REPORT: PORTUGAL



Fevereiro 2013

Este relatório faz parte de uma série de 27 relatórios nacionais que avaliam a adequação das leis de proteção à denúncia em todos os Estados membros da União Europeia. *Whistleblowing in Europe: Legal Protection for Whistleblowers in the EU*, publicado pela Transparency International em Novembro 2013, compila as conclusões destes relatórios nacionais. Pode ser acedido em www.transparency.org.

Todos os relatórios nacionais podem ser acedidos mediante pedido a ti@transparency.org.

A responsabilidade por toda a informação contida neste relatório reside no seu autor. As opiniões expressas no relatório são as do autor, e não refletem necessariamente as da organização para a qual trabalha. A Transparency International não se responsabiliza pelo uso que possa ser feito da informação contida neste documento.

O projeto foi financiado com o apoio da Comissão Europeia. A responsabilidade cabe inteiramente ao autor e a Comissão não se responsabiliza pelo uso que possa ser feito da informação contida neste documento.

With financial support from the Prevention of and Fight against Crime Programme of the European Union.

European Commission – Directorate-General Home Affairs



Índice

Sumário	4
1. Introdução	6
1.1 Denunciantes e a sua proteção – um fenómeno em crescimento	6
1.2 O que é o «whistleblowing»?	8
1.3 Cultura e Mentalidade – A denúncia de crimes em Portugal	11
2. A Proteção dos Denunciantes	13
2.1 Princípios gerais e recomendações internacionais	13
2.2 Vontade Política	14
2.3 Proteção de denunciantes na lei portuguesa	15
2.4 Práticas Institucionais	22
2.4.1 Setores Público e Judiciário	22
2.4.2 Setor Privado	25
2.4.3 Experiência dos Denunciantes	26
3. Fraquezas e Melhores Práticas	28
4. Recomendações para o caso português	29
5. As 10 recomendações para quebrar o silêncio no combate à corrupção	36
6. Fontes e Bibliografia	37
Lista de legislação citada	41
Lista de Entrevistados	41

Sumário

Hoje em dia, é reconhecido, tanto por organizações internacionais (como a OCDE, o Conselho da Europa, ou a UNODC) como pela sociedade civil (*Transparency International, Global Integrity, Public Concern at Work*), e até pelo setor privado (*Association of Certified Fraud Examiners, PricewaterhouseCoopers, Deloitte*), que a denúncia (ou o *whistleblowing*, utilizando o termo inglês) é um dos instrumentos principais no combate à corrupção, fraude e crimes conexos. O seu papel é de particular relevância no que toca à deteção destes crimes, devido à sua natureza secreta e «sem vítimas aparentes». Este reconhecimento da denúncia enquanto instrumento anticorrupção chave tanto para o setor público como para o privado tem sido a base de várias iniciativas a nível internacional com o objetivo de sensibilizar os cidadãos para a importância de comunicarem informações e suspeitas sobre a ocorrência de quaisquer atividades ilegais ou criminais que possam ser úteis para a investigação e deteção de crimes de corrupção.

Estes esforços internacionais produziram alguns efeitos em Portugal, embora com pouco impacto. Na sequência da recomendação de medidas adequadas para a proteção de denunciante pelo Grupo de Estados Contra a Corrupção do Conselho da Europa (GRECO), no âmbito da sua segunda avaliação a Portugal, o poder legislativo nacional aprovou em 2008 uma lei nesta matéria. Aplicável apenas ao setor público, com um conteúdo vago e sem regulamentação específica, esta lei representou, e representa, uma falha da esfera política em produzir um enquadramento legal coerente neste domínio. Desde então, não têm existido quaisquer avanços ou desenvolvimentos nesta área e, até à data, a proteção de denunciante permanece um conceito ilusório, disperso por uma panóplia de instrumentos legislativos que não fornecem as garantias necessárias para assegurar que denunciar a corrupção e colaborar com a justiça seja, de facto, uma alternativa segura ao silêncio.

Uma análise do enquadramento jurídico português e da experiência de vários denunciante revela que, apesar de a lei estabelecer a proteção dos trabalhadores que façam denúncias junto dos funcionários públicos e entidades policiais, a sua proteção no prosseguimento deste dever não é adequadamente assegurada.

O presente relatório detetou dois tipos de fraquezas na proteção dos denunciante: 1) aquelas que resultam das limitações e insuficiências do enquadramento jurídico; e 2) aquelas que resultam da ausência de boas práticas institucionais, transparentes e adequadas à proteção de denunciante. Entre as conclusões deste relatório estão:

- **A ausência de um enquadramento legal específico para a denúncia:** a lei portuguesa apenas providencia um princípio genérico sobre a proteção de trabalhadores ou agentes da Administração Pública contra tratamentos injustificados, inserido no âmbito de uma alteração legal (a Lei 19/2008, de 21 de abril, que contém várias medidas de combate à corrupção), mas esse princípio não é complementado com qualquer regulamentação específica ou obrigação de a criar.
- **A inexistência de um organismo ou autoridade competente para a recolha, análise e tratamento de denúncia e para a monitorização da situação dos denunciante.** A experiência pessoal dos denunciante entrevistados para este relatório revela que as autoridades portuguesas demonstram um grau elevado de indiferença e passividade face às consequências pessoais sofridas pelos denunciante (como ameaças pessoais, despedimentos, transferências, retaliações a nível social e psicológico, etc.).

- **A extrema vulnerabilidade dos denunciadores em relação às consequências sancionatórias/gravosas derivadas do recurso a mecanismos legais de proteção da imagem pública e da honra, como os crimes de difamação e injúria.** Estas práticas retaliatórias, mas legais, são frequentemente utilizadas contra denunciadores cujas denúncias atinjam canais externos, como a comunicação social, constituindo um fator de inibição para a denúncia. Ao mesmo tempo o sistema transmite uma forte incoerência e desproporcionalidade, providenciando aos agentes suspeitos de crime ou má conduta os meios necessários para agirem contra alegações que considerem injustas, sem estabelecer mecanismos igualmente eficazes ou céleres para a proteção dos denunciadores contra retaliações ou pressões.
- **A completa ausência de proteção dos trabalhadores do setor privado,** e ainda do setor jurisdicional que não são cobertas pelo art. 4.º da Lei 19/2008, de 21 de abril. Os mecanismos de denúncia no setor privado apresentam-se escassos, subdesenvolvidos e pouco divulgados. O interesse nesta área tem aumentado, particularmente no campo da *Corporate Social Responsibility*. No entanto, excluindo algumas iniciativas de certas multinacionais (como a Siemens), os mecanismos de denúncia ou de *whistleblowing* continuam a não constituir uma prioridade para a maior parte das empresas (particularmente no caso das pequenas e médias empresas - PME), uma situação que se vê agravada pela atual crise económica.

O atual cenário é incerto e difuso para os denunciadores, particularmente para os funcionários públicos e entidades policiais, devido à incoerência do sistema jurídico que os obriga a denunciar mas que não lhes assegura uma efetiva proteção no cumprimento do seu dever.

A experiência dos denunciadores entrevistados revela que a denúncia pode trazer consequências extremamente negativas na sua vida profissional e pessoal e que estas dificilmente poderão ser evitadas. Há a possibilidade, ainda assim, destas consequências serem atenuadas ou diminuídas em razão das circunstâncias pessoais ou profissionais do denunciante: um político com visibilidade mediática ou um advogado poderão mais facilmente defletir ataques à sua credibilidade ou competência. O comum funcionário público, no entanto, poderá não ter as mesmas ferramentas à disposição para esse efeito. Um dos pontos comuns entre os denunciadores entrevistados é a consciência de que fazer uma denúncia exige estar pronto para a possibilidade de vir a «perder tudo».

Quanto ao caso específico das testemunhas e dos peritos no âmbito de processos criminais, estes parecem ter ao seu dispor mecanismos de proteção adequados para o desempenho do seu papel nos procedimentos judiciais, ainda que estes mecanismos sejam raramente utilizados. Não obstante, mesmo em relação a estes pode ser necessário o aperfeiçoamento da proteção e garantias outorgadas.

Por estes motivos, é urgente que sejam adotadas medidas suficientes e adequadas de forma a suprir as falhas detetadas, particularmente por via da aprovação de um enquadramento legal abrangente e dedicado à proteção de denunciadores. Este quadro normativo deverá ser amplamente divulgado, de forma a consciencializar os cidadãos e incentivar os denunciadores a dar um passo em frente e quebrar o silêncio no combate à corrupção (cfr. as 10 recomendações da TIAC para quebrar o silêncio no combate à corrupção, capítulos 4 e 5).

1. Introdução

1.1 Denunciantes e a sua proteção – um fenómeno em crescimento

Uma breve leitura pelos mais recentes *policy statements* sobre o combate contra a corrupção, a fraude e a má gestão de interesses públicos revela que as organizações internacionais têm vindo a reconhecer uma crescente importância às denúncias e à atividade dos denunciantes.

É uma evolução «natural» se tivermos em conta as dificuldades na deteção destes tipos de crime, particularmente devido à sua natureza secreta, conhecidos em regra apenas pelos envolvidos, e dos quais não costumam resultar «vítimas» que comuniquem a situação às autoridades.

A denúncia assume por isso um papel vital no combate à corrupção e criminalidade conexas, fazendo parte de um grande ciclo que tem como objetivo a alteração do paradigma social e cultural em prol da transparência, integridade e cidadania ativa. Simultaneamente, a denúncia funciona como uma fiscalização dispersa, em que cada cidadão tem um papel na deteção de irregularidades. Trata-se, pois, de uma inversão do sistema hierárquico de fiscalização de superiores a subalternos, e que deverá funcionar como um fator adicional de prevenção.



Gráfico: Combate à corrupção – um ciclo virtuoso. Fonte: Transparency International (2009a)

A deteção dos crimes de corrupção assenta principalmente em dois mecanismos: por um lado, mecanismos internos de prevenção e deteção, como as auditorias, inspeções e sindicâncias; e, por outro lado, as denúncias feitas por cidadãos ou trabalhadores que vieram a ter conhecimento de um certo facto ilícito ou de um crime (por exemplo, porque estiveram diretamente envolvidos nele, ou simplesmente porque encontraram alguma informação durante o cumprimento dos seus deveres profissionais).

De facto, o exercício rotineiro e a rotação de funções possibilitam aos trabalhadores detetar com alguma facilidade irregularidades, ainda que ocultas, nas suas áreas. Nestes casos “não há substituto para a perceção de um denunciante” (PwC, 2010, pág. 24); costumam ser os próprios trabalhadores os primeiros a detetar qualquer tipo de ilegalidade.

Segundo a *Association of Certified Fraud Examiners* (ACFE, 2010), as denúncias são agora a forma mais comum de deteção de fraude na Europa, sendo uma das formas mais eficazes de detetar a fraude empresarial (PwC, 2010; Tabuena e Mondini, 2005). Nos EUA, no que toca a propor ações judiciais por fraude contra companhias, os denunciantes têm vindo a ter um papel mais relevante do que as próprias autoridades competentes para o efeito (Taxpayers Against Fraud, 2006).

Em Portugal a deteção de crimes também demonstra alguma dependência nas denúncias feitas pelos cidadãos ou trabalhadores. Um relatório de 2010 (CIES-ISCTE e DCIAP-PGR, 2010) de análise sobre crimes de corrupção, participação económica em negócio e peculato, notificados ao DCIAP entre 2004 a 2008 revela que 63.9% de todos os processos-crime em análise começaram a partir de fontes não-oficiais e que quase metade deste número (31.9% de todos os processos-crime analisados) iniciaram-se com informações provenientes de fontes anónimas.

Não obstante esta predominância das denúncias em processos crime, podemos ainda assim afirmar que hoje em dia a denúncia não é uma prática que os cidadãos encarem como normal, corrente, positiva.

As razões para este nível de aversão à denúncia têm base em fatores legais, políticos, sociais e culturais que se relacionam entre si.

Assentam, por um lado, na conotação negativa que é dada ao ato de denunciar e na condenação social do denunciante pelos seus pares ou pela sociedade em geral. A divulgação de informação sobre ilícitos cometidos por terceiros nem sempre é uma ação bem vista, particularmente em países em regimes pós-autoritários e com um passado de polícias secretas.¹

Por outro lado, a falta de proteção legal adequada traduz a falta de uma vontade política em concretizá-la ou desenvolvê-la, não obstante as recomendações internacionais nesse sentido. Esta desproteção – e a aceitação política e social desta desproteção – faz com que os denunciante sintam que o maior perigo vem de retaliações das quais não se podem defender, algumas previstas na própria lei (ex.: acusações por difamação). Em muitas situações os denunciante são confrontados com o dilema de escolher entre o menor de dois males: se não denunciam uma situação de corrupção que têm o dever de denunciar por motivos profissionais, poderão mais tarde ser alvo de ações disciplinares²; se de facto denunciam um crime de corrupção, poderão sofrer consequências graves a nível pessoal e profissional.

No setor privado, a existência de um contexto empresarial fechado, onde a maioria das empresas são PME, aliado à inexistência de proteção legal para os trabalhadores deste setor, funcionam como fatores pesados no desincentivo da denúncia.

O propósito deste relatório é fazer uma análise do estado da arte relativo à proteção e garantias dos denunciante (partindo de uma metodologia previamente definida pela *Transparency International – Secretariat*; nomeadamente no conceito de “*whistleblowing*” adotado por esta ONG³), com vista a encontrar melhores práticas e fraquezas no caso português.

Neste sentido uma série de questões base constituem o ponto de partida, entre as quais: Existe uma moldura legal adequada para a proteção dos denunciante contra retaliações e outras consequências injustificadas? As autoridades a nível nacional têm como prática respeitar essa moldura legal? Na prática os denunciante são mesmo protegidos? Quais são os pontos fortes e fracos dos regimes de proteção em vigor? Existe uma vontade política ativa de proteger os cidadãos que denunciam?

1 *A contrario*, também poderá ser afirmado que foi exatamente a ausência de tal estigma social resultante de razões históricas que levou países como os EUA e o Reino Unido a desenvolver antecipadamente os regimes mais avançados de proteção de denunciante (Conselho da Europa, 2009, pág. 5).

2 Estas ações disciplinares parecem, no entanto, ser extremamente raras, sendo que as situações detetadas rapidamente prescrevem devido aos curtos prazos de prescrição das infrações disciplinares. A título de exemplo, no seu Segundo Relatório de Avaliação, o GRECO (2006, nota 36), informa que até 2006 apenas foram comunicados à Ordem dos Revisores Oficiais de Contas dois processos de não cumprimento de denunciar casos de corrupção, os quais não procederam por prescrição.

