

1 2 9 0



UNIVERSIDADE D  
COIMBRA

Mariana Alves Antunes

**QUEREM-SE DENUNCIANTES *WHISTLEBLOWERS* DE  
BOA-FÉ E COM FUNDAMENTO SÉRIO PARA CRER  
NA VERACIDADE DAS INFORMAÇÕES**

**CRÍTICA ÀS CONDIÇÕES DE PROTEÇÃO DO REGIME GERAL  
DE PROTEÇÃO DE DENUNCIANTES DE INFRAÇÕES**

**Dissertação no âmbito do Mestrado em Direito, com especialização em Ciências  
Jurídico-Criminais, orientada pela Professora Doutora Susana Maria Aires de Sousa  
e apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.**

Julho de 2022



FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE  
**COIMBRA**

**Querem-se denunciantes *whistleblowers* de boa-fé e tendo fundamento sério para crer na veracidade das informações**

**Crítica às Condições de Proteção do Regime Geral de Proteção de Denunciantes de Infrações**

**Whistleblowers are wanted in good faith and having serious grounds to believe in the veracity of information**

**Criticism of the protection conditions of the General Whistleblower Protection Regime**

**Dissertação no âmbito do Mestrado em Direito, com especialização em Ciências Jurídico-Criminais, orientada pela Professora Doutora Susana Maria Aires de Sousa e apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.**

Mariana Alves Antunes

Coimbra, julho de 2022

## **Agradecimentos**

A todos aqueles que sintam que merecem o meu agradecimento por terem feito parte da construção desta etapa, o meu eterno e genuíno agradecimento.

*“(...) for their efforts to safeguard freedom of expression,  
which is a precondition for democracy and lasting peace.”*

THE NORWEGIAN NOBEL COMMITTEE

## Resumo

A exigência de preenchimento do critério de boa-fé aos denunciante *whistleblower* tem sido um dos pontos de maior debate em matéria de *whistleblowing*. O que significa, que posições legais se firmam internacional e nacionalmente, que pressupostos deverão relevar para a atribuição de proteção à pessoa que denuncia?

Intencionalmente, a Diretiva da União Europeia 2019/1937, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União, explicitou e expressamente atribuiu total irrelevância à motivação do denunciante *whistleblower* enquanto condição para lhe ser atribuída proteção. Apenas se exigiu, no âmbito de uma compreensível necessidade de garantir denúncias credíveis, que haja motivos razoáveis para crer na veracidade da informação, erradicando, inclusive, a formulação “boa-fé”.

Com vista à sua transposição, a Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, que implementou o Regime Geral de Proteção de Denunciante de Infrações, optou por exigir que, no momento da denúncia ou da divulgação pública, haja boa-fé e fundamento sério na crença de que as informações denunciadas ou divulgadas são verdadeiras.

Com a presente dissertação pretendeu-se analisar criticamente a suprarreferida posição do legislador português, por confronto com as atuais práticas e entendimentos internacionais, assim como com o nosso atual ordenamento jurídico.

Em particular, julgou-se pertinente a abordagem do ponto de vista criminal, com recurso ao Código de Processo Penal e ao Código Penal, para melhor compreender se o nosso atual ordenamento jurídico já acautela denúncias falsas, independentemente de ser denunciante *whistleblower*.

**Palavras-chave:** *whistleblowing*, denunciante *whistleblower*, denúncia de irregularidades, boa-fé, motivos razoáveis, fundamentos sérios.

## **Abstract**

The requirement to fulfill the criterion of good faith for whistleblowers has been one of the key points of greatest debate in terms of whistleblowing. What does it mean, what legal positions are established internationally and nationally, what presuppositions should be relevant for the attribution of protection to the person who report it?

Intentionally, the Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council, of 23 October, on the protection of persons who report breaches of Union law, explicitly and expressly attributed total irrelevance to the whistleblower's motivation as a condition for being granted protection. It only required, as part of an understandable need to guarantee credible denunciations, that the whistleblower have reasonable grounds to believe in the veracity of the information, even eradicating the wording "good faith".

With a view to its transposition, Law no. 93/2021, of 20 December, which implemented the General Whistleblower Protection Regime, chose to require that, at the time of reporting or public disclosure, there must be good faith and serious grounds for believing that the information reported or disclosed is true.

With this dissertation, we intended to critically analyse the above-mentioned position of the Portuguese legislator, in comparison with current international practices and understandings, as well as with our current legal system.

