

# 2

## As autarquias locais e o Regime Geral de Proteção do Denunciante de Infrações: dos passos em frente às melhorias necessárias

Luís Filipe Mota Almeida<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente artigo faz uma análise crítica do Regime Geral de Proteção do Denunciante de Infrações, aprovado pela Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, e em especial das disposições e novas exigências aplicáveis no âmbito das autarquias locais, bem como das medidas de proteção dos denunciantes aí previstas, assegurando, sempre que necessário e pertinente, que tal análise seja articulada com as disposições da Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, e com as soluções consagradas nos ordenamentos jurídicos de outros países da União Europeia.

**Palavras-chave:** Regime Geral de Proteção do Denunciante de Infrações; Diretiva (UE) 2019/1937; Autarquias Locais.

**Abstract:** This paper approaches the General Regime for Protection of Whistleblowers, approved by Law No. 93/2021, published on 20 December 2021, from a critical point of view, highlighting the new obligations that are applicable to the local authorities, as well as the protective measures for the Whistleblowers. Whenever it is necessary and relevant, this analysis was complemented with the provisions in the Directive (EU) 2019/1937 from the European Parliament and of the Council, of 23 October 2019, and with the transposition solutions of the other European Union countries.

**Keywords:** General Regime for Protection of Whistleblowers; Directive (EU) 2019/1937; Local Authorities.

O novo Regime Geral de Proteção do Denunciante de Infrações (RGPD), aprovado pela Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, prevê um quadro jurídico transversal de proteção dos denunciantes. Este importante diploma transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019 (em diante designada como Diretiva), deu concretização aos compromissos de aprovação de um regime geral de proteção do denunciante previstos na Lei das Grandes Opções do Plano 2021-2023, aprovado na Lei n.º 75-C/2020, de 31 de dezembro, e na Estratégia Nacional Anti-corrupção 2020-2024, aprovada pela Resolução do

Conselho de Ministros n.º 37/2021, e deu resposta às preocupações com a necessidade deste regime expressas pela Resolução da Assembleia da República n.º 21/2021.

No que concerne às autarquias locais, este novo regime constituiu um inequívoco passo em frente, uma vez que, por um lado, impõe a algumas autarquias locais a obrigação de criação de canais de denúncia interna e de procedimentos de proteção dos denunciantes (artigo 8.º, n.ºs 1 e 6) e, por outro lado, trata-as todas como entidades competentes para receber denúncias externas, o que as obriga a ter canais de denúncia externa (alínea g), do número 1, do artigo 12.º).

Além disto, a par da inclusão no âmbito do conceito de denunciante dos estagiários, dos voluntários, dos trabalhadores contratados a termo, trabalhadores temporários ou dos fornecedores da entidade denunciada (artigo 5.º, n.º 2), assegura-se um importante alargamento dos direitos e garantias de proteção dos denunciantes de infrações, nomeadamente com a proibição de retaliações contra si (artigo 21.º, n.ºs 1 e 2), a consagração de uma presunção do carácter retaliatório de certos atos praticados no prazo de dois anos após a denúncia (artigo 21.º, n.º 6) e a previsão de um importante leque de medidas de proteção do denunciante (artigos 22.º, 23.º e 24.º) – que abrangem designadamente o direito à proteção jurídica, a aceder a medidas para proteção de testemunhas em processo penal, à proteção contra atos de retaliação, de acesso aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos ou a serem protegidos contra ações de responsabilidade disciplinar, civil, contraordenacional ou criminal baseadas na denúncia.

Estas novas medidas de proteção, embora não tenham o arrojo de ir além das imposições previstas na Diretiva, trazem um importante alargamento de direitos e garantias dos denunciadores, que deve ser especialmente valorizado, visto que, conforme afirma LUÍS DE SOUSA (De Sousa, 2021: 87), “a maioria dos portugueses que afirma que não denunciaria um caso de corrupção diz fazê-lo por temer represálias”, diz ainda que existe “um círculo vicioso ou um défice de participação” em que os potenciais denunciadores não denunciam “porque sentem que, além da sua queixa não resultar em nada, não serão protegidos pela justiça”. Conforme nota INÊS FERREIRA LEITE (Leite, 2021: 91), “a crença de que vale a pena fazer uma denúncia – é levada a sério, tem seguimento, é investigada, tem consequências – bem como a garantia de proteção dos denunciadores têm sido dadas (na psicologia organizacional) como decisivas na própria inibição de comportamentos ilícitos”.