3 Cfr. secção 1.2.

De acordo com as conclusões da análise feita nas páginas seguintes e à luz das melhores práticas encontradas a nível nacional e internacional, o relatório fornecerá recomendações com o objetivo de contribuir positivamente para a alteração do sistema, a nível legislativo e de práticas institucionais.

1.2 O que é o «whistleblowing»?

Como acima referido, a denúncia (e o ato de denunciar) tem sido muito tratada a nível internacional como um conceito variável, mas cujos traços gerais são fáceis de perceber. No entanto, a terminologia tem trazido problemas de definição ou até de perceção cultural, por exemplo em França, onde a expressão “denunciar” continua a ter uma forte carga negativa relacionada com a Segunda Guerra Mundial (Tabuena e Mondini, 2005). Em Portugal e na Bélgica, por outro lado, “denúncia” continua a ser a palavra utilizada, mas a perceção suscitada por tal expressão é controversa. Afinal, o que está aqui em discussão não é a mera denúncia de um cidadão a outro sobre um facto aleatório, mas sim de um ato de defesa de interesses superiores e comuns, que é realizado de forma a pôr termo a uma situação que se considera ir contra o interesse público, sendo que esta ação poderá ser transmitida por palavras e conceitos diversos nos diferentes países.

De forma a tentar uniformizar os vários conceitos e palavras que poderão, em cada língua, ter um escopo diferente, adotou-se internacionalmente o termo inglês de «whistleblowing» (traduzindo literalmente como «soprar o apito») para fazer referência a este fenómeno. Sabendo que o simples reporte de um facto a um terceiro não pode ser considerado como uma denúncia, cabe agora compreender o que se entende por este conceito.

A primeira definição de *whistleblowing* surgiu em 1985 como a “divulgação, por membros de uma organização (presente ou passada) e a pessoas ou organizações que possam de facto agir, de práticas ilegais, imorais ou ilegítimas sob controlo dos seus empregadores”⁴.

Também a definição proposta pela ONG *Public Concern at Work* tem sido muito referida nesta matéria, segundo a qual o *whistleblowing* é definido como: o “alertar das autoridades para informação que possa razoavelmente sugerir que existe uma grave falha, nos casos em que a informação é desconhecida e onde a pessoa que a põe a descoberto tem um dever (como um dever de um funcionário) de manter essa informação secreta, desde que, sempre que possível, essa pessoa levantou a questão internamente primeiro”. Uma definição algo restritiva na medida em que exige que o denunciante levante a questão internamente antes de alertar as autoridades.

Mais ampla é a definição da *Transparency International*, que define a denúncia como “a revelação de informação por membros (atuais ou antigos) de uma organização de práticas ilegais, ilegítimas ou imorais que estejam sob o controlo de funcionários dessa organização, a pessoas ou organizações que possam intervir no assunto”. Trata-se de uma definição que é suficientemente abrangente, em detrimento de alguma definição e clareza nos conceitos, nomeadamente no conceito de pessoas que possam intervir no assunto, o que poderá ser prejudicial para efeitos de determinação jurídica e de criação de uma proteção legal clara e eficiente. De facto, o que poderá ser o objeto de *whistleblowing* torna-se bem mais genérico – “práticas ilegais, ilegítimas ou imorais” – podendo dar azo a variadas interpretações.

Esta última definição (da *Transparency International*) é a que será tida em conta ao longo deste relatório, e será sempre com referência a esta definição que se falará em denúncia ou ato de

4 Na edição de 1985 de Marcia P. Miceli, Janet Pollex Near e Terry M. Dworkin, *Whistle-blowing in Organizations*, Routledge.

denunciar, ainda que com um enfoque especial na denúncia de crimes e de infrações que vão contra o interesse público, de forma a não descuidar o conceito de denúncia para fins do processo penal, conforme está previsto no art. 246.º do Código de Processo Penal (CPP) (a comunicação de crimes às autoridades competentes). Mas não significa isto que se deixará de recomendar (como se poderá ler adiante) que o denunciante, em Portugal, seja protegido tanto pela denúncia de crimes, como de quaisquer comunicação de infrações contraordenacionais, disciplinares ou deontológicas relevantes, no setor público ou privado.

A denúncia, ou *whistleblowing*, distingue-se da queixa na medida que esta última é feita, normalmente, para exercer um direito, isto é, no interesse próprio⁵. A denúncia, por outro lado, é a execução de um dever cívico, em princípio sem qualquer tipo de recompensa (a não ser que a lei preveja disposições que prevejam a recompensa de denunciante como meio de promoção) e para benefício de interesses de terceiros ou do interesse público.

A definição da denúncia como um direito ou um dever é complexa: por um lado, poderá classificar-se como um claro 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.

De facto, a denúncia tem vindo cada vez mais a ser ligada à liberdade de expressão, (Transparency International, 2009, Draft principles; Nilstun e Westerholm, 2004, pág. 288), inclusive pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (vd. caso Guja contra Moldávia⁶) na sua interpretação do artigo 10.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

No caso português, o maior avanço nesta matéria concretizou-se recentemente através da decisão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem no caso Bargão e Domingos Correia contra Portugal⁷, de 15 de novembro de 2012. Este processo refere-se ao caso de dois cidadãos que, após denunciarem outro cidadão de abuso de poder, foram acusados e condenados por difamação. O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem veio a considerar que, no caso em apreço, a condenação dos denunciante por difamação agravada (artigo 180.º do Código Penal) constituiu uma violação da liberdade de expressão conforme o artigo 10.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

A decisão deste tribunal, fundamentada no facto de a condenação dos denunciante ter ultrapassado os limites previstos no .º 2 do mencionado artigo 10.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem⁸, poderá fundamentar o início de uma revisão normativa dos preceitos em análise e significar um sinal de mudança na situação dos denunciante em Portugal, tendo tido

5 Cfr. Conselho da Europa (2009), pág. 8; e Nilstun e Westerholm (2004), pág. 285.

6 Decisão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, Guja v. Moldova, Application no. 14277/04, Estrasburgo, 12 de fevereiro de 2008. Disponível em: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-85016>.

7 Decisão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, Bargão e Domingos Correia v. Portugal, Requetes no. 53579/09 et 53582/09, 15 de novembro de 2012. Disponível em: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-114466>.

para já o efeito útil de alertar os denunciante de que existe um mecanismo de ressarcimento dos danos causados pela sua injusta condenação por terem denunciado crimes contra os interesses públicos e da comunidade.

As consequências gravosas que decorrem da coragem de muitos denunciante poderão ser vastas⁹ e não têm que se limitar ao foro profissional, podendo também atingir a sua credibilidade pública, esfera familiar ou até o foro psicológico. Entre as consequências mais comuns estão: a aplicação de sanções disciplinares¹⁰; o blacklisting¹¹, ou seja, a exclusão/estigmatização profissional, bloqueando-lhe ou dificultando o acesso a um posto compatível com as suas competências; o despedimento¹² (um tipo de sanção comum no setor privado e facilmente camuflada por outras razões lícitas de despedimento inscritas na alteração recente ao Código do Trabalho, que permite aos empregadores despedir funcionários por via da extinção de postos de trabalho); a acusação/condenação por crime de difamação (uma consequência também comum e que cria um certo alarme no cidadão, devido à mediatização pública das decisões dos tribunais, podendo em certos casos resultar mais lesado o denunciante do que propriamente o denunciado, ainda que condenado¹³); a marginalização profissional¹⁴, coloquialmente chamado de «meter na prateleira», nomeadamente por via da não atribuição de trabalho compatível com as funções, da separação física do trabalhador e dos seus colegas (transferência de posto dentro do local de trabalho), ou do impedimento de eventuais promoções; a marginalização social no emprego, nomeadamente por hostilidade criada nos grupos sociais frequentados pelo denunciante.

8 Ou seja, as “formalidades, condições, restrições ou sanções, previstas pela lei, que constituam providências necessárias, numa sociedade democrática, para a segurança nacional, a integridade territorial ou a segurança pública, a defesa da ordem e a prevenção do crime, a proteção da saúde ou da moral, a proteção da honra ou dos direitos de outrem, para impedir a divulgação de informações confidenciais, ou para garantir a autoridade e a imparcialidade do poder judicial” (art. 10.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem).

9 Vd. também Conselho da Europa, 2009, pág. 10

10 A este respeito, veja-se o caso de Fernando Luís Santos Murtinheira na CGD, em Cristina Ferreira (2012), “Justiça obriga CGD a apagar ‘castigo’ aplicado por Francisco Bandeira”, in *Público*, 01 de outubro de 2012.

11 Parlamento Europeu (2011), pág. 13; entrevista com Teresa Goulão, denunciante e membro da direção da TIAC (02.08.2012).

12 Refira-se, a título de exemplo, o caso de Jorge Resende, cidadão português residente na Suíça, demitido após denúncia de indícios de pedofilia no seio da empresa que o empregava (Didier Bender, 2008).

13 Vd. os casos envolvendo Domingos Névoa e o denunciante Ricardo Sá Fernandes. Em primeira Instância, Domingos Névoa foi condenado numa multa de 5 mil euros (Carlos Rodrigues Lima, “Névoa Condenado por Corrupção”, in *Diário de Notícias Online*, 20 de janeiro de 2012), enquanto Ricardo Sá Fernandes foi condenado por 20 mil euros pelo crime de difamação (Mariana Oliveira, “Ricardo Sá Fernandes acaba por ser absolvido de difamação no caso Névoa”, in *Público Online*, 13 de maio de 2011). Estas decisões acabaram, no entanto, ambas modificadas pelos tribunais superiores.

14 Entrevista telefónica com João Dias Pacheco, denunciante e ex-diretor da Direção de Serviços de Recursos Humanos e Jurídicos da AC, Águas de Coimbra, E.E.M (09.08.2012).

1.3 Cultura e Mentalidade – A denúncia de crimes em Portugal

Devido às raízes históricas e culturais, em Portugal a denúncia continua a ser uma prática pouco comum no nosso país. Tal como acontece em muitos outros países¹⁵ que tiveram um passado marcado por períodos autoritários e redes de polícia secreta, também em Portugal as consequências do período do Estado Novo e do Pré-25 de abril criaram na sociedade uma perceção altamente negativa sobre a figura do «bufo» ou do «chibo». Uma situação agravada pela população reduzida de certos países, como Portugal, onde as redes pessoais, profissionais e familiares de proximidade (e por vezes mesmo as convicções religiosas – De Sousa, 2011) funcionam como um dissuasor à denúncia (Transparency International, 2009, pág. 7).

Não se quer com isto dizer que os valores éticos e de integridade em Portugal são omissos ou insignificantes. Segundo o Global Corruption Barometer da *Transparency International* (2010), 82% dos portugueses inquiridos acredita que os cidadãos comuns podem fazer a diferença no combate à corrupção, 87% apoiaria os seus colegas na denuncia da corrupção, e 80% declarou que reportaria um crime de corrupção. É a falta de uma cultura cívica em prol do exercício ativo desses valores de transparência, integridade e responsabilidade, acompanhada por uma falta de sensibilização para o fenómeno e informação sobre os mecanismos de proteção de testemunhas e de denunciante, que acaba por abafar estas crenças dos portugueses, o que se comprova pelo reduzido número de denúncias com sucesso em Portugal.

A perceção negativa dos denunciante tem vindo a ser mitigada ao longo do tempo e atualmente existe uma perceção mista que vai desde o herói a um perturbador da ordem pública (Parlamento Europeu, 2011, pág. 28). Os denunciante entrevistados referem que na opinião pública tanto existem pessoas que os consideram como heróis, como existem cidadãos empenhados em descredibilizá-los. A ideia do denunciante como uma pessoa que cumpre o seu dever cívico em prol do interesse público continua arredada da mentalidade do cidadão comum em Portugal, não obstante o facto de que, no contexto socioeconómico atual, qualquer iniciativa que, na prática, leve a corrupção a julgamento tem vindo sempre a ser encarada positivamente na opinião pública, incluindo a denúncia.

Esta representação não atinge, no entanto, os denunciante que têm como profissão a investigação e deteção de irregularidades (como inspetores da administração pública ou investigadores criminais). No cumprimento dos seus deveres, estes profissionais comunicam às autoridades quaisquer indícios de irregularidades ou crimes, mas normalmente não acarretam consequências pessoais, devido principalmente a uma transmissão da culpa na perspectiva do denunciado, que vê como causadora da situação a instituição como um todo (a polícia ou a inspeção-geral) e não o cidadão que a desencadeou.

Um inquérito conduzido em 2006 (De Sousa e Triães, 2008) sobre as atitudes e perceções dos cidadãos relativamente à corrupção revelou que entre as principais razões para a recusa de reportar crimes de corrupção estão o medo de retaliações¹⁶ e a desconfiança na Justiça (inconsequência da denúncia), denotando simultaneamente a falta de adequação dos mecanismos de denúncia e a perceção negativa dos cidadãos relativamente à Justiça e à sua eficiência. Razões essas que não se cingem a Portugal (Parlamento Europeu, 2011, pág. 45), mas que poderão estar agravadas no nosso país.

15 Como refere um estudo da *Transparency International* (2009) sobre a proteção de denunciante, na Europa “o termo denunciante pode ser associado a informadores (ex.: República Checa, Irlanda, Roménia e Eslováquia), um traidor ou espião (Bulgária, Itália) e/ou um bufo (Estónia, Hungria, Letónia e Lituânia)”.

16 Também confirmado pela resolução do Conselho da Europa (2009, pág. 2) nesta matéria.

Porque razões não denunciaria?	%
Receio de Represálias	42,4
Não sei a quem me dirigir	8,6
Nada seria feito (denúncia inconsequente)	23,2
Não gosto de acusar outras pessoas (receio de passar por bufo)	21,2
Não sabe	4,6
Total	100,0

Quadro: Questão 28 - Razões pelas quais não denunciaria corrupção. Fonte: De Sousa e Triães, 2008

A prática comum de propor ações-crime por difamação contra denunciante, independentemente da validade da denúncia feita, é um dos maiores obstáculos legais neste aspeto (OCDE, 2010, pág. 10). O crime de difamação (art. 180.º do Código Penal - CP) e a interpretação dada pelos tribunais, da qual já resultou a condenação de muitos cidadãos (principalmente jornalistas), tem constituído um papel inibitório da denúncia. Este tipo de perseguição de denunciante chegou mesmo a atingir denunciante anónimo e até via internet, um refúgio comum para a denúncia anónima (recentemente, e pela primeira vez no ordenamento jurídico português, um blog anónimo de denúncia de situações que envolviam corrupção foi fechado e os seus conteúdos removidos por motivos de difamação). Este movimento persecutório tem tido um impacto desincentivador do papel ativo dos cidadãos na promoção da Justiça. Em vez de exigir que os cidadãos produzam uma prova quase impossível perante tribunal, as autoridades deviam empenhar-se em educá-los sobre o que é a corrupção e como ela deveria ser denunciada, de forma a evitar o insucesso das ações promovidas e a existência de acusações erróneas ou infundadas. A corrupção é um crime difícil de provar devido à sua natureza secreta, pelo que não deveria ser de esperar mais dos cidadãos do que aquilo que já se espera das autoridades judiciais.