In particular, the approach from the criminal point of view was considered pertinent, with the legal resource of Criminal Procedure and Criminal Code, to better understand our current system, which already guards against false reports, regardless of being a whistleblower.

**Keywords:** whistleblowing, whistleblower, good faith, reasonable grounds, serious grounds.

## Lista de Siglas e Abreviaturas

Ac. – Acórdão

Al. - alínea

Art., arts. – artigo, artigos

APCE – Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa

*Apud* – citado por

AR – Assembleia da República

CACDLG – Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Cf. - confira

CDCJ - Comité Europeu de Cooperação Jurídica

CDS-PP - Partido do Centro Democrático Social - Partido Popular

Coord.- coordenação por

CP – Código Penal

CPP – Código Processo Penal

CRP – Constituição da República Portuguesa

Ed. – edição

Eds. – editores

ERA 1996 - Employment Rights Act 1996

ERRA 2013 - Enterprise and Regulatory Reform Act 2013

*In* - em

N.º, n.ºs – número, números

PAN - Pessoas–Animais–Natureza

PS – Partido Socialista

PSD – Partido Social Democrata

*Vide* – ver

Vol. - volume

*Ob. cit.* – Obra citada

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ONU – Organização das Nações Unidas

Org. – organizado por

PIDA 1998 - Public Interest Disclosure Act 1998

RGPDI – Regime Geral de Proteção de Denunciantes de Infrações

STJ – Supremo Tribunal de Justiça

TRC – Tribunal da Relação de Coimbra

TRE – Tribunal da Relação de Évora

TRG – Tribunal da Relação de Guimarães

TRL – Tribunal da Relação de Lisboa

TRP – Tribunal da Relação do Porto



## Índice

Agradecimentos .....	3
Resumo .....	5
Abstract .....	6
Lista de Siglas e Abreviaturas .....	7
Índice .....	9
Introdução .....	12
Parte I – A proteção dos denunciante <i>whistleblowers</i> em Portugal .....	16
Capítulo I - A transposição da diretiva europeia. O processo legislativo português.....	18
Capítulo II - Regime Geral de Proteção de Denunciante de Infrações .....	23
1. Definição de denunciante <i>whistleblower</i> e as condições para ser protegido.....	24
2. Tipo de infrações abrangidas pelo RGPD.....	27
3. Os meios de denúncia - interna e externa -, divulgação pública e as respetivas regras de precedência.....	30
3.1. As denúncias .....	31
3.1.1. Denúncia Interna .....	31
3.1.2. Denúncia Externa .....	35
3.1.3. As obrigações de confidencialidade da identidade do denunciante, do tratamento dos dados pessoais e da conservação das denúncias por parte das entidades obrigadas e das autoridades competentes.....	41
3.2. Divulgação Pública .....	44
4. Medidas de Proteção: Proibição de Retaliação e Medidas de Apoio.....	45
4.1. Proibição de retaliação .....	45
4.2. Medidas de Apoio .....	47
5. Tutela jurisdicional.....	47
6. Contraordenações.....	49
Parte II – Em específico, a condição da boa-fé e a do fundamento sério na crença na veracidade das informações para tutela dos denunciante <i>whistleblowers</i> .....	53
Capítulo I - A motivação e a fundamentação, isto é a boa-fé a os motivos razoáveis enquanto critérios necessários para tutelar denunciante.....	54
1. Organização das Nações Unidas .....	54
1.1. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.....	54
1.2. Escritório das Nações Unidas contra a Droga e o Crime .....	54
1.2.1. Guia de Recursos em Boas Práticas na Proteção de Denunciante .....	54