Se é certo que a Lei n.º 19/2008, de 21 de Abril, já previa um conjunto de garantias de proteção dos denunciadores no âmbito das autarquias locais, e que alguns municípios já previam inclusive a criação de canais de denúncia no âmbito dos seus planos de prevenção da corrupção; não menos certo é que as imposições previstas no âmbito do RGPDI, têm crucial importância, uma vez que, conforme assinalou sucessivamente o Conselho de Prevenção da Corrupção, nos últimos anos, as autarquias locais, e em especial os municípios, são as entidades do sector público mais expostas à possibilidade da ocorrência de atos de corrupção, de peculato e de abuso de poder – algo que se fica a dever a fatores “como a natureza das funções desenvolvidas, a subsistência de situações de conflitos de interesses, o exercício de poderes discricionários associados a determinadas funções públicas, bem como a situações de alguma proximidade relacional dos serviços e funcionários com os cidadãos”. Como sublinham De Sousa & Almeida (2023), o sector autárquico é também fértil em casos de corrupção mais mediáticos e com forte impacto na opinião pública.

Note-se que embora estas novas exigências possam trazer um aumento residual dos encargos dos orçamentos autárquicos, a verdade é que o cumprimento

das exigências do RGPDI poderão, a médio prazo, trazer eventuais acréscimos de recursos financeiros para as autarquias locais, uma vez que, conforme demonstra um estudo, de 2019, realizado para a Comissão Europeia, a falta de proteção dos denunciadores só no âmbito da contratação pública traz a perda de benefícios potenciais na ordem dos 5.8 a 9.6 mil milhões de euros por ano no conjunto da União Europeia (Lourenço, 2020: 185).

Sem prejuízo disto e dos avanços registados pelo RGPDI, há um conjunto de insuficiências que importaria corrigir para que esta Lei consiga verdadeiramente combater o fenómeno da corrupção e atingir no âmbito autárquico aqueles que são os objetivos que justificaram o seu surgimento.

Em primeiro lugar, regista-se um âmbito de aplicação demasiado restritivo da obrigação de criação de canais de denúncia interna, prevista nos números 1 e 6 do artigo 8.º do RGPDI. Atualmente esta obrigação apenas se aplica às autarquias locais que cumulativamente cumpram um critério relativo à dimensão demográfica (ter mais de 10 000 habitantes) e um critério relativo à dimensão do quadro de pessoal (que empreguem 50 ou mais trabalhadores). O primeiro dos critérios é um filtro que, à partida, exclui do âmbito desta obrigação 38,9% dos municípios e 92% das freguesias (Almeida, 2022), ao passo que o segundo excluirá a maioria das freguesias que, em regra, “se caracterizam uma estrutura leve muito baseada em trabalho voluntário, desde logo dos seus eleitos” (Oliveira, 2013: 329). Esta opção afigura-se-nos assim como criticável não só pelas desigualdades que cria entre autarquias locais, mas especialmente por dificultar a deteção de práticas de corrupção em municípios e em freguesias mais pequenas que, por regra, obtêm menor visibilidade pública e mediática (Loureiro, 2021: 139). A aplicação destes critérios restritivos era facultativa nos termos número 9, do artigo 8.º da Diretiva, e contrariamente a Portugal, países como a Bulgária, a Espanha, a Itália, a Letónia e a Suécia optaram pela aplicação universal desta obrigação a todos as suas autarquias locais. O Governo sueco justificou mesmo esta opção dizendo que os riscos de corrupção nos

municípios de pequena dimensão também existem e são significativos, pelo que “as vantagens de excluir os pequenos municípios em termos populacionais não superam as desvantagens”.

Em segundo lugar, regista-se como criticável a previsão, no artigo 5.º do RGPDI, de um conceito restrito de denunciante. Tal conceito não traz qualquer inovação significativa face ao essencial que já se previa na Lei n.º 19/2008, de 21 de abril. Em nossa opinião e especialmente no âmbito autárquico, o conceito de denunciante deveria ter incluído, também, as pessoas de fora da organização denunciada e sem qualquer relação laboral com esta, uma vez que é esse o conceito mais compatível com o que consta do artigo 33.º da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (assinada em 9 de dezembro de 2003 e ratificada por Portugal por via da Resolução da Assembleia da República n.º 45/2007, de 21 de setembro) e que é aquele que dá resposta às preocupações expressas pelo Parlamento Europeu, em 2017. Este conceito foi também defendido pelo Tribunal de Contas (2023) que afirmou que o conceito de denunciante previsto no RGPDI “não abrange, de forma direta, a maioria dos autores das denúncias que são feitas chegar ao Tribunal de Contas”, apelando à consagração de um “conceito de denunciante mais abrangente, considerando como tal qualquer pessoa que possua informação que seja ou possa ser relevante para a investigação de situações de corrupção”. Com um conceito como o atualmente previsto, denunciante ambientais, que frequentemente são alvo de retaliações pelo seu trabalho cívico (como bem demonstram, por exemplo, os casos de denúncias de poluição do Rio Tejo), não serão abrangidos pelas garantias previstas neste diploma.