O tópico do crime de difamação está relacionado diretamente com o assunto da proteção dos denunciante e com a existência de um grande número de denúncias anónimas que não transmitem a informação relevante de forma tão clara como uma denúncia identificada poderia transmitir.

Deste modo, também a instrução e educação dos cidadãos está relacionada com a denúncia, não só porque os cidadãos não informados podem não identificar ou detetar um comportamento menos ético ou ilegal, mas também porque não tendo treino ou conhecimento sobre estas questões facilmente farão denúncias de algo que poderão considerar ou intuir como corrupção mas que poderá não corresponder – tornando-se assim facilmente alvo de processos de difamação e criando a percepção negativa de que os denunciante são difamadores. Ainda assim, deverá ser sempre do interesse público que haja denúncias em excesso, incluindo sobre comportamentos que não qualificam como ilegais, do que denúncias em defeito ou demasiado tardias. Como menciona o estudo elaborado pela PricewaterhouseCoopers Belgium para o Parlamento Europeu (2011, pág. viii) referindo-se à cultura de trabalho dos funcionários das instituições europeias: quando em dúvida, denunciar.

2. A Proteção dos Denunciantes

2.1 Princípios gerais e recomendações internacionais

Os princípios gerais da proteção de denunciante decorrem de desenvolvimentos políticos recentes e não propriamente de normas fundamentais com raiz histórica. Por esse motivo, não é possível encontrá-los com recurso a instrumentos jurídicos internos ou a textos históricos. A sua fonte é constituída, atualmente, por diplomas internacionais tanto de *soft law* (não vinculativos para os Estados) como de *hard law* (vinculativos para os Estados). Estes documentos vão desde simples recomendações de organismos internacionais a convenções vinculativas acordadas em fóruns intergovernamentais.

De principal importância são os diplomas que constituem *hard law*, como as convenções e os tratados, pois consagram a proteção de denunciante a um nível mais formal e substantivo, com consciência do papel importante que desempenham no combate à corrupção e criminalidade conexa.

Entre os instrumentos internacionais vinculativos que preveem a proteção de denunciante e de prestadores de informações estão: a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção¹⁷ (UNCAC), também apelidada Convenção de Mérida, a Convenção Penal sobre a Corrupção¹⁸, do Conselho da Europa (ETS 173), e a Convenção Civil sobre a Corrupção¹⁹, do Conselho da Europa (ETS 174), tendo Portugal assinado e ratificado os dois primeiros.

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, ratificada por Portugal no dia 03 de setembro de 2007, refere no seu artigo 33.º que: "cada Estado Parte deverá considerar a incorporação no seu sistema jurídico interno de medidas adequadas para assegurar a proteção contra qualquer tratamento injustificado de quem preste, às autoridades competentes, de boa fé e com base em suspeitas razoáveis, informações sobre quaisquer factos relativos às infrações estabelecidas em conformidade com a presente Convenção".

A Convenção Penal sobre a Corrupção, do Conselho da Europa (ETS 173) refere que "cada Parte adotará as medidas que se revelem necessárias para assegurar uma proteção efetiva e adequada: a) às pessoas que forneçam informações relativas às infrações penais previstas nos artigos 2.º a 14.º ou que, de outro modo, colaborem com as autoridades responsáveis pela investigação ou pela instauração do procedimento criminal".

Já a Convenção Civil sobre a Corrupção, do Conselho da Europa (ETS 174) refere no seu artigo 9.º que "cada Parte adotará as medidas que se revelem necessárias para proteger os trabalhadores que, tendo fundamentos razoáveis para suspeitar corrupção, reportam em boa fé as suas suspeições às pessoas responsáveis ou autoridades".

Tão ou mais importantes do que a previsão destes conteúdos nas Convenções Internacionais, são os mecanismos de revisão e avaliação da implementação das Convenções. Estes mecanismos constituem verdadeiros instrumentos de *peer pressure* entre Estados, providenciando avaliações que vão além da simples verificação de uma *checklist* legal, e muitas

17 Texto completo da Convenção disponível em:
http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50025_C.pdf.

18 Texto completo da Convenção disponível em:
<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/173.htm>

19 Texto completo da Convenção disponível em:
<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/174.htm>

vezes abrangem uma análise da prática institucional e dos resultados obtidos no combate à corrupção.

Entre os mecanismos internacionais de revisão e avaliação mais relevantes nestas matérias estão: o mecanismo de revisão da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, que apenas iniciou este ano a sua revisão de Portugal; o mecanismo de revisão do GRECO relativo às convenções do Conselho da Europa que, como será explicado adiante, teve uma relevância especial no que toca à proteção de denunciante no ordenamento jurídico português; e o mecanismo de revisão da OCDE relativo à Convenção Anti-suborno da OCDE.

Os instrumentos de *soft law* e os estudos internacionais são muito mais completos na formulação de sistemas de proteção de denunciante, normalmente fornecendo análises e recomendações de melhores práticas, embora apresentem falhas na ausência de poder vinculativo ou de implementação que concretize as conclusões apresentadas²⁰.

Todos estes documentos apresentam construções refletidas e fundamentadas de como abordar mais eficazmente o problema da proteção de denunciante. Infelizmente, o seu estatuto de *soft law* ou de mera recomendação, principalmente derivado do princípio de não ingerência nos assuntos internos dos Estados, leva a uma parca utilização dos seus conteúdos para interpretar os preceitos contidos nas convenções, e faz com que a implementação de todo este material esteja, acima de tudo, dependente de uma vontade política ativa no seio de cada país.

2.2 Vontade Política

“A política tem um papel determinante no encorajamento da denúncia de atividades ilegais” (Parlamento Europeu, 2011, pág. 47, tradução nossa), importância que poderá concretizar-se através da atividade legislativa, mas também pelas práticas institucionais no âmbito do setor público, que poderão ser implementadas e promovidas pelos poderes executivo e legislativo.

No entanto, a proteção de denunciante e a promoção da denúncia e deteção da corrupção não têm sido, de longe, um tema relevante nas discussões parlamentares em Portugal. Esta relutância em promover a proteção de denunciante parece ter raiz nas questões culturais acima tratadas, mas também porque “os denunciante ameaçam, em geral, aqueles com poder” (Parlamento Europeu, 2011, pág. 42). Nem mesmo durante o pacote legislativo anticorrupção de 2010 chegou a ser aprovado qualquer quadro que concretizasse ou complementasse o parco regime de proteção de denunciante desenhado até esse momento.

Como já foi referido, apenas em 2008 houve um avanço neste tema, quando num conjunto de medidas anticorrupção, o Parlamento aprovou a Lei 19/2008 garantindo o princípio de proteção dos denunciante de crimes de quaisquer ações que os venham a prejudicar.

Este princípio surgiu a partir de um proposta de lei do Partido Socialista (Proposta de Lei 341/X). É de referir que nenhum outro partido dos que apresentaram propostas de medidas de combate à corrupção apresentou qualquer solução prévia neste domínio, apesar de a recomendação n.º 7 do Relatório do Segundo Ciclo de Avaliação do GRECO o ter expressamente mencionado, revelando uma completa ausência de sensibilidade da esfera política (Governo, Parlamento e partidos) para a questão da denúncia e a proteção dos denunciante.

Em dezembro de 2009, o Parlamento criou uma comissão especial para a avaliação das medidas de combate à corrupção (Comissão Eventual para o Acompanhamento Político do Fenómeno da Corrupção e para a Análise Integrada de Soluções com Vista ao seu Combate²¹). O assunto da denúncia de crimes foi, no entanto, apenas marginalmente referenciado durante as várias sessões

20 Veja-se a título de exemplo destes estudos e recomendações: Transparency International (2009, 2009b); Conselho da Europa (2009, 2010); OCDE (1998, 2009, 2010, 2012); Parlamento Europeu (2011).

e audições com praticantes e peritos nas áreas em apreço, não tendo sido alvo de qualquer nova proposta legislativa. O pacote de transparência de 2010, que aprovou um conjunto de leis anticorrupção, não compreendia um regime dedicado de combate à corrupção.

Em junho de 2011, o relatório preliminar da Direção-Geral da Política de Justiça (DGPI, 2011) relativo à monitorização das alterações introduzidas pela Assembleia da República em 2010, também não referiu quaisquer desenvolvimentos ou recomendações neste tema, limitando-se a descrever o conteúdo do art. 4.º da Lei 19/2008, de 21 de abril.

A falta de relevância atribuída a este tema também pode ser atribuída, em parte, a uma ideia errada de que os preceitos atuais, acompanhados das leis de proteção de testemunhas, são adequados e suficientes para cobrir os riscos que os denunciadores possam eventualmente enfrentar. Este tipo de «equivoco» pode ser verificado em algumas das respostas do Governo Português a inquéritos internacionais no âmbito da corrupção²².

2.3 Proteção de denunciadores na lei portuguesa

Tal como no caso de outros países Europeus²³, Portugal não tem um quadro específico de proteção de denunciadores. O atual enquadramento jurídico está previsto em vários artigos dispersos na legislação de direito processual penal e de direito laboral. Neste aspeto, a lei portuguesa caracteriza-se, pois, pela fragmentação e ambiguidade, sem preceitos uniformes ou definições claras, características já evidenciadas também noutros países da Europa (Parlamento Europeu, 2011, pág. 34).

Neste capítulo, elenca-se uma lista de disposições normativas portuguesas (por ordem de relevância) aplicáveis aos casos de denunciadores, com o objetivo de dar relevo às atuais medidas de proteção e melhor compreender em que casos falham e em que casos constituem melhores práticas.

Esta lista foi elaborada tendo em conta uma situação abstrata de um denunciante, o processo de denúncia, a proteção contra eventuais retaliações e a indemnização por danos sofridos pelo denunciante, ou até quaisquer mecanismos de recompensa ou arrependimento na área da denúncia e do reporte de informações com relevância criminal.

Lei 19/2008, de 21 de abril

Dentro do sistema jurídico português, o único dispositivo que se refere especificamente à proteção de denunciadores é o art. 4.º da Lei 19/2008, de 21 de abril. Este artigo, inserido numa lei geral de medidas de combate à corrupção, vem estabelecer um princípio genérico de proteção dos trabalhadores da Administração Pública e do setor empresarial do Estado face a eventuais represálias em consequência de uma denúncia de crime que tenham realizado. Para este efeito, estabelece:

“Artigo 4.º - Garantias dos denunciadores

1 - Os trabalhadores da Administração Pública e de empresas do setor empresarial do Estado 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, ser prejudicados.

21 Website: <http://www.parlamento.pt/sites/com/XIIeg/CEAPFCAISVC/Paginas/Default.aspx>

22 Cfr. a título de exemplo, a resposta portuguesa à self-assessment checklist da UNODC, relativa ao mecanismo de revisão da Convenção de Mérida. Disponível em http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/SA-Report/PO_UNCAC_2011.pdf.

23 Que, ainda assim, têm vindo a corrigir essa situação, veja-se a recente aprovação na Irlanda da *Criminal Bill 2011* incluindo um regime específico de proteção de denunciadores.

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.”*

Tentemos compreender este artigo por partes: primeiro, o âmbito de aplicação subjetivo: quem está abrangido por este artigo? Segundo, o âmbito objetivo: que tipos de denúncia beneficiam desta proteção? E, por último, a abrangência da proteção: a delimitação de «prejuízo» ou risco.

- No que concerne à primeira questão, a letra do n.º 1 do art. 4.º desta lei não deixa dúvidas, incluem-se os trabalhadores da Administração Pública e do setor empresarial do Estado e, por interpretação *a contrario*, excluem-se os trabalhadores do setor privado. Já os trabalhadores que participam de outras funções públicas como a jurisdicional (juízes, procuradores), por exemplo, parecem não beneficiar desta garantia. No entanto, este obstáculo ou limitação poderia ser ultrapassado se tivesse sido utilizada a expressão de funcionário público, conforme vem definida no art. 386.º CP, mais abrangente que aquela que vem prevista no art. 4.º da lei em análise. O princípio de proteção não pode ser colocado em causa ou ficar dependente da natureza do vínculo contratual dos trabalhadores da administração pública.
- Que atos qualificam para esta proteção também não é totalmente claro pela lei. Fala-se da denúncia do cometimento de infrações. Primeiro, o que se entenderá por denúncia? Como vimos anteriormente, o conceito de denúncia é variável consoante o contexto jurídico e social de cada país. Em Portugal, se tivermos em conta os preceitos do Código de Processo Penal, dir-se-ia que a denúncia é a comunicação de crimes às autoridades judiciárias ou aos Órgãos de Polícia Criminal (OPC), e só de crimes. No entanto, sabendo também que o art. 4.º vem na esteira de uma avaliação internacional da GRECO, e que os princípios internacionais aconselham que a lei vá mais à frente na proteção dos direitos dos denunciadores e não se cinja à denúncia de crimes (Parlamento Europeu, 2011, pág. 37), também poderá defender-se que, da ausência de especificação de a quem se deverá dirigir a denúncia e que tipos de infrações é que estão a ser objeto de denúncia (criminais, contraordenacionais, disciplinares, etc.), o art. 4.º da Lei 19/2008, de 21 de abril deverá incluir todas estas situações, pois todas têm cabimento na lei, embora seja uma interpretação que não se coadune perfeitamente com o conjunto do sistema jurídico (elemento sistemático da interpretação jurídica) que parece indicar que apenas se deverão incluir aqui as denúncias de natureza criminal feitas às autoridades competentes.
- Por último, a lei não desenvolve um sistema de proteção para os denunciadores, apenas estatui que estes não poderão ser prejudicados, não referindo igualmente se no escopo deste artigo se incluem danos morais e patrimoniais incorridos por outros tipos de retaliações não relacionados com o emprego ou o seu estatuto na função pública. Auxiliando-nos do n.º 2 deste art. 4.º, poderá pensar-se que este artigo apenas protegerá contra sanções disciplinares e de índole profissional, o que excluiria assim todo o tipo de consequências externas à profissão, como marginalização social e subsequentes danos psicológicos ou morais. A não especificação de que tipos de proteção estão incluídos, a par da utilização de conceitos tão genéricos e abstratos, poderá facilmente funcionar como um “escudo de cartão” (*cardboard shield*) para os denunciadores que confiam na terminologia abrangente utilizada neste artigo.