1.2.2. Fale, pela Nossa Saúde! – Diretrizes para facilitar a proteção de denunciantes no setor dos Cuidados de Saúde.....	55
1.3. Relatório A/70/361 – Promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e de expressão.....	56
2. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.....	57
2.1. Recomendação do Conselho sobre a luta contra a corrupção de agentes públicos estrangeiros nas transações comerciais internacionais.....	57
2.2. Relatório “Committing to Effective Whistleblower Protection” .....	58
2.3. Relatório “The role of whistleblowers and whistleblower protections” .....	59
2.4. Recomendação do Conselho sobre a luta contra a corrupção de agentes públicos estrangeiros nas transações comerciais internacionais.....	59
2.5. Study on Whistleblower Protection Frameworks - Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation .....	60
3. Conselho da Europa .....	61
3.1. Comité de Ministros.....	62
3.1.1. Convenção Penal sobre a Corrupção.....	62
3.1.2. Convenção Civil sobre a Corrupção.....	63
3.1.3. Recomendação do Comité de Ministros do Conselho da Europa (2014)7.....	63
3.2. Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa (APCE).....	65
3.2.1. Resolução 1729 (2010) da Assembleia Parlamentar, intitulada “Protection of “whistle-blowers”.....	65
3.2.1. Resolução 2300 (2019) da Assembleia Parlamentar, intitulada “Improving the protection of whistle-blowers all over Europe” .....	66
3.3. Comité Europeu de Cooperação Jurídica (CDCJ) - Relatório “the Protection of Whistleblowers - A study on the feasibility of a legal instrument on the protection of employees who make disclosures in the public interest” .....	67
3.4. Comissão Europeia para a Democracia através do Direito - Opinião n.º 829/2015 da Comissão de Veneza .....	67
3.5. Tribunal Europeu dos Direitos Humanos.....	69
3.5.1. Critério da veracidade ou autenticidade das informações transmitidas.....	72
3.5.2. Critério da Boa-Fé.....	75
4. União Europeia .....	78
4.1. O iter da diretiva relativa à proteção das pessoas que denunciam violações da União	81
5. Perspetivas doutrinárias .....	86
6. Breve referência ao caso do Reino Unido.....	89
7. Estado da Arte em Portugal antes da implementação da Lei n.º 93/2021, de 20/12. ....	92

7.1. Breve abordagem ao denunciante, à denúncia no ordenamento jurídico português e às penalizações por denúncias falsas.....	92
7.2. O critério da boa-fé nas disposições jurídicas antes da Lei n.º 93/2021, de 20/12...	98
Capítulo II – A posição do legislador português no art.º 6.º Lei n.º 93/2021, de 20/12.....	101
1. O n.º 1 do art.º 6.º da Lei n.º 93/2021, de 20/12.....	101
2. Um aproximar à causa de exclusão de ilicitude prevista no crime de difamação? Uma tentativa de proteger o denunciante <i>whistleblower</i> de eventuais processos-crime em virtude do <i>whistleblowing</i> ?.....	103
3. Um aproximar aos critérios definidos pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos?.	110
4. Uma duplicação de critérios? .....	110
Conclusão .....	112
Bibliografia .....	114
Jurisprudência .....	123

## Introdução

Sempre com a intenção de analisar as condições de proteção do denunciante *whistle-blower*, a presente dissertação iniciou-se (setembro de 2020) tendo por base a Diretiva da União Europeia 2019/1937, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União (por economia, a presente dissertação apresenta “diretiva europeia” como referência a esta). À data, eram exigidos, na sua na al. a) do n.º 1 do art.º 6.º, motivos razoáveis para crer na veracidade das informações.

A diretiva europeia implementou a proteção do comumente designado *whistleblowing*, origem notoriamente inglesa e do ordenamento anglo-saxónico<sup>1</sup>. Traduzido para a língua de Camões, *whistleblowing* era tradicionalmente visto como comunicação ou de irregularidades. A Lei n.º 93/2021, de 20/12 parece-nos que optou por “denúncia de infrações”.

Pois bem, uma das definições mais citadas surgiu em 1985, por JANET P. NEAR e MARCIA P. MICELI: “*to be the disclosure by organization members (former or current) of illegal, immoral, or illegitimate practices under the control of their employers, to persons or organizations that may be able to effect action.*”<sup>2</sup>.

Para NUNO BRANDÃO, é a “(...) *actividade daquele que sinaliza um comportamento ilegal ou irregular ocorrido no quadro de uma organização, pública ou privada, com a qual tem ou teve algum vínculo.*”<sup>3</sup>

A atividade de *whistleblowing* é fundamental para a Democracia, para os Estados de Direito Democráticos. Se a própria atividade de denunciar desvinculada da especificidade do regime da Lei n.º 93/2021, de 20/12 é absolutamente imprescindível para fazer chegar às autoridades competentes o conhecimento dos factos, com a consequente tutela de direitos

---

<sup>1</sup> O *Whistleblowing* tem a sua origem nos Estados Unidos da América, com a *False Claims Act* em 1863. A *Sarbanes-Oxley Act* de 2002 e a *Dodd-Frank Wall Street e Consumer Protection Act* de 2010 são leis-chave norte-americanas nesta temática que influenciaram a Europa. Para mais, NUNO BRANDÃO, “O *whistleblowing* no ordenamento jurídico português”, *Revista do Ministério Público*, n.º 161, janeiro-março 2020, págs. 100-102.

<sup>2</sup> JANET P. NEAR e MARCIA P. MICELI, “Organizational Dissidence: The case of Whistle-blowing”, *Journal of Business Ethics*, n.º 4, 1985, pág. 4.

<sup>3</sup> NUNO BRANDÃO, “O *whistleblowing* no ordenamento jurídico português”, *ob. cit.*, pág. 100.

lesados e combate a infrações contraordenacionais e criminais, o incentivo à denúncia e divulgação pública por parte de quem, à partida, tem maior contacto com a entidade visada, pela proximidade, conhecimento das dinâmicas internas ou pelo acesso privilegiado a informações, documentos, é de extrema relevância para a prevenção, combate e de extrema relevância para a prevenção, combate, conhecimento e eventual sanção de infrações cometidas ou cujo cometimento se tentou. Para lá dos inúmeros escândalos públicos conhecidos fruto de *whistleblowing*<sup>4</sup>, e, obviamente, da legislação, dados factuais<sup>5</sup> comprovam a sua importância: a Comissão Europeia estimou que os benefícios económicos da proteção do *whistleblowing* rondaria os 5.8 a 9.6 biliões de euros<sup>6</sup>. Mais, foi implementado o *World Whistleblowers Day*, comemorado a 23 de junho!

No que toca àquele que pratica o *whistleblowing*, ponto fulcral é garantir ao *whistleblower* a segurança na transmissão das informações que ameaçam o interesse público, assim como garantir que não sofram atos retaliatórios em consequência. A diretiva europeia concretizou no artigo 5.º a definição: é uma pessoa singular que comunique ou divulgue publicamente informações sobre violações, obtidas no âmbito das suas atividades profissionais. À luz da Lei n.º 93/2021, de 20/12, é-o uma pessoa singular que denuncia ou divulga publicamente conforme regras de precedência impostas, de boa-fé, uma infração cujo cometimento tenha ocorrido, esteja a ocorrer, se preveja razoavelmente vir a ocorrer ou que se tente ocultar, com base em informações que acredita, com fundamento sério, serem verdadeiras no momento da sua transmissão, e que foram obtidas no âmbito da sua atividade profissional, não obstante a relação profissional não ter iniciado ou já ter cessado.

O devido esclarecimento quanto à opção que tomamos em definir o denunciante de infrações plasmado nesta lei, como denunciante *whistleblower*. Na linha orientadora de ALEXANDRE GUERREIRO, concordamos que o escopo de denunciante é redutor<sup>7</sup>. Com efeito,

---

<sup>4</sup> Cf. LEONARDO VALLES BENTO, “O Princípio da Proteção ao Denunciante: Parâmetros Internacionais e o Direito Brasileiro”, *Revista Julgar online*, fevereiro de 2015.

<sup>5</sup> Aliás, dado esse muito referenciado.

<sup>6</sup> COMISSÃO EUROPEIA, *Estimating the Economic Benefits of Whistleblower Protection in Public Procurement – Final Report*, julho 2017, disponível em [op.europa.eu](http://op.europa.eu).

<sup>7</sup> ALEXANDRE GUERREIRO, “A protecção de denunciante em Portugal: o legado do caso Guja c. Moldávia no contexto de transposição da Diretiva (UE) 2019/1937, de 23 de outubro”, *Revista do Ministério Público*, n.º 163, julho-setembro 2020, págs. 135-136.

socorremo-nos de trocadilhos academicamente suscitados: se todo o *whistleblower* é um denunciante, nem todo o denunciante é um *whistleblower*.

Ora, esta mesma particularidade não invalida que não sejam sujeitos de direitos, mormente, do direito à liberdade de expressão – corolário do *whistleblowing* - por denunciarem infrações ocorridas no seu local de trabalho, no seio laboral. Como nos transmitiu o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos no caso *Guja c. Moldava*, *a liberdade de expressão constitui um dos fundamentos essenciais de uma sociedade democrática, uma das condições básicas para o seu progresso e para o desenvolvimento de cada indivíduo*. Indício disso mesmo foi a importante atribuição do Prémio Nobel da Paz em 2021, atribuído por defesa feroz deste mesmo nosso direito.

Os deveres e responsabilidades inerentes ao direito à liberdade de expressão suscitam a necessidade do preenchimento de pressupostos para atribuição de proteção aos denunciantes *whistleblowers*. Afinal de contas, sendo o Direito, grande parte das vezes, influenciado pela sociedade, não foge à regra este caso. Socialmente se retira que *a nossa liberdade termina quando começa a do outro*. É, precisamente, dois dos vários pressupostos que nos facultamos a analisar com a presente dissertação – fundamento sério e boa-fé – impostos pela Lei n.º 93/2021, de 20/12, com recurso a instrumentos legislativos, visões das instituições europeias e ainda daquelas que Portugal faz parte.

A dissertação *deixa-se*, ora, com reflexões a propósito não do requisito dos “motivos razoáveis”, mas antes da “boa-fé” e do “fundamento sério para crer na veracidade das informações”. A própria oscilação entre a diretiva europeia e a Lei n.º 93/2021, de 20/12, que a transpõe, demonstra, por si só, os diferentes pontos de vista e entendimentos quanto à matéria, tudo sem perder de vista a especificidade da temática, isto é, tratando-se de *whistleblowing*, perigoso seria analisar estes termos por lentes inseridas noutra contexto<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Vide parágrafo 41 do caso *Street v. Derbyshire Unemployed Workers Centre*, do Reino Unido, Proc. n.º A1/2003/2160, [2004] EWCA Civ 964, de 21 de julho de 2004: “*Shorn of context, the words "in good faith" have a core meaning of honesty. (...) The term is to be found in many statutory and common-law contexts, and because they are necessarily conditioned by their context, it is dangerous to apply judicial attempts at definition in one context to that of another.*”.

A referida lei entrou – ou pretendeu-se que entrasse – em vigor no passado dia 18 de junho de 2022. Incontornavelmente, almejamos que seja um contributo para o Direito Português, por sempre ter sido esse o objetivo.

## Parte I – A proteção dos denunciantes *whistleblowers* em Portugal

O desejo de regulamentação mínima e específica no seio da União Europeia<sup>9</sup> para proteger devidamente dos denunciantes *whistleblowers* concretizou-se com a aprovação da Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, a 23 de outubro de 2019. Relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União, a diretiva europeia teve como consequência direta a obrigatoriedade de transposição para todos os seus Estados-Membros, procedendo-se, dessa forma, à harmonização legal nesta matéria, isto é, à adoção de regras mínimas quanto à proteção dos denunciantes na União Europeia. ANDRÉ ALFAR RODRIGUES clarificou, a este propósito, que “*os Estados-Membros podem optar por adotar disposições que reforcem o regime, mas não podem adotar regras que não cumpram as normas da União Europeia*”<sup>10</sup>.

A transposição provocou rebuliço político e social em redor do assunto e forçou a integração de um regime jurídico específico no ordenamento jurídico português. Ainda que a proteção do denunciante *whistleblower* não fosse, à data, um assunto propriamente novo nem tão-pouco desconhecido<sup>11</sup>, alguma dúvida nos floresce quanto à efetiva criação de um regime próprio caso não houvesse alavanca europeia. Porquanto, a acrescentar a queixas de inatividade e falta de vontade política - ainda que fossem várias as recomendações nesse

---

<sup>9</sup> VIGILENCA ABAZI, que co-elaborou a diretiva modelo da União Europeia, refere, nomeadamente, a larga maioria que votou a implementação da diretiva no Parlamento Europeu, as diversas decisões favoráveis aos denunciantes por parte do TEDH, a sociedade civil ou o apelo dos legisladores mais progressistas para justificar o avanço do legislador europeu - VIGILENCA ABAZI, “Whistleblowing in Europe: A New Era of Legal Protections”, *European Yearbook on Human Rights*, (eds.) P. CZECH, L. HESCHL, K. LUKAS, M. NOWAK e G. OBERLEITNER, Intersentia, 2019, pág. 91. Em Portugal, ELENA BURGOA referia já em 2014 que “(...) nós europeus precisamos (...) de uma regulamentação específica de proteção de denunciantes no âmbito do combate à corrupção” in ELENA BURGOA, “Outros desafios no Combate à Corrupção: reflexões a propósito do Acórdão “Bargão e Domingos Correia c. Portugal” (TEDH 2012)”, *Os crimes de fraude e a Corrupção no Espaço Europeu: atas de Simpósio realizado no dia 20 de abril de 2013* / org. JOSÉ DE FARIA COSTA, INÊS FERNANDES GODINHO e SUSANA AIRES DE SOUSA, 1.ª edição, julho 2014, Coimbra Editora, pág. 199. Na doutrina francesa, TANIA RACHO refere mesmo que “Plusieurs raisons peuvent justifier la nécessité d’une réglementation pour protéger les lanceurs d’alerte au niveau de l’Union européenne. (...) La pertinence d’une action de l’Union européenne est évidente” - TANIA RACHO, “La possibilité d’un encadrement juridique des lanceurs d’alerte par l’Union européenne”, *La Revue des droits de l’homme*, n.º10, 2016, pág. 152. Na mesma revista, MARJORIE BEULAY exprime que considera que o direito internacional é um complemento muito importante para proteger os denunciantes - MARJORIE BEULAY, “Lanceurs d’alerte: la nécessité de l’établissement d’un statut en droit international?”, *La Revue des droits de l’homme*, n.º10, 2016, pág. 175.

<sup>10</sup> ANDRÉ ALFAR RODRIGUES, *O Regime de Proteção dos Denunciantes (Whistleblowers)*, Almedina, 2022, pág. 39.

<sup>11</sup> Ditando-o expressamente já em 2015, MIGUEL DA CÂMARA MACHADO, “Corrupção: denuncie aqui”, *Revista de Concorrência e Regulação*, Anos V-VI, números 20-21, outubro 2014- março 2015, pág. 64.



sentido<sup>12</sup>-, numa notícia publicada pelo Governo diz-se até a proposta de diploma visa dar cumprimento às exigências da União Europeia, sem nunca referir a importância dos denunciante *whistleblowers*. A este título, refletiu NUNO BRANDÃO: “*esta promoção do whistleblowing (...) resulta sobretudo de inputs externos, em especial da União Europeia, e não parece ser levada particularmente a sério pelas autoridades públicas e pelas empresas*”<sup>13</sup> ou, ainda, ALEXANDRE GUERREIRO: “*em matéria de protecção de denunciante é fortemente acelerado pela pressão imposta pelos processos de harmonização desencadeados no contexto da União Europeia*”<sup>14</sup>. Ainda assim, Portugal foi um dos países pioneiros na transposição.

---

<sup>12</sup> A criação de um regime único e abrangente de proteção de denunciante foi uma das recomendações apresentadas no relatório intitulado “Uma alternativa ao Silêncio: A proteção de denunciante em Portugal”, elaborado pela Transparência e Integridade – TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE, ASSOCIAÇÃO CÍVICA, *Uma alternativa ao Silêncio: A proteção de denunciante em Portugal*, fevereiro de 2013, págs. 29-30.

<sup>13</sup> NUNO BRANDÃO, “O whistleblowing no ordenamento jurídico português”, *ob. cit.*, pág. 106.

<sup>14</sup> ALEXANDRE GUERREIRO, “A protecção de denunciante em Portugal...”, *ob. cit.*, pág. 154.

## Capítulo I - A transposição da diretiva europeia. O processo legislativo português.

Apesar de indiretamente<sup>15</sup>, o percurso que culminou na transposição da diretiva europeia em Portugal iniciou-se imediatamente a seguir à sua aprovação, em 5 de dezembro de 2019, com a criação de um grupo de trabalho “para a definição de uma estratégia nacional, global e integrada de combate à corrupção”<sup>16</sup>, aprovada pelo Conselho de Ministros.

No mesmo dia, deu entrada na Assembleia da República a Petição n.º 13/XIV/1ª, intitulada “Pela adoção de uma Estratégia Nacional Contra a Corrupção”, da autoria da TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE, ASSOCIAÇÃO CÍVICA<sup>17</sup>, que deu origem, mais tarde, à Resolução da Assembleia da República n.º 20/2021, aprovada em 02/10/2020, que recomenda ao Governo que apresente e submeta à aprovação da AR a ENCC<sup>18</sup>, assim como à Resolução da AR n.º 21/2021, aprovada no mesmo dia, que recomenda ao Governo a elaboração de propostas para a eficaz proteção dos denunciante<sup>19-20</sup>.

Aprovada a Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024 em 6 de abril de 2021<sup>21</sup> e vertidas as reflexões do referido grupo de trabalho, de apreciar a segunda prioridade<sup>22</sup>, intitulada “*Prevenir e detetar os riscos de corrupção na ação pública*”. Plasmou-se uma intenção de criar “*Mecanismos de deteção do incumprimento, designadamente por via da*

---

<sup>15</sup> O Regime Geral de Proteção dos Denunciante de Infrações foi encarado como um dos alicerces da