Em terceiro lugar, no artigo 2.º do RGPDI encontra-se um conceito semi-restrito de denúncia, que determina que este diploma só se aplicará às infrações que constituam violações de direito da União Europeia em alguns domínios (taxativamente indicados), de legislação nacional que transponha ou execute esse direito ou de legislação nacional que diga respeito a criminalidade violenta, especialmente violenta e altamente organizada, bem como os crimes previstos no

n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro (como, por exemplo, terrorismo, recebimento indevido de vantagem, corrupção, peculato ou branqueamento de capitais). Isto, na prática, significa que se coloca sobre o denunciante o ónus irrazoável de conseguir identificar se a denúncia que apresenta cabe no âmbito do direito da União Europeia ou se está estritamente no âmbito do direito nacional, caso em que não terá acesso às medidas de proteção previstas no RGPDI. Esta solução não leva em devida conta os riscos a que se sujeitam os denunciante a partir do momento em que denunciam. O caminho deveria, pois, ser o da adopção de um conceito amplo de denúncia, em linha com o que sucedeu na maioria dos Estados-Membros que transpuseram a diretiva – Bulgária, Croácia, Dinamarca, Eslovénia, Espanha, Itália, Irlanda, Letónia, Lituânia, Malta, Países Baixos, Roménia e Suécia – e com o que defendeu no nosso país Conselho Superior do Ministério Público (2021).

Em quarto lugar, olhando para o leque de medidas de proteção do denunciante previstas regista-se a ausência do direito a assistência financeira e outras medidas de apoio, designadamente psicológico ou ao nível de habitação. Estes mecanismos de apoio assumem crucial importância, já que as retaliações decorrentes das denúncias acarretam quase sempre graves impactos financeiros, que colocam o denunciante e aqueles que o apoiam numa situação de grande fragilidade. A atribuição deste tipo de mecanismos era uma possibilidade prevista no n.º 2 do artigo 20.º da Diretiva. Esta possibilidade foi, de resto, aproveitada pela Lituânia que na transposição da Diretiva previu a atribuição de uma remuneração ao denunciante para ressarcir informações dadas sejam consideradas valiosas e o direito a uma indemnização (de valor variável, mas nunca superior ao limite máximo equivalente a 50 prestações sociais). Este foi um tema que, também, foi objeto de discussão na Alemanha, onde o *Bundestag*, por via de resolução, aprovada a 16 de dezembro de 2022, instou o Governo a encontrar formas de apoio financeiro aos denunciante.

Em quinto e último lugar, regista-se a ausência de qualquer limitação ou proibição de ações judiciais

sob a forma de SLAPP (*i.e. strategic lawsuit against public participation*). Este tipo de ações deveriam ter sido limitadas pelo RGPDI, uma vez que têm como único objetivo a criação de um clima de medo tendente a intimidar, desmoralizar e silenciar o denunciante, consubstanciando-se, desta forma, num inadmissível constrangimento da sua liberdade de expressão. Em nosso entender, tal poderia ter sido feito por via do reconhecimento a qualquer pessoa, objeto de proteção ao abrigo do RGPDI, do direito de invocar a denúncia para requerer potestativamente a declaração de improcedência das ações e da previsão da improcedência das ações contra essas pessoas quando o autor da ação não conseguir provar que a pessoa contra quem a intentou não cumpre as condições de proteção previstas neste regime e que a referida ação não está ligada de forma, direta ou indireta, à denúncia. A previsão deste tipo de medidas restritivas das ações judiciais sob a forma de SLAPP é permitida pelo considerando número 97 da Diretiva, abertura que, de resto, foi aproveitada nas transposições feitas na Eslovénia e na Roménia. Face a esta abertura e a estes exemplos de transposição, a não previsão de tais limites no nosso país é tanto mais incompreensível quando é sabido que tais limitações já vigoram (com eficácia) na Austrália, na maioria dos estados dos Estados Unidos da América e em algumas províncias do Canadá, que as mesmas são recomendadas pela OCDE (2010) e pelo Parlamento Europeu (2020) como forma de combater a corrupção e proteger a liberdade de expressão, e já foram reivindicadas por diversas organizações não-governamentais nacionais (nomeadamente, por via do Manifesto “Em Defesa dos Ativistas Ambientais”, dinamizado pela Confederação Portuguesa das Associações de Defesa do Ambiente e pela Protejo e subscrito por 28 organizações, e a Iniciativa Legislativa de Cidadãos intitulada “Pela Proteção do Cidadão Denunciante”, promovida por um conjunto de 21 organizações).