No número dois do art. 4.º, a lei estabelece uma presunção legal de que qualquer sanção disciplinar aos trabalhadores denunciadores será considerada abusiva, quando instaurada no prazo de um ano após a denúncia. Esta limitação a um ano poderá considerar-se um pouco aquém do

adequado. Sendo igualmente verdade que este prazo não se poderia, com salvaguarda da segurança jurídica, estender-se até à conclusão do processo que a denúncia poderá ter iniciado, deverá no entanto ter-se em conta que tal proteção poderia ter sido ampliada, uma vez que, neste momento, os processos de corrupção podem levar uma década até à sua conclusão, e que para o empregador ou superior hierárquico ultrapassar esta presunção, não tem mais que esperar 12 meses até iniciar um procedimento disciplinar.

Por último, o número três do art. 4.º estabelece que os funcionários da administração pública têm direito ao anonimato até à dedução de uma acusação. Trata-se de uma prática positiva quanto à proteção de denunciante e que deveria também ser aplicada para denúncias relativas a infrações não criminais, como aquelas dirigidas a organismos da Administração Pública, principalmente aos organismos de inspeção, auditoria e supervisão, de forma a prevenir ao máximo a descoberta da identidade dos denunciante por via de processos administrativos cuja informação é pública.

Apesar de este artigo ter sido suficiente para convencer o GRECO (2008) de que os denunciante estavam agora adequadamente protegidos em Portugal, uma análise mais profunda da letra deste artigo e da sua hipotética aplicação pode facilmente colocar em causa esse entendimento. O instituto normativo previsto no artigo 4.º da Lei 19/2008, de 21 de abril é insuficiente para garantir um mecanismo de defesa que permita uma proteção eficaz e abrangente contra retaliações injustas ou indevidas. Os recentes casos envolvendo denunciante e a sua proteção (como é o caso de João Dias Pacheco, ex-diretor da Direção de Serviços de Recursos Humanos e Jurídicos da AC, Águas de Coimbra, E.E.M) parecem indicar que os mecanismos legais não são acompanhados de práticas institucionais adequadas, demonstrando que o mencionado art. 4.º poderá ser interpretado de forma ambígua e ludibriar os cidadãos a encarar a sua proteção como sendo mais abrangente do que é na realidade.

Conforme se verá abaixo, na falta de um quadro normativo especial, os denunciante terão que recorrer da proteção outorgada pelas leis laborais e, em casos específicos, poderão também acolher-se do regime de proteção de testemunhas previsto na Lei 93/99, de 14 de julho.

Destaque-se, por fim, a ausência de regulamentação específica relativamente à quebra dos deveres previstos no art. 4.º da Lei 19/2008, de 21 de abril: apesar de um denunciante prejudicado no âmbito deste quadro normativo poder recorrer a uma indemnização por violação do art. 4.º, não existem quaisquer sanções previstas para as entidades ou funcionários que «promoveram» essa violação.

Lei 25/2008, de 05 de junho – Medidas de natureza preventiva e repressiva de combate ao branqueamento de vantagens de proveniência ilícita e ao financiamento do terrorismo

O art. 20.º da Lei 25/2008, de 05 de junho, estabelece, relativamente a vários tipos de pessoas individuais e coletivas, o dever de reportar qualquer atividade que possa constituir branqueamento de capitais ou financiamento de terrorismo. O reporte desta informação é dirigido ao Procurador-Geral da República ou à Unidade de Informação Financeira (UIF) da Polícia Judiciária.

Para a proteção destes organismos ou indivíduos no âmbito dos seus deveres enquanto denunciante de situações de risco, a lei estabeleceu dois tipos de mecanismos legais:

1. Em primeiro lugar, a lei estabelece que quando estas pessoas reportam informação nos termos da Lei 25/2008, de 05 de junho, elas não poderão ser responsabilizadas pela quebra de segredo, legalmente estabelecido ou não. (art. 20.º/1);
2. Em segundo lugar, a lei estabelece que qualquer indivíduo que revele a identidade do denunciante, ainda que não intencionalmente, será punido com multa ou pena de prisão até três anos (art. 20.º/2).

Ambos mecanismos poderão ser encarados como boas práticas na proteção de denunciante. O primeiro, claramente influenciado pela recomendação 21 da *Financial Action Task Force*²⁴ (2012), visa proteger os denunciante de acusações colaterais relacionadas com segredo profissional. O segundo protege os denunciante por via do efeito preventivo da lei penal. Deverá, no entanto, notar-se que o mesmo mecanismo não pode ser aplicado para cidadãos ou organizações que denunciem fora do quadro jurídico da Lei 25/2008, de 05 de junho.

Lei 93/99, de 14 de julho e Decreto-Lei 190/2003, de 22 de setembro – Medidas de proteção de testemunhas

O regime de proteção de testemunhas da Lei 93/99, de 14 de julho²⁵ (e a sua regulamentação no Decreto-Lei 190/2003, de 22 de setembro) visa, acima de tudo, uma proteção da pessoa com vista ao seu depoimento efetivo, tendo menos em conta eventuais represálias na sua vida pessoal ou profissional que ignorem a sua participação ou não no processo-crime.

O conceito de testemunha está na alínea a) do artigo 2.º da Lei 93/99, de 14 de julho, e explica que, para os efeitos deste diploma, testemunha é “qualquer pessoa que, independentemente do seu estatuto face à lei processual, disponha de informação ou de conhecimento necessários à revelação, perceção ou apreciação de factos que constituam objeto do processo, de cuja utilização resulte um perigo para si ou para outrem” nos termos das situações a que a lei se aplica.

As situações às quais a lei se aplica são explicadas no primeiro número do art. 1.º deste diploma, explicando que esta lei consiste em “medidas para proteção de testemunhas em processo penal quando a sua vida, integridade física ou psíquica, liberdade ou bens patrimoniais de valor consideravelmente elevado sejam postos em perigo por causa do seu contributo para a prova dos factos que constituem objeto do processo” (abrangendo também os seus familiares segundo o número dois do mesmo artigo).

Os artigos 16.º e 21.º da Lei 93/99, de 14 de julho (relativos à reserva de identidade e ao programa especial de segurança, respetivamente) fazem menção expressa aos crimes de corrupção. A sua aplicação, no entanto, depende de a contribuição da testemunha (ou denunciante-testemunha) ser considerada como um contributo probatório de relevo.

A questão do “contributo probatório de relevo” ou da “apreciação de factos que constituam objeto do processo” conduzem facilmente à conclusão de que a condição de denunciante e de testemunha nem sempre coincidem (também quanto a esta falta de coincidência entre ambos os papéis: Public Concern at Work, 2006), apesar de poderem concorrer num só processo.

A proteção da denúncia ou do *whistleblowing* não coincide com a proteção de testemunhas e pela redação destas duas leis poderemos compreender que, de facto, nela nem sempre se enquadra a situação de um denunciante:

- Primeiro porque a sua contribuição pode ter servido apenas para iniciar um inquérito ou investigação preliminar e pode não desempenhar qualquer papel na prova dos factos no processo penal.

24 Equivalente à antiga recomendação 14 no âmbito das Recomendações de 2003. Financial Action Task Force, *FATF 40 Recommendations*, outubro de 2003. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/FATF%20Standards%20-%2040%20Recommendations%20rc.pdf>.

25 Alterado pelas Lei 19/2008 e pela Lei 42/2010 para reforçar o combate à corrupção.

- Segundo porque as represálias sofridas podem não visar a sua vida, integridade física, psíquica, ou a sua liberdade, ou até bens patrimoniais de alto valor. Visto que os denunciante costumam fazer parte das organizações que denunciam (ou onde os denunciados exercem funções), os riscos a que se expõem são muito específicos, normalmente focados em questões profissionais, como ameaças, marginalização e despedimento, ou até a perda de oportunidades de carreira ou de salários, que não são cobertos pela lei de proteção de testemunhas.

Apesar de os estatutos de denunciante e de testemunha poderem concorrer num só processo, as duas situações nem sempre coincidem, compreendendo-se que deverá existir uma distinção de regimes (mais intenso no caso da testemunha, nomeadamente ao conferir mecanismos muito concretos de proteção da identidade ou de proteção policial)

Código de Processo Penal, aprovado pelo Decreto-Lei 78/87, de 17 de fevereiro – Obrigação de denúncia de crimes

A obrigação de denúncia de crimes está presente no art. 242.º do Código de Processo Penal português, que prevê a denúncia obrigatória para as entidades policiais de todos os crimes de que tomarem conhecimento, e para os funcionários públicos (no âmbito do conceito presente no art. 386.º do Código Penal português) quanto a crimes de que tomarem conhecimento no exercício das suas funções.²⁶

Trata-se de um dever funcional dos funcionários públicos e das entidades que, se não for cumprido, poderá acarretar sanções disciplinares aos visados por incumprimento dos deveres inerentes às suas funções, sanções essas que poderão ir de coima até suspensão (arts. 9.º a 26.º Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, aprovado pela Lei 59/2008, de 11 de setembro).

No entanto, também é possível arguir que, tendo em conta a atual situação dos denunciante (falta de proteção, vulnerabilidade a regimes de retaliação legais, como a difamação, etc.), a falta de denúncia de crime e a consequente quebra do dever do art. 242.º do CPP, poderá, por exemplo, facilmente encaixar-se numa das condições atenuantes das sanções disciplinares, por via da alínea d) do art. 21.º da Lei 58/2009, de 9 de setembro, que refere que as sanções disciplinares poderão ser atenuadas se não fosse esperado que o funcionário agisse de modo contrário.

Quanto aos restantes cidadãos, para estes é prevista a denúncia facultativa de crimes (conforme a própria epígrafe do art. 244.º do CPP) aos órgãos de polícia criminal ou ao Ministério Público. Em caso de denúncia a entidade incompetente, esta deverá remeter ao Ministério Público no mais curto período possível.

A este respeito, a denúncia anónima tem um regime especial previsto no art. 246.º/5 e 6 do CPP: esta apenas poderá determinar a abertura de inquérito se dela se retirarem indícios da prática de crime; ou a própria denúncia constituir crime. Quando a denúncia não abre inquérito criminal, o Ministério Público determinará a sua destruição.

²⁶ Este dever é complementado com outros preceitos específicos para certos setores profissionais, como é exemplo art. 46.º do Estatuto do Pessoal da Polícia de Segurança Pública, aprovado pelo Decreto-Lei 511/99, de 24 de novembro.

Lei 36/94, de 29 de setembro, que aprova Medidas de Combate à Corrupção e à Criminalidade Económica e Financeira

A Lei 36/94, de 29 de setembro, estabelece no seu art. 9.º um mecanismo de suspensão provisória do processo crime específico para o caso de corruptores ativos que reportem o crime em que estiveram envolvidos. Neste caso, o procedimento criminal contra o denunciante poderá ser suspenso e as sanções criminais substituídas por injunções e regras de conduta (número três do art.º 9.º desta lei, e art. 281.º do CPP).

Este mecanismo de recompensa difere do mecanismo geral previsto no Código de Processo Penal (art. 281.º do CPP) na medida em que remove alguns dos requisitos básicos da suspensão provisória do processo, como a ausência de condenações anteriores relativamente a crimes similares, a ausência de outro processo criminal relativo a um crime de natureza similar, a ausência de um grau elevado de dolo, ao facto de que a suspensão de procedimentos criminais normalmente só pode ter lugar para crimes com pena de prisão abstrata máxima de cinco anos. Todos estes requisitos são substituídos por um único: ter reportado informação sobre um caso de corrupção no qual esteve envolvido.

A par disto, a Lei 36/94, de 29 de setembro, também chegou a prever no seu artigo 9.º-A, após aditamento operado pela Lei 90/99, de 10 de julho, um regime de dispensa da pena no caso de o denunciante contribuir para a descoberta da verdade. Este artigo veio no entanto a ser revogado pela Lei 32/2010, de 2 de setembro, passando para o artigo 374.º-B do Código Penal.

Código Penal, aprovado pela Lei 48/95, de 15 de março – medidas de incentivo ao reportes em crimes de corrupção

Dentro do Código Penal também se encontra um artigo relativo à denúncia de casos de corrupção: é o art. 374.º-B, n.º 1, que estabelece mais um mecanismo de recompensa para denunciante, estabelecendo a dispensa da pena se esse mesmo agente denunciou o crime dentro de 30 dias da sua ocorrência e antes de o inquérito criminal (processo-crime) se ter iniciado. Este artigo foi introduzido no Código Penal pela Lei 32/2010, de 2 de setembro, mantendo o regime do revogado art. 9º-A da Lei 36/94, de 29 de setembro, mas inovado de forma a ser aplicável às distintas formas do crime de corrupção.

Este tipo de mecanismo não diz especificamente respeito à proteção de denunciante, mas sim ao incentivo da denúncia como meio privilegiado de deteção de casos. No entanto, também tem existido alguma crítica, nomeadamente pelo GRECO (2010b, pag. 27), devido ao facto de o n.º 1 do art. 374.º-B permitir aos agentes criminosos atingirem facilmente a impunidade, enquanto simultaneamente providencia a uma das partes do ato corrupto um mecanismo que permite, com facilidade, denunciar a outra, beneficiando de considerável vantagem comercial a partir do momento do pacto corrupto e facilmente coagir a outra parte por via de ameaças de denúncia.

Ainda no art. 374.º-B, o seu número dois, alínea a), determina a atenuação da sanção penal se o agente suspeito cooperar concretamente no processo de recolha de provas que levarem à identificação ou captura dos outros agentes criminosos.

Código do Trabalho, aprovado pela Lei 7/2009, de 12 de fevereiro

O direito laboral português protege os trabalhadores contra tratamento injustificado por parte dos seus empregadores, particularmente se estes trabalhadores estiverem no exercício dos seus direitos, o que também inclui o direito-dever civil de reportar crimes. O art. 129.º do Código do Trabalho estabelece que não é permitido ao empregador obstar ao exercício de direitos pelos trabalhadores, nem despedi-los, sancioná-los ou tratá-los injustificadamente devido a esse mesmo exercício.

Em caso de despedimento injustificado, um trabalhador poderá interpor ação judicial contra o seu empregador. Se o Tribunal considerar que o despedimento não cabe no caso restrito de situação que a lei prevê como justificação para o despedimento, então o trabalhador poderá fazer uso das previsões do Código do Trabalho, nomeadamente: a indemnização por danos morais e 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.

À luz do direito do trabalho, as sanções aplicáveis aos empregadores não são tão sérias como no caso da Administração Pública (vd. Lei 19/2008, de 21 de abril): se o Tribunal considerar que houve um despedimento ilegal em violação do art. 129.º do Código do Trabalho, o empregador poderá ser sancionado entre EUR 2.000 a EUR 60.000 (art. 129.º/2 e art. 554.º).

As recentes alterações ao Código do Trabalho (Lei 23/2012, de 25 de junho) vêm agravar a fragilidade do trabalhador denunciante no setor privado: as alterações inseridas em 2012, justificadas pelo Executivo com base na necessidade de recuperação económica, vieram permitir aos empregadores despedir legalmente os seus trabalhadores, incluindo aqueles com vínculos temporários estabelecidos, pela simples extinção do seu posto de trabalho. O enquadramento legal agora em vigor torna ainda mais difícil para um trabalhador provar que o seu despedimento (ou a extinção do seu posto de trabalho) decorreu da formulação de denúncia de atos de corrupção, isto é, como uma forma de retaliação.

Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas , aprovado pela Lei 59/2008, de 11 de setembro

Apesar de terem os seus contratos regulados por um regime específico (o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, aprovado pela Lei 59/2008, de 11 de setembro), os funcionários públicos gozam de uma proteção contra tratamentos injustificados muito similar à que se encontra no Código do Trabalho.

Os despedimentos serão considerados ilegais se as razões em que se fundamentam não forem uma das previstas por lei ou se forem baseadas em fundamentos políticos, religiosos, ideológicos ou étnicos.

O art. 275.º do Regime estabelece que qualquer despedimento considerado ilegal terá como consequência a indemnização do trabalhador por danos morais e patrimoniais, acrescido de quaisquer ordenados por pagar (art. 276.º do mencionado regime), seguido de reintegração do trabalhador no seu posto de trabalho. O trabalhador, tal como no caso do Código do Trabalho, poderá escolher se deseja ser reintegrado na seu anterior posto ou se opta por uma compensação monetária adicional (art. 277.º do mencionado regime).

Também é relevante mencionar que o Anexo II à Lei 59/2008 de 11 de setembro refere no seu art. 12.º que durante o período de um ano após um trabalhador ter intentado uma ação judicial ou iniciado um procedimento de reclamação contra o seu serviço ou instituição, qualquer despedimento ou sanção disciplinar será presumido como injustificado.

Proteção de Fontes Jornalísticas (Constituição da República Portuguesa)

A Constituição da República Portuguesa (CRP) defende o direito dos jornalistas ao segredo profissional. A primeira parte da alínea b) do número dois do art. 38.º da CRP refere que os jornalistas têm o direito “ao acesso às fontes de informação e à proteção da independência e do sigilo profissionais”.

Também o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) segue este entendimento, veja-se o caso Tillack contra Bélgica²⁷, no qual o Tribunal considerou que o direito dos jornalistas protegerem as suas fontes é uma componente fundamental da liberdade de imprensa e da liberdade de expressão (Conselho da Europa, 2009, pág. 10).

Tanto o Estatuto dos Jornalistas (art. 6.º), aprovado pela Lei n.º 1/99 de 13 de janeiro, como o Código Deontológico dos Jornalistas²⁸, aprovado pelo Sindicato dos Jornalistas em maio de 1993, reforçam este entendimento. Este último vinculando deontologicamente os jornalistas ao afirmar que estes não devem “revelar, mesmo em juízo, as suas fontes confidenciais de informação, nem desrespeitar os compromissos assumidos, exceto se o tentarem usar para canalizar informações falsas” (ponto 6 do Código Deontológico).

Não obstante a sua natureza enquanto direito constitucionalmente protegido, o direito dos jornalistas ao segredo profissional (e ao segredo relativamente às suas fontes) é ocasionalmente comprometido pelos Tribunais. Alguns casos passados revelam que os Tribunais Judiciais ocasionalmente põem em causa o sigilo, ordenando os jornalistas a revelar as suas fontes²⁹, sendo que nestes casos a recusa dos jornalistas em cumprir a ordem do tribunal poderá resultar na abertura de um processo-crime por recusa a depor como testemunha, implicando uma pena de prisão de seis meses a três anos, ou a um mínimo de 60 dias de multa. (art. 360.º/2 CP).

2.4 Práticas Institucionais

2.4.1 Setores Público e Judiciário

A interação dos cidadãos com os organismos de investigação é de extrema importância, moldando a perceção que aqueles têm da eficácia da justiça e da sua proteção no caso de denúncia.

Segundo o Código de Processo Penal (art. 244.º) as autoridades competentes para a receção e tratamento de denúncias sobre crimes são os órgãos de polícia criminal (OPC) e as autoridades judiciárias, como o Ministério Público, que é a única autoridade competente para iniciar inquéritos criminais e processos-crime. Em teoria, no entanto, as denúncias relativas à ocorrência de crimes podem ser comunicadas a qualquer instituição pública que, mesmo que incompetente para a sua receção, terá em princípio o dever de a reportar ao Ministério Público (num prazo máximo de 10 dias - art. 245.º CPP).

A experiência dos denunciantes entrevistados e dos estudos internacionais na matéria revelam que os denunciantes tendem a utilizar canais que estão mais associados com a polícia, como os acima mencionados OPC ou o Ministério Público, ou autoridades de supervisão, como as Inspeções-Gerais, as Direções-Gerais ou o Tribunal de Contas, mas só quando tentaram antes, e sem sucesso, uma primeira via de comunicação interna.

27 Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, Tillack v. Belgium, Application no. 20477/05, Estrasburgo, 27 de fevereiro de 2008. Disponível em: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-83527>.

28 Disponível em http://www.rtp.pt/web/organizacao/codigo_deontologico_jornalista.htm.

29 Cfr. Sindicato dos Jornalistas, *O sigilo jornalístico é um dever, não é um privilégio de classe*, Comunicação do Sindicato dos Jornalistas, 06 de janeiro de 2004. Disponível em: <http://www.jornalistas.eu/?n=1694>

A afirmação acima também é suportada por dados de um inquérito relativo à corrupção (De Sousa e Triães, 2008), no qual 30% dos inquiridos respondeu que primeiro denunciariam informação à polícia, 20% às autoridades judiciais/judiciais, e 20% aos seus superiores hierárquicos. Apesar de apenas uma pequena percentagem dos inquiridos ter afirmado que não reportariam um crime de corrupção, ou que o reportariam diretamente a outras organizações que não as já mencionadas (como os órgãos de comunicação social), a experiência dos denunciante entrevistados demonstra que os denunciante tendem a primeiro procurar conselho com indivíduos de confiança, como familiares próximos ou o seu advogado, particularmente quando temem possíveis consequências negativas ou retaliações³⁰.

Uma possível representação gráfica do processo de denúncia de crimes às autoridades competentes poderá correr o seguinte esquema, que tem como peças centrais o denunciante e o Ministério Público, enquanto titular do inquérito criminal:



Apesar de qualquer cidadão poder, a qualquer altura, reportar um crime a qualquer das autoridades competentes, o único mecanismo dedicado à recolha de denúncias de crimes de corrupção e conexos é o micro *website* do Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP) e da Procuradoria-Geral da República (PGR), disponível em: <https://simp.pgr.pt/dciap/denuncias/>.

Este *website* iniciou as suas atividades com resultados bastante positivos, tendo recebido quase 3200³¹ denúncias desde o início de atividade (novembro de 2010) até julho de 2012. De acordo com dados de julho de 2011, até a esta data seis denúncias tinham resultado na abertura de inquéritos-criminais e 83 tinham resultado em averiguações preliminares³². Também deveria ser notado que, à data de escrita deste relatório, o *website* de denúncias do DCIAP/PGR aparece

30 Entrevista com Jorge Mata, advogado, 26 de setembro de 2012.

31 Dinheiro Vivo, “Procuradoria-Geral da República recebe oito denúncias diárias de corrupção ou fraude”, in *Dinheiro Vivo Online*, 16 de novembro de 2012.

32 Paula Torres de Carvalho (2011), “Mais de mil denúncias de corrupção na PGR em oito meses”, in *Público Online* 16 de julho de 2011.

como primeiro resultado no motor de busca da Google para Portugal (*Google.pt*) para os termos de busca “denunciar/denúncia corrupção”.

Os conteúdos do *website* de denúncias do DCIAP/PGR revelam informação específica para denunciante, providenciando informação básica sobre a natureza da corrupção e possíveis indicadores deste tipo de crimes. Um dos submenus deste *website* também fornece informação sobre os direitos das testemunhas e dos denunciante, embora esta informação seja apenas uma réplica da letra da lei (art. 4.º da Lei 19/2008, por exemplo), não oferecendo quaisquer explicações adicionais sobre como os mecanismos de proteção de denúncias poderão ser aplicados na prática. O *website* também permite aos denunciante reportarem informação anonimamente.

Cada denúncia feita neste *website* inicia um processo autónomo de denúncia ao qual é atribuído um número específico, permitindo ao denunciante consultar o estado da sua denúncia ou da sua queixa. Este estado é atualizado de acordo com o encaminhamento que é dado à denúncia, desde a abertura de inquérito-crime até à decisão judicial.

Adicionalmente, os cidadãos poderão também utilizar o micro-*website* de queixas e denúncias da Polícia Judiciária³³ para denunciar crimes de corrupção e conexos. O *website* da Polícia Judiciária, no entanto, requer que os utilizadores se identifiquem por via de uma validação digital, utilizando as credenciais do cartão do cidadão. O *website* em si não fornece qualquer informação sobre a proteção de denunciante ou testemunhas.

O Ministério da Administração Interna (MAI) também disponibiliza um *website* para queixas relativas a crimes, disponível em: <https://queixaselectronicas.mai.gov.pt/>. Este site é disponibilizado em duas versões: uma versão de acesso a pessoas com necessidades especiais, e uma versão base do *website*. Este *website*, no entanto, é feito apenas para receber queixas relativas um rol menor de crimes cuja competência não é reservada à polícia judiciária, como furto, assalto, abusos domésticos, etc., não permitindo aos utilizadores reportar crimes que não estão previstos naquele elenco, nem fornecendo informações de como os cidadãos poderão reportar os crimes que estão excluídos. Tal como no *website* da Polícia Judiciária, o *website* do MAI também requer que os cidadãos registem a sua identificação: por via da certificação digital com cartão do cidadão, ou por via do seu representante judicial (advogado).

A Provedoria de Justiça também providencia aos cidadãos um sistema de queixas. Visto que o Provedor não tem quaisquer competências na investigação de crimes, o *website* em questão não fornece aos cidadãos uma forma de fazer denúncias de foro criminal. No entanto, é de notar que o sistema de queixas do Provedor de Justiça permite aos cidadãos pedirem expressamente o anonimato, inclusive menciona-se ser prática da Provedoria nunca revelar (sempre que possível) a identidade do cidadão reclamante/denunciante, mesmo quando o anonimato não é expressamente solicitado.

Para além dos supracitados organismos, também existem outros cujo papel na deteção da corrupção e na receção de denúncias é de extrema relevância, principalmente no caso das Inspeções-Gerais, que servem, muitas das vezes, como os organismos de supervisão mais próximos dos serviços da Administração Pública e dos seus trabalhadores, mas cujos sistemas de denúncias e queixas encontram-se ainda severamente subdesenvolvidos.

Por último refira-se o Conselho de Prevenção de Corrupção (CPC), cujo *website*³⁴ não contém quaisquer mecanismos de denúncia de corrupção, ou até referências expressas, atalhos ou

33 Disponível em: <https://www.policiajudiciaria.pt/PortalWeb/page/%7B5BFC28DE-D200-4BCC-9422-F495EE8EE82A%7D>,

34 Website: <http://www.cpc.tcontas.pt/>.

hiperligações para os canais de denúncia acima mencionados. Refere o art. 2.º, alínea a) da Lei 54/2008, de 4 de setembro, que cabe ao CPC “recolher e organizar informações relativas à ocorrência de factos de corrupção”, mas parece que, em sentido contrário, esta instituição demonstra encontrar-se alheada da necessidade de coordenação e divulgação dos meios de combate à corrupção, pelo menos no que trata do apoio à denúncia deste fenómeno.

2.4.2 Setor Privado

A corrupção, a fraude e os crimes económico-financeiros são também uma realidade no setor privado, tendo sido verificada uma prevalência de branqueamento de capitais nos casos envolvendo empresas do setor dos serviços financeiros e fraude, nos casos envolvendo empresas do setor do retalho (PwC, 2007, pág. 7). Segundo a PwC (2007, pág. 8), no ano de 2007, os custos de fraude a nível mundial estimavam-se em quase dois milhões de euros durante um período de dois anos por empresa, isto sem contar com os custos colaterais e de manutenção de danos que daí poderão advir.

Os sistemas de *whistleblowing* no seio empresarial têm vindo a desenvolver-se cada vez mais globalmente (PwC, 2007, pág. 23), devido à sua capacidade de prevenção destes custos para as empresas (OCDE, 2010, pág. 4). A Europa Ocidental, no entanto, continua atrás do resto do mundo nesta prática, muito provavelmente devido às razões históricas e culturais acima mencionadas.

Devido à falta de legislação específica para o setor privado, as denúncias não são uma prática muito comum neste setor. Portugal começa a atrasar-se nesta matéria em relação a outros países com um setor privado mais desenvolvido, como os EUA, onde as empresas em mercado regulamentado já são legalmente obrigadas a ter um sistema interno de *whistleblowing*³⁵, ou da Austrália, onde está prevista a proteção de denúncias no setor privado³⁶.

Os únicos desenvolvimentos positivos de relevo nesta área têm sido liderados por grandes multinacionais que têm vindo a ficar cada vez mais sensibilizadas aos riscos e custos de virem a ser condenadas criminalmente devido a falhas na conduta dos seus funcionários. Estas grandes empresas já possuem sistemas abrangentes de *compliance* que incluem linhas dedicadas para denúncias (*hotlines*), relatórios anuais de *corporate governance* que incluem capítulos sobre o tema do combate à fraude e corrupção, etc. Não se quer por este meio indicar que a estatuição de um sistema interno de *whistleblowing* seja a solução absoluta; também será necessário garantir a confiança dos trabalhadores no funcionamento do sistema, aplicando corretamente os códigos de ética e conduta internos (Tabuena e Mondini, 2005), de uma forma um pouco análoga ao papel que a Justiça tem em criar confiança no Estado de Direito.

Devido a esta sensibilização acrescida relativamente à fraude e corrupção no setor privado existe agora um crescente mercado para soluções de combate à corrupção e apoio à denúncia no setor privado. Tendo isto em conta, algumas empresas de consultoria e auditoria têm vindo a desenvolver produtos e serviços destinados a auxiliar outras empresas a evitar riscos normativos, como a responsabilidade criminal.

A Pricewaterhousecoopers (PwC) é uma destas empresas, tendo recentemente começado a desenvolver uma plataforma de apoio à denúncia que recolhe informação providenciada por canais internos de denúncia (com particular ênfase para assuntos relacionados com fraude e branqueamento de capitais). Porém, o desenvolvimento deste tipo de estruturas ainda se encontra num estado muito primitivo, particularmente no que trata da independência dos organismos recetores de denúncias, da garantia do anonimato dos denunciantes e da criação de

35 Por via do Sarbanes-Oxley Act (SOX).

36 Corporations Act (2001), Parte 9.4AAA.

canais alternativos de denúncia (como o Provedor do Setor Privado), ou até mecanismos de cooperação com as autoridades judiciárias ou de investigação criminal.

A procura de soluções ou recomendações para o setor privado não é tão fácil como para o setor público, particularmente no caso português: o facto de a grande maioria das empresas serem PME, com um número reduzido de colaboradores, cria problemas difíceis de superar³⁷, impossibilitando nomeadamente o anonimato dos denunciantes e também a sua reintegração na empresa. A atitude para com os denunciantes é, pois, mais negativa no setor privado, onde existe uma cultura de “*shoot the messenger*” (Parlamento Europeu, 2011, pág. 45), segundo a qual uma denúncia feita externamente é considerada um ataque às próprias empresas.

2.4.3 Experiência dos Denunciantes

A experiência dos denunciantes entrevistados no âmbito deste relatório revela que têm tendência a passar por um número extenso de dificuldades, resultando de várias falhas e da falta de adequação do regime legal e da mentalidade institucional sobre este tipo de *stakeholders* no combate à corrupção e à criminalidade em geral.

Devido ao parco número de denunciantes no âmbito do combate à corrupção e à relutância em ver os seus nomes divulgados, a amostra de denunciantes entrevistados demonstra-se extremamente limitada, devendo a sua experiência ser tomada em conta casuisticamente. Ainda assim, de forma a assegurar uma perspetiva abrangente neste tema, foi entrevistado um grupo de denunciantes com perfis largamente distintos, desde advogados e políticos a funcionários públicos.

Das declarações pessoais destes atores privilegiados podemos concluir que a sua motivação foi primeiramente o dever cívico, mas que partilhavam uma motivação mais substancial e subjacente: a defesa da democracia, protegendo-a da perversão e injustiça causada pelos atos corruptos que presenciavam ou detetavam.

Das suas experiências também foi possível extrair uma série de conclusões que, embora casuísticas, parecem indicar graves obstáculos ou dificuldades para os denunciantes:

- O estatuto social e profissional dos denunciantes consegue ter uma influência preponderante quanto às consequências da sua denúncia: um político ou sindicalista poderão mais facilmente defletir ataques à sua credibilidade, enquanto um advogado poderá facilmente fazer face aos custos de representação judicial;
- Tendencialmente, existe uma grande diferença entre a representação judicial dos denunciantes (feita por advogados em nome próprio, em muitos casos em regime de *pro bono*) e dos denunciados (representados, por vezes, por escritórios de advogados, com acesso a um maior número de recursos humanos e especialistas);
- As consequências poderão facilmente advir de situações onde existe uma larga margem para o poder discricionário: cidadãos com vínculos temporários (como os políticos, gerentes públicos, ou sujeitos a recibos verdes) poderão não ver os seus vínculos renovados por uma simples opção de gestão. No seio da Administração Pública, esta situação poderá ser mitigada por via do dever acrescido de fundamentação de atos administrativos.

³⁷ Não se trata de um problema exclusivo do setor privado, também podendo ocorrer em órgãos do setor público de pequena dimensão, sendo no entanto mitigado pela fácil deslocação ou transferência de trabalhadores no âmbito do setor público.

- Em casos mais extremos, alguns denunciante sentem também que a sua família pode ser afetada pelas suas ações, ainda que indiretamente. Trata-se de um receio acrescido para muitos denunciante que, não temendo ataques à sua pessoa, são mais facilmente intimidados pela ideia de ver os seus entes queridos ameaçados ou prejudicados.
- As práticas institucionais parecem ignorar a segurança e o bem-estar dos denunciante: na maior parte dos casos os entrevistados revelaram ter sido nalgum ponto da sua situação ameaçados, sofrido algum tipo de ação potencialmente criminosa (por exemplo, invasão de propriedade), ou até perdido o emprego. No entanto, em nenhum destes casos as autoridades judiciárias ou os OPC relacionaram estes factos com o crime denunciado, nem houve uma tentativa de ativamente proteger os denunciante nestas matérias, ou até de louvar o seu esforço na condenação de agentes criminosos.
- Os denunciante com um estatuto elevado dentro das suas organizações normalmente tendem a utilizar canais internos de forma a prevenir/impedir situações ilegais (ex.: enviar um projeto de planeamento urbano para revisão legal, ou solicitar uma inspeção sobre certos aspetos duvidosos de um processo), e apenas quando estes canais se mostram ineficazes (por pressão externa ou até por conluio) é que estes denunciante recorrem a outros canais externos, como as autoridades judiciárias, os OPC ou os media.
- Os denunciante com um estatuto inferior que denunciam contra os seus superiores hierárquicos têm tendência a utilizar canais mais seguros de conselho e ajuda antes de prosseguirem, como os sindicatos, advogados ou parentes. No entanto, também é de mencionar que o sentimento predominante quando os denunciante pedem conselho é o de receio: receio das consequências e receio das retaliações. Funcionários que singularmente estejam nestas situações tendem a evitar prosseguir ações judiciais ou auxiliar inquéritos criminais por eles próprios, optando por procurar ajuda em associações profissionais ou sindicatos.
- Adicionalmente, também deverá ser mencionado que um grande número das denúncias recebidas por sindicatos e associações profissionais é feita sob o anonimato, devendo-se a um certo nível de desconfiança nos membros deste tipo de associações, e ao medo de fugas de informação (que poderão liderar à identificação do denunciante pelos suspeitos). Em sentido contrário, as denúncias recebidas pela Provedoria da TIAC demonstram uma atitude bem diferente, com os denunciante a revelarem as suas identidades, fornecendo inclusive os seus contactos telefónicos e demonstrando assim um empatia acrescida da população para com os movimentos da sociedade civil e aquilo que representam.

3. Fraquezas e Melhores Práticas

Melhores práticas

- O dever de comunicação de crimes previsto para funcionários públicos, OPC e autoridades judiciárias, a par do dever de comunicação às entidades competentes quando essa comunicação é recebida por entidades não competentes. Esta prática possibilita que a Administração Pública funcione como um grande aglomerado de possíveis canais de comunicação de crimes, ainda que, de momento, a segurança e eficiência desses canais não possa ser assegurada.
- A atenção mediática recolhida pelo portal de denúncias da PGR aquando do seu início de atividade, o que levou a resultados muito positivos durante o seu período inicial (não obstante a aparente ausência de uma estratégia de comunicação neste aspeto).
- A previsão legal do direito dos denunciante ao anonimato, ainda que apenas até ao fim do inquérito criminal.
- A previsão de sanções criminais para qualquer pessoa que revele a identidade de denunciante, embora apenas aplicável a um restrito número de pessoas que denunciem nos termos da Lei 25/2008.

Fraquezas

- Ausência de uma regulamentação específica, abrangente e integral para a proteção de denunciante, conforme recomendado pelas organizações internacionais.
- A perceção social negativa dos denunciante e da Justiça em geral, explicando em parte a relutância dos cidadãos em denunciar.
- A ausência de um organismo específico para receber denúncias e monitorizar a situação dos denunciante.
- A extrema vulnerabilidade dos denunciante a certos institutos jurídicos de proteção da honra e da imagem pública, como os crimes de difamação e injúria.
- A ausência de qualquer tipo de proteção de denunciante no setor privado e de certos denunciante do setor público, não cobertos pelo art. 4.º da Lei 19/2008, de 21 de abril

4. Recomendações para o caso português

No seguimento das páginas anteriores, é possível afirmar que a proteção de denunciante em Portugal (tanto a nível jurídico como de práticas institucionais) encontra-se muito subdesenvolvida, principalmente em comparação com outros países ocidentais e até com economias mais desenvolvidas da Ásia, como o Japão e a Coreia do Sul.

Não obstante a consciência de que cada país tem o seu próprio contexto cultural, social e legal, podemos ainda assim tirar partido das melhores práticas apresentadas por esses países e pelas organizações internacionais que têm versado sobre esse assunto³⁸, para criar um rol de recomendações que poderão ser adotadas no caso português, com o objetivo final de combater a corrupção e promover a transparência, a integridade e a cidadania ativa.

As sugestões abaixo reproduzidas apresentam duas dificuldades maiores: a primeira é a de garantir um sistema de *checks and balances*³⁹ correto, de forma a evitar o abuso de normas de proteção enquanto se garante a defesa do cidadão que de boa fé faz a denúncia. Afinal, também é uma boa prática criar mecanismos adequados para impedir as denúncias de má fé, que são um dos principais catalisadores da perceção negativa dos denunciante, mas estes já estão, em princípio, assegurados (através da responsabilidade criminal, como a denúncia caluniosa e a simulação de crime, vias de responsabilidade civil). A segunda, é a de cumprir o objetivo final: a mudança da mentalidade e cultura dos cidadãos face à ética no trabalho, nos negócios e na sociedade em geral, pelo que a implementação das recomendações deverá ser sempre vista apenas como um meio para atingir um ideal mais alto do que a simples provisão de preceitos legais ou de um mecanismo interno.

Os benefícios finais da implementação de um sistema adequado de proteção de denunciante são óbvios: um maior controlo e monitorização dos comportamentos ilegais e criminais tanto no setor público como na sociedade em geral. Como menciona um estudo encomendado pelo Parlamento Europeu (2011, pág. x), uma única denúncia sólida num período de vários anos poderá mais do que justificar o esforço em implementar um programa de proteção e apoio dos denunciante. Se adequadamente implementado, um regime de promoção da denúncia e fiscalização pelos trabalhadores e cidadãos, acompanhado de um regime de proteção de denunciante, pode tornar-se uma das ferramentas mais eficientes e eficazes no combate à corrupção, fraude e criminalidade conexa⁴⁰.

1. Criação de um regime único e abrangente de proteção de denunciante

A principal recomendação no caso de Portugal, e recomendada pelo mundo fora⁴¹, é a adoção de um instrumento legal único que implemente um regime abrangente de proteção de denunciante e quaisquer outros informantes contra possíveis retaliações ou tratamentos injustificados. Este regime legal deverá ser integral, regulamentado em detalhe nos seus aspetos materiais e processuais e acompanhado de uma prática eficaz pelas autoridades envolvidas, de forma a não fornecer ao denunciante apenas a ilusão de proteção⁴² (ou *cardboard shield*, utilizando a expressão em inglês). A letra da lei também deverá ser o mais clara possível, possibilitando aos

38 Transparency International (2009b); Conselho da Europa (2010); OCDE (1998, 2009, 2010, 2012).

39 Parlamento Europeu (2011), pág. viii e 67.

40 OCDE (2010), pág. 15; Conselho da Europa (2010); Tabuena e Mondini (2005); OCDE (2012), pág. 6.

41 OCDE (2010), pág. 7, ponto 13; OCDE (2012), pág. 6.

42 Conselho da Europa (2009), pág. 2.

cidadãos compreender facilmente como devem agir quando presenciam um facto que deverá ser reportado/denunciado. Esta clareza da letra da lei não só servirá como um auxiliar para informar e educar os cidadãos⁴³, levando a denúncias mais abertas e informadas, como também irá prevenir denúncias feitas por desconhecimento, ou feitas em canais incorretos (*i.e.*, visibilidade do ato legislativo)⁴⁴.

A criação de uma regulamentação legal detalhada e clara poderá auxiliar na defesa jurídica dos denunciantes e assim atenuar um dos obstáculos acima referidos – a diferença no patrocínio judiciário, que resulta numa mais eficaz exploração das ambiguidades da lei pelos presumidos corruptores pela parte que tem acesso a um maior número de recursos financeiros e humanos.

Tal regime deveria incluir:

2. Criação de canais próprios para denúncias. Diferentes assuntos exigem diferentes canais e diferente tratamento da informação recebida⁴⁵, incluindo também a existência de **alternativas externas seguras aos meios de comunicação internos**, devido ao facto de o problema muitas vezes residir no próprio meio de comunicação interno (p.ex.: o superior hierárquico, direção); e assegurar a coordenação destes canais entre si e com as entidades competentes para os respetivos procedimentos, a par da divulgação da existência dos mesmos ao público em geral.

Este tipo de canais de denúncias também deverá ser implementado para o setor privado. Afinal, segundo a ACFE (2010, pág. 38) a instalação de sistema de *hotlines* ou linhas de apoio aumenta consideravelmente a capacidade das organizações detetarem a fraude, limitando também os danos subsequentes.

Dadas as dificuldades de implementação deste tipo de medidas num meio empresarial constituído em grande parte por PME, a existência obrigatória destes canais de denúncias deverá ser aplicado apenas às empresas cotadas ou que participem em mercado regulamentado.

3. Proteção do reporte de informações a outras entidades, incluindo a comunicação social e a sociedade civil, particularmente nos casos em que as vias internas foram esgotadas sem que tenham sido tomadas medidas adequadas (Parlamento Europeu, 2011, pág. 41).

Este tipo de situações normalmente ocorre em situações que envolvem superiores hierárquicos, que também tendem a ser a única via interna de reporte disponível, ou quando as outras vias possíveis, por conluio ou receio, optam por não agir.

4. Proteção dos denunciantes (do setor público, incluindo a função pública administrativa e a função pública jurisdicional, e do setor privado) de boa fé, e no caso de alegada má fé do denunciante, **deslocar o ónus da prova** desta situação para as pessoas/entidades que causaram prejuízo ao denunciante, nomeadamente por via de uma presunção legal de boa fé. Não se deixa, obviamente, de querer proteger os cidadãos de acusações infundadas e em má fé, mas só se houver prova dessa má fé.

Esta proteção deverá incluir a indemnização do denunciante por quaisquer danos morais e patrimoniais⁴⁶ (passados, presentes ou futuros) e por outros custos incorridos (patrocínio judiciário, mediação, etc.) por qualquer tratamento injustificado que o prejudique. Deverá

43 OCDE (2010), págs. 7 e 8. Recomendação já adotada para ambos os setores público e privado por países como o Reino Unido, o Japão, a Coreia do Sul e a África do Sul.

44 Parlamento Europeu (2011), pág. 5; OCDE (2012), pág. 7.

45 Parlamento Europeu (2011), pág. ix.

46 Conselho da Europa (2010), artigo 6.2.5.

também expressamente abranger tanto prejuízos causados na esfera profissional como pessoal, tanto do denunciante como dos seus familiares, que sejam consequência (retaliação) da denúncia.

A utilização de presunções jurídicas nestas situações (tal como a presunção utilizada no art. 4.º da Lei 19/2008, de 21 de abril) configura-se como uma boa prática, particularmente aquelas que possam considerar quaisquer sanções disciplinares ou retaliações pessoais como abusivas.

A proteção de denunciantes deverá ser garantida mesmo que as autoridades não procedam com qualquer inquérito, criminal ou disciplinar, não só porque as retaliações poderão surgir na mesma, como a própria integridade e imagem do denunciante poderão ser postas em causa, dando a aparência de ser uma denúncia falsa⁴⁷.

5. Garantir a confidencialidade da identidade dos denunciantes e possibilitar sempre o anonimato das denúncias⁴⁸.

A confidencialidade e o anonimato são conceitos que não coincidem (Parlamento Europeu, 2011, pág. 40). A confidencialidade, como uma das mais importantes proteções do denunciante (Parlamento Europeu, 2011, pág. 73), prevê a identificação do denunciante e a proteção da sua identidade por via do sigilo. No caso do anonimato, o denunciante nunca chega a identificar-se perante qualquer autoridade ou organismo.

Enquanto a confidencialidade é mais facilmente garantida, por via da imposição do dever de segredo nas autoridades que têm conhecimento da identidade do denunciante e pela previsão de sanções criminais para quem revelar essa identidade (conforme previsto na Lei 25/2008, de 05 de junho, já o anonimato necessita de medidas adicionais a nível da prática institucional. Por exemplo, garantindo que qualquer pessoa que não revele expressamente o seu nome seja tratada como uma fonte anónima, ainda que a sua identidade possa ser reconhecida por outros meios (Parlamento Europeu, 2011, pág. 41), e permitindo que os mecanismos *online* de denúncia tenham sempre a opção de anonimato.

Como explicado quanto ao enquadramento legal, está previsto por lei que a denúncia possa ser anónima, sendo que só será tomada em conta se preencher certos requisitos razoáveis para o início de um inquérito criminal. No entanto, como foi notado na análise da prática institucional dos organismos a cargo de investigação criminal, por vezes a identidade do denunciante é um dado necessário para o ato de denúncia (veja-se o exemplo do *website* da Polícia Judiciária), obstando assim a que se utilize esta ferramenta de forma anónima. Daí a recomendação no sentido de possibilitar sempre o anonimato das denúncias.

6. Proteção contra posteriores condenações por difamação ou por quebra de segredo profissional – (contornar as restrições ao direito/dever de denunciar)

Como referido acima, os mecanismos jurídicos de retaliação funcionam como um dos maiores desincentivos à denúncia, pois constituem, de certa forma, um tipo de retaliação legal. Como se poderá notar da redação do crime de difamação no art. 180.º CP, o crime de difamação exige apenas que as afirmações do denunciante (feitas a terceiro) atinjam a honra ou consideração do denunciado, não exigindo intenção direta de o ofender (*dolo* direto), nem que as suas afirmações sejam propositadamente falsas ou ditas em má fé.

Para “colmatar” esta situação, o segundo número deste artigo vem criar uma exclusão de punibilidade quando for feita para realizar interesses legítimos e o agente provar a verdade da

47 Parlamento Europeu (2011), pág. 29.

48 PwC (2007), pág. 23; Conselho da Europa (2009), pág. 22.

afirmação (ou ter fundamentos sérios para a reputar como verdadeira). Este segundo número parece ser uma solução para quem denuncia com fundamento, no entanto cria um ónus excessivo no denunciante: cabe a ele provar que a sua afirmação é verdadeira, ou que a formula de boa fé (ou seja, existe um efeito similar à inversão do ónus da prova para o arguido, pois o próprio tem que provar que apesar de ter cometido crime, não há razões para ser punido).

Principalmente no caso do crime de difamação imputado a um denunciante, deverá recair em quem faz a acusação a prova de que o denunciante agiu de má fé na acusação, ou de que as suas declarações foram propositadamente falsas, e não o contrário.

Por estes motivos, é recomendação da TIAC que se façam reformas nesta área, no sentido de encontrar um ponto de equilíbrio entre o direito/dever de denunciar e a tutela da honra ou a consideração. A abrangência atual da incriminação não se afigura necessária nem conveniente pelas restrições que pode implicar para o direito de denúncia. Assim, deve-se prever algum mecanismo de proteção e garantia dos denunciantes contra o desmesurado alcance da incriminação de difamação, seja pela previsão de uma restrição objetiva no caso de se tratar de denúncia do crime, restrição no elemento subjetivo, restrição das consequências sancionatórias e indemnizatórias neste domínio, ou então excluir da censura penal as ações empreendidas hipoteticamente ofensivas da honra (que poderão facilmente ser objeto de tutela através da responsabilidade civil).

O mesmo tipo de solução deverá ser aplicado para a quebra do segredo profissional, que deverá ceder sempre perante o interesse público no reporte de crimes.

7. Implementação de um sistema de recompensa ou de auxílio na denúncia da corrupção.

A criação de um sistema de recompensa parte do princípio que o valor acrescentado para o interesse público de prosseguir e suceder com a proposição de uma ação judicial contra eventuais prevaricadores será sempre bem maior do que o valor perdido na recompensa.

Em teoria, os sistemas de recompensa não seriam necessários numa sociedade onde a cultura cívica e a cidadania ativa fizessem parte da mentalidade corrente de todos os cidadãos, pois neste caso os cidadãos não teriam qualquer relutância em denunciar situações de corrupção ou de elevado valor público e a sua situação de denunciante não traria consequências negativas para o seu foro profissional, pessoal ou patrimonial. No entanto, é um facto que as sociedades modernas ainda não atingiram esse nível e que nas atuais circunstâncias os sistemas de recompensa poderão servir não só segundo o princípio acima mencionado, mas também no sentido de promover a cidadania ativa, recompensando-a.

Trata-se de um sistema ao qual os Estados europeus são reconhecidamente adversos (Parlamento Europeu, 2011, pág. 43), mas que tem tido considerável sucesso nos Estados Unidos (Taxpayers Against Fraud, 2006) e que tem sido recomendado por vários estudos internacionais na matéria⁴⁹. De facto, nos EUA o *False Claims Act*⁵⁰, também apelidado de “*Lincoln Law*”, tem dado que falar, com vários casos de sucesso como o caso Pfizer⁵¹ (no qual a farmacêutica viu-se obrigada a pagar 2,3 mil milhões de dólares ao Estado americano) ou o caso

49 Transparency International (2010), *Recommended draft principles for whistleblowing legislation*, 2009.

50 Para mais informações sobre o False Claims Act vd. OCDE (2010), pág. 12-13, ponto 31.

51 Reuters (2009), *Pfizer to pay \$2.3 billion, agrees to criminal plea*, 2 de setembro de 2009. Disponível em: <http://www.reuters.com/article/2009/09/02/us-pfizer-settlement-idUSTRE5813XB20090902>

da GlaxoSmithKline⁵² (no qual a empresa farmacêutica viu-se obrigada a pagar 3 mil milhões de dólares).

Segundo este sistema utilizado nos EUA, por exemplo, ao cidadão é dada a possibilidade de prosseguir, por ele próprio, uma ação em nome do Estado (com o consentimento das autoridades públicas e apenas em caso de recusa, pelas autoridades, em prosseguir por elas próprias os procedimentos adequados contra os suspeitos) de reivindicação de danos patrimoniais face a uma certa causa que tenha denunciado. Se o cidadão tiver sucesso como autor da causa, receberá uma quantia entre 10% a 30% do valor recuperado para o Estado, sendo que a sua recompensa terá que sair apenas e só do valor realmente recuperado pelo Estado (ou seja, se o réu for condenado numa indemnização que não conseguirá pagar, o cidadão autor da ação também não verá a sua recompensa paga na totalidade).

Em Portugal, os cidadãos portugueses poderão constituir-se assistentes em processos-crime relativos aos crimes de que temos vindo a tratar (veja-se o art. 68.º do CPP), como a corrupção. No entanto, não é possível ao cidadão acusar criminalmente por si próprio nestes casos (refere-se particularmente aos crimes de corrupção, fraude e outros conexos, em cujos processos-crime a decisão de acusação ou de arquivamento cabe unicamente ao Ministério Público, estando a acusação do assistente dependente da acusação desta autoridade judiciária, por se tratar de crimes públicos ou semipúblicos). Uma solução passará pela criação de novas soluções no âmbito da representação do Estado para efeitos civis (tal como é previsto nos EUA) ou criminais.

Existem, no entanto, alternativas à via da recompensa monetária direta do denunciante, como a concessão de benefícios e isenções neste âmbito. Neste último caso o Estado poderia, entre outros casos, conferir aos cidadãos que denunciem e prossigam ações cíveis em nome do Estado a isenção de custas, benefícios fiscais ou até a concessão de patrocínio judiciário gratuito (apoio judiciário). Ou seja, encontrar mecanismos que diminuam o impacto económico e de custos do denunciante, seguindo o exemplo da isenção de taxas de justiça que já é conferida às ONG no âmbito do combate à corrupção, conforme dispõe o art. 5.º da Lei 19/2008, de 21 de abril.

8. Criação de um organismo ou autoridade central de proteção de denunciante e testemunhas, competente para receção e tratamento de denúncias.

A segunda recomendação é a criação de um organismo ou autoridade que esteja a cargo de receber, tratar e encaminhar tais denúncias, ao mesmo tempo que terá como missão garantir que os denunciante, testemunhas, peritos e vítimas e outros sujeitos processuais são protegidos. A este respeito poderá o poder legislativo tomar a Diretiva 2012/29/EU⁵³ do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, quanto à proteção de vítimas de crimes, como ponto de referência quanto a tipos de direitos e de proteção relevantes neste âmbito.

Adicionalmente, este organismo deverá ter competência para a **prestação de apoio, conselho e consultas jurídicas para potenciais denunciante**⁵⁴, auxiliando-os na clarificação de situações duvidosas, melhorando a qualidade das denúncias e prevenindo denúncias feitas por erro ou falta de informação, prestando assim um papel importante na informação e sensibilização dos cidadãos (que também constitui recomendação deste relatório, cfr. abaixo).

52 U.S. Department of Justice (2012), *GlaxoSmithKline to Plead Guilty and Pay \$3 Billion to Resolve Fraud Allegations and Failure to Report Safety Data*, 2 de julho de 2012. Disponível em: <http://www.justice.gov/opa/pr/2012/July/12-civ842.html>

53 Disponível em português em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:315:0057:0073:PT:PDF>

54 Cfr. também Parlamento Europeu (2011), pág. 62.

A atividade deste organismo deverá ser pautada pelo sigilo profissional dos seus funcionários e pela prestação de aconselhamento e proteção seguindo um princípio da gratuidade dos serviços ou a sua sujeição a taxas moderadoras adequadas à situação económica dos denunciante.

A criação de novos organismos ou entidades é uma proposta de implementação mais difícil na atual conjuntura económica, mas neste caso tem sido fortemente incentivada pelos organismos internacionais e/ou implementada tanto noutros países ocidentais como ao nível das instituições europeias (Parlamento Europeu, 2011, pág. 72), com eficácia demonstrada (OCDE, 2012, pág. 14).

Basta olhar para os números dos montantes envolvidos em alguns dos casos mais importantes dos últimos anos, como o processo da “Operação Furacão”, no qual o Estado recuperou 136 milhões de euros⁵⁵; ou o caso dos submarinos, no qual o Ministério Público alegou que o Estado ficou lesado em 34 milhões de euros⁵⁶. Tendo em conta o orçamento de outros organismos já existentes e bem mais apetrechados (como a Provedoria de Justiça, ca. de 5,5 milhões de euros de orçamento anual, ou a PGR com uma média de ca. de 14 milhões de euros de orçamento anual entre 2007 e 2010⁵⁷) é possível concluir que bastaria apenas *uma* denúncia sólida para um caso desta dimensão para justificar e compensar quaisquer custos envolvidos num organismo desta natureza durante uma série de anos (Parlamento Europeu, 2011, pág. x).

9. A avaliação e monitorização periódica e detalhada⁵⁸ no campo da proteção de denunciante, testemunhas e peritos.

A melhor forma de passar aos cidadãos a mensagem de que existe vontade política em detetar atividades ilícitas e proteger os denunciante é ir mais em frente do que simplesmente cumprir uma *checklist* jurídica (como parece demonstrar o tímido avanço previsto no art. 4.º da Lei 19/2008).

Neste sentido, é de fundamental importância que haja uma consulta regular pelas entidades competentes de todos os *stakeholders* envolvidos, incluindo trabalhadores, sindicatos, autoridades de investigação, autoridades disciplinares, etc., de forma a criar um sistema de *follow-up* e de avaliação dos sistemas implementados que seja credível e atento, transmitindo também uma sensação de maior confiança no sistema para futuros denunciante (Parlamento Europeu, 2011, pág. 62).

É possível afirmar que existem dois fatores críticos de sucesso neste ponto: *feedback* e *follow-up* – dois fatores que resultam em assegurar ao denunciante que o sistema está a ouvi-lo e a funcionar. (Parlamento Europeu, 2011, pág. 63).

10. Apostar em campanhas de sensibilização e educação dos cidadãos para os mecanismos de denúncia e como denunciar⁵⁹, com o objetivo de afastar a perceção negativa dos

55 Operação Furacão já rendeu 136 milhões, in *Publico*, 30 de maio de 2012.

56 Nélson Morais (2009), *Negócio dos submarinos: Contrapartidas lesam Estado em 34 milhões, Ministério Público acusa dez arguidos de falsificação de documentos e burla qualificada*, in *Jornal de Notícias Online*, 02 de outubro de 2009. Disponível em: http://www.jn.pt/PaginaInicial/Nacional/Interior.aspx?content_id=1378816

57 Cfr. Ministério da Justiça (2010), *Dossier da Justiça*.

58 Parlamento Europeu (2011), pág. x, recomendação 4; Conselho da Europa (2009), pág. 23; OCDE (2012), págs. 5 e 18.

59 Cfr. também Parlamento Europeu (2011), pág. 46.

denunciantes e educar os cidadãos sobre possíveis sistemas de denúncia (como linhas de apoio, websites dedicados ou até pontos de contacto para esse efeito) – utilizando, nomeadamente, exemplos de casos de sucesso como um instrumento para incutir confiança nos funcionários públicos⁶⁰.

Como acima mencionado, até à data as ações de sensibilização do público consistiram apenas no folheto informativo do Ministério da Justiça e da Polícia Judiciária e da publicidade mediática gerada em torno do portal de denúncias da PGR aquando do seu lançamento. Estas ações são insuficientes para a adequada sensibilização do público, que se vê mais influenciado pelas notícias e denunciante condenados por difamação e de agentes impunes envolvidos em processos de corrupção do que propriamente em sentido contrário.

De facto, por maior que seja a qualidade do enquadramento legal de proteção de denunciante, este não poderá funcionar se os cidadãos, os trabalhadores e os funcionários públicos não tiverem conhecimento dele ou não o entenderem corretamente. A comunicação, neste sentido, é essencial (OCDE, 1998 e 2010) e as ações de promoção da denúncia e de informação deverão ser multiplicadas e reforçadas.

Também relacionada com a presente recomendação está a **formação profissional dos trabalhadores** (OCDE, 2012, pág. 17) **para questões de ética e deontologia** que, obviamente, também deverão incluir a denúncia de situações irregulares. Este treino é fundamental, assegurando que os trabalhadores conheçam as vias internas e externas de denúncias e queixas, de forma a que o sistema consiga funcionar com maior eficácia, devendo ser dirigido não só aos funcionários públicos como aos titulares de cargos políticos e até magistrados, agentes da polícia e inspetores administrativos.

Sempre que possível, as questões de denúncia e de obrigação de reportar situações que constituam crime (no setor público) deverão ser ligadas com os respetivos códigos de conduta, de forma a que se compreenda a integração do direito e dever cívico de denunciar em correlação com as regras de comportamento ético laboral.

A formação profissional não deverá ser dirigida apenas à realização de denúncias mas também à receção delas pelos superiores hierárquicos. Estes deverão ter formação sobre como agir nestes casos, sobre os direitos de quem denuncia e sobre que autoridades deverão ser competentes para lidar em diferentes situações.

60 Parlamento Europeu (2011), pág. ix; OCDE (2012), pág. 17.

5. As 10 recomendações para quebrar o silêncio no combate à corrupção

1. Criação de um regime único e abrangente de proteção de denunciantes (do setor público – incluindo, além do setor empresarial, todos os que desempenham a função pública administrativa e a função pública jurisdicional – e do setor privado).
2. Criação de canais próprios para denúncias, garantindo a existência de alternativas externas seguras aos meios de comunicação internos.
3. Proteção do reporte de informações a outras entidades, incluindo os *media* e a sociedade civil, particularmente nos casos em que as vias internas foram esgotadas.
4. Proteção dos denunciantes (do setor público, incluindo a função pública administrativa e a função pública jurisdicional, e do setor privado) de boa fé.
5. Uma garantia acrescida da confidencialidade da identidade dos denunciantes, a possibilitação do anonimato em todos os canais de denúncia
6. Proteção contra posteriores condenações por difamação ou por quebra de segredo profissional.
7. Implementação de um sistema de recompensa ou de auxílio na denúncia da corrupção.
8. Criação de um organismo ou autoridade central de proteção de denunciantes e testemunhas, competente para recepção e tratamento de denúncias, competente para recepção e tratamento de denúncias.
9. Avaliação e monitorização periódica e detalhada no campo da proteção de denunciantes, testemunhas e peritos.
10. Apostar em campanhas de sensibilização e educação dos cidadãos para os mecanismos de denúncia e como denunciar e garantir a formação profissional dos trabalhadores da função pública para questões de ética, deontologia e deteção de irregularidades criminais ou disciplinares.

6. Fontes e Bibliografia

Bibliografia

Association of Certified Fraud Examiners (2008), *2008 Report to the Nation on Occupational Fraud and Abuse*. Disponível em: www.acfe.com/uploadedFiles/ACFE_Website/Content/documents/2008-rttn.pdf

Banisar, David (2011), “Whistleblowing: International Standards and Developments”, in Sandoval, I. (editor), *Corruption and Transparency: Debating the Frontiers between State, Market and Society*, World Bank-Institute for Social Research, UNAM, Washington DC. Disponível na SSRN em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1753180

Bender, Didier (2008), “Affaire des fichiers pédophiles à la RSR: Resende plus déterminé que jamais”, in *20min.ch*, 13 de maio de 2008. Disponível em: <http://www.20min.ch/ro/news/vaud/story/24528659>

Carvalho, Paula Torres de (2011), “Mais de mil denúncias de corrupção na PGR em oito meses”, in *Público Online*, 16 de julho de 2011. Disponível em: http://www.publico.pt/Sociedade/mais-de-mil-denuncias-de-corrupcao-na-pgr-em-oito-meses_1503271

CIES-ISCTE, e DCIAP-PGR (2010), *A corrupção participada em Portugal 2004-2008, Resultados globais de uma pesquisa em curso*.

Conselho da Europa (2009), *The protection of “whistleblowers”*, adotado pela Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, em julho de 2009. Disponível em: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc09/EDOC12006.htm>

Conselho da Europa (2010), *Resolução da Assembleia Parlamentar 1729 sobre a Proteção de Denunciantes*.

De Sousa, Luís, e Triães, J. (2008), *A corrupção e os portugueses. Atitudes, práticas, valores*, Lisboa, RCP Edições

De Sousa, Luís (2011), *Corrupção*, Fundação Francisco Manuel dos Santos (FFMS)

Dinheiro Vivo (2012), “Procuradoria-Geral da República recebe oito denúncias diárias de corrupção ou fraude”, in *Dinheiro Vivo Online*, 16 de novembro de 2012.

DGPJ (2011), *Prevenir e Combater a Corrupção, Monitorização das alterações introduzidas pela Assembleia da República em 2010*, Relatório Preliminar, junho de 2011. Disponível em: http://www.dgpj.mj.pt/sections/DestBanner/prevenir-e-combater-a/downloadFile/attachedFile_f0/Prevenir_combater_corrupcao_preliminar.pdf?nocache=1308589045.35

Dyck, Alexander; Morse, Adair, e Zangales, Luigi (2010), “Who Blows the Whistle on Corporate Fraud?”, in *Journal of Finance*, dezembro de 2010.

Financial Action Task Force (2012), *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, The FATF Recommendations*, fevereiro de 2012. Disponível em: <http://www.fatf->

[gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%20\(approved%20February%202012\)%20reprint%20May%202012%20web%20version.pdf](http://gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%20(approved%20February%202012)%20reprint%20May%202012%20web%20version.pdf)

GRECO (2006), *Second Evaluation Round, Evaluation Report on Portugal*, Estrasburgo, maio 2006. Disponível em:

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2\(2005\)11_Portugal_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2(2005)11_Portugal_EN.pdf). Tradução em português pela Direção-Geral de Política de Justiça disponível em:
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2\(2005\)11_Portugal_PT.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2(2005)11_Portugal_PT.pdf)

GRECO (2006), *GRECO's Seventh General Activity Report*. Disponível em:
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2007/Greco\(2007\)1_act.rep06_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2007/Greco(2007)1_act.rep06_EN.pdf)

GRECO (2008), *Second Evaluation Round, Compliance Report on Portugal*, Estrasburgo, outubro 2008. Disponível em:
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2\(2008\)2_Portugal_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2(2008)2_Portugal_EN.pdf). Tradução em português pela Direção-Geral de Política de Justiça disponível em:
http://www.dgpj.mj.pt/sections/relacoes-internacionais/anexosorgint2/relatorio-de/downloadFile/file/2_ciclo.RelatorioConformidade.pdf?nocache=1238166855.87

GRECO (2010a), *Second Evaluation Round, Addendum to the Compliance Report on Portugal*, Estrasburgo, outubro 2010. Disponível em:
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2\(2008\)2_AddPortugal_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2(2008)2_AddPortugal_EN.pdf)

GRECO (2010b), *Third Evaluation Round, Evaluation Report on Portugal on Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)*, Estrasburgo, dezembro 2010. Disponível em:
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2010\)6_Portugal_One_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2010)6_Portugal_One_EN.pdf)

Ministério da Justiça (2007), *Prevenir a Corrupção, Um guia explicativo sobre a corrupção e crimes conexos*, Edição do Gabinete para as Relações Internacionais, Europeias e de Cooperação do Ministério da Justiça (GRIEC), janeiro de 2007. Disponível em:
http://www.dgpj.mj.pt/sections/relacoes-internacionais/publicacoes/prevenir-a-corrupcao/downloadFile/file/Prevenir_a_Corrupcao.pdf?nocache=1222420597.81

Nilstun, Tore, e Westerholm, Peter (2004), “Whistleblowing”, in Tore Nilstun, Peter Westerholm, John Øvretveit, *Practical Ethics in Occupational Health*, 2004, capítulo 21.

OCDE (1998), *1998 OECD Recommendation on Improving Ethical Conduct in the Public Service*. Disponível em: <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=129&InstrumentPID=125&Book=False>

OCDE (2009), *2009 Recommendation of the OECD Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*. Disponível em:
<http://www.oecd.org/daf/briberyininternationalbusiness/antibriberyconvention/44176910.pdf>

OCDE (2010), “Whistleblower protection frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation”, in *OCDE Anti-Corruption Action Plan, Action Point 7: Protection of Whistleblowers*. Disponível em: <http://www.oecd.org/general/48972967.pdf>

OCDE (2012), *Whistleblower Protection*, iniciativa *Clean.Gov.Biz*, abril de 2012. Disponível em: <http://www.oecd.org/cleangovbiz/50042935.pdf>

Parlamento Europeu (2006), *Whistleblowing Rules: Best Practice: assessment and Revision of Rules Existing in the EU Institutions*, Directorate General Internal Policies of the Union, Bruxelas. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200907/20090728ATT59162/20090728ATT59162EN.pdf>

Parlamento Europeu (2011), *Corruption and conflict of interests in European Institutions: the effectiveness of whistleblowers*, estudo encomendado pelo Directorate General for Internal Policies, autoria de PricewaterhouseCoopers Belgium e i-Force, 30 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201105/20110520ATT19912/20110520ATT19912EN.pdf>

PwC (2007), *Economic crime: people, culture and controls, The 4th biennial Global Economic Crime Survey*. Disponível em: http://www.pwc.com/gx/en/economic-crime-survey/pdf/pwc_2007gecs.pdf

PwC (2011), *Cybercrime: protecting against the growing threat Global Economic Crime Survey*, novembro de 2011. Disponível em: http://www.pwc.com/en_GX/gx/economic-crime-survey/assets/GECS_GLOBAL_REPORT.pdf

Procuradoria-Geral da República (2012), *Relatório dos Serviços do Ministério Público 2011*. Disponível em: http://www.pgr.pt/pub/relatorio/2011/Relatorio-do-Ministerio-Publico_2011.pdf

Public Concern at Work (2006), *Complying with Article 33 UNCAC*, outubro de 2006. Disponível em: <http://www.pcaw.org.uk/files/whistleblowingUNCAC.pdf>

Reuters (2009), *Pfizer to pay \$2.3 billion, agrees to criminal plea*, 2 de setembro de 2009. Disponível em: <http://www.reuters.com/article/2009/09/02/us-pfizer-settlement-idUSTRE5813XB20090902>

Speckbacker, C. (2009), *The protection of whistleblowers in the light of GRECO's work*, Secretariado do GRECO, 20 de março de 2009. Disponível em: <http://whistleblowers.typepad.com/files/the-protection-of-whistleblowers-in-the-light-of-grecos-work-march2009.pdf>

Tabuena, José A., e Mondini, Chris (2005), “Internal reporting and whistle-blowing”, in *Compliance and Ethics*, dezembro de 2005. Disponível em: http://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/7.7/case_stories/BAC_2B.1.pdf

Taxpayers Against Fraud (2006), *The 1986 False Claims Act Amendments, A Retrospective Look at Twenty Year of Effective Fraud Fighting in America*. Disponível em: http://www.quitamhelp.com/static/false_claims/retrospective.pdf

Transparency International (2009a), *Alternative to Silence, Whistleblower Protection in 10 European Countries*. Disponível em: http://www.transparency.org/whatwedo/pub/alternative_to_silence_whistleblower_protection_in_10_european_countries

Transparency International (2009), *Recommended draft principles for whistleblowing legislation*, novembro 2009. Disponível em: http://www.transparency.org/content/download/48525/775659/Principles_Whistleblowing_Legislation.pdf

Transparency International (2010), *Global Corruption Barometer 2010*. Informações e estatísticas disponíveis em: <http://gcb.transparency.org/gcb201011/results/>

U.S. Department of Justice (2012), *GlaxoSmithKline to Plead Guilty and Pay \$3 Billion to Resolve Fraud Allegations and Failure to Report Safety Data*, 2 de julho de 2012. Disponível em: <http://www.justice.gov/opa/pr/2012/July/12-civ842.html>

Vorhoof, Dirk (2008), “European Court of Human Rights, case of Guja v. Moldova”, in *IRIS Legal Observations* of the European Audiovisual Observatory. Disponível em: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2008/6/article1.en.html>

White, Simone (2010), “EU antifraud enforcement: overcoming obstacles”, in *Journal of Financial Crime*, Vol. 17, n.º 1, págs. 81-99.

Lista de legislação citada

- Código de Processo Penal, aprovado pelo Decreto-Lei 78/87, de 17 de fevereiro
- Código do Trabalho, aprovado pela Lei 7/2009, de 12 de fevereiro
- Código Penal, aprovado pela Lei 48/95, de 15 de março
- Constituição da República Portuguesa
- Decreto-Lei 190/2003, de 22 de setembro
- Lei 19/2008, de 21 de abril
- Lei 25/2008, de 05 de junho
- Lei 36/94, de 24 de setembro
- Lei 93/99, de 14 de julho
- Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas , aprovado pela Lei 59/2008, de 11 de setembro
- Sarbanes-Oxley Act
- Lincoln Law” - False Claims Act (31 U.S.C. §§ 3729–3733)

Lista de Entrevistados

- Jorge Mata, Advogado
- João Dias Pacheco, ex-diretor da Direção de Serviços de Recursos Humanos e Jurídicos da AC, Águas de Coimbra, E.E.M
- Marçal Mendes, Presidente do Sindicato dos Técnicos de Emprego
- Maria Teresa Goulão, Jurista, especialista em ambiente
- Paulo Morais, Universidade Lusófona - Porto, Vice-Presidente TIAC
- Paulo Sousa Mendes, Compliance Officer na PricewaterhouseCoopers
- Ricardo Sá Fernandes, Advogado