De tudo o que se disse resulta claro que o regime consagrado pela Lei n.º 93/2021, de 20 de Dezembro, ainda que de forma pouco ambiciosa, trata a denúncia como um ato de coragem e cidadania e que é capaz

de prevenir e mitigar os elevados custos e riscos que poderão decorrer para quem o pratique tal ato.

Passado mais de um ano da entrada em vigor do RGPDI, se é hoje claro que este regime é um instrumento importante no combate à corrupção, para a defesa do interesse público e do primado da Lei, e no reforço da democracia local; não menos certo é que todas estas insuficiências anteriormente apontadas recomendam uma reavaliação e aperfeiçoamento das soluções adotadas para assim se assegurar um mais eficaz combate à corrupção e proteção dos denunciantes no âmbito autárquico.

## BIBLIOGRAFIA

**Almeida, Luís (2022).** «O impacto do novo regime geral de proteção do denunciante nas autarquias locais», in *Revista de Direito Administrativo*, n.º 15, setembro/dezembro de 2022.

**Conselho de Prevenção da Corrupção (2022).** *Comunicações recebidas no CPC em 2021: Análise descritiva*.

**Conselho Superior do Ministério Público (2021),** *Parecer relativamente à Proposta de Lei n.º 91/XIV*.

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

**De Sousa, Luís, & Almeida, Luís Filipe Mota (2023).** «Revisiting the local integrity system concept and theory», in *Handbook on Local and Regional Governance*, Elgar Handbooks in Public Administration and Management.

**Leite, Inês (2021).** «O regime geral de prevenção da corrupção na Estratégia Nacional Anticorrupção (2020-2024)», in *Corrupção em Portugal: Avaliação Legislativa e propostas de reforma*, Universidade Católica Editora.

**Loureiro, Flávia (2021).** «Programas de cumprimento normativo no sector público», in *Corrupção em Portugal: Avaliação Legislativa e propostas de reforma*, Universidade Católica Editora.

**Lourenço, Rodrigo (2020).** «Aprender a denunciar na era da técnica: O whistleblowing e o impacto da sua consagração legal para as organizações e relações de trabalho», in *Revista do Centro de Estudos Judiciários*, n.º 2, 2.º semestre de 2020.

**OCDE (2010).** *OCDE Anti-Corruption Action Plan*.

**Oliveira, António (2013).** *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª ed., Coimbra Editora.

**Parlamento Europeu (2017).** *Resolução, de 24 de Outubro de 2017, sobre as medidas legítimas para proteger os denunciantes que agem no interesse público ao divulgarem informações confidenciais de empresas e organismos públicos (2016/2224(INI))*.

**Parlamento Europeu (2020).** *Resolução, de 25 de Novembro de 2020, sobre o reforço da liberdade dos meios de comunicação social: protecção dos jornalistas na Europa, discursos de ódio, desinformação e papel das plataformas (2020/2009(INI)).*

**Tribunal de Contas (2023).** *Análise global do tratamento das participações, exposições, queixas e denúncias.*

#### **NOTA BIOGRÁFICA:**

Licenciado em Direito e Mestre em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (FDUL), tendo sido vencedor do Prémio FDUL/CGD atribuído ao melhor aluno de mestrado na FDUL (ano letivo 2015/2016). Assessor jurídico e parlamentar na Assembleia da República, desde 2018, e investigador associado no Centro de Investigação de Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa/Lisbon Public Law Research Centre, desde 2020, na área de direito administrativo e direito das autarquias locais. Entre 2018 e 2019 foi, também, investigador no Institute of Public Policy – Thomas Jefferson/Correia da Serra, nas áreas de “governança e finanças públicas” e “democracia e responsabilidade política”.

1. (Investigador associado no Centro de Investigação de Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa;  
luisfilipemotaalmeida@gmail.com;  
<https://orcid.org/0000-0002-4317-4145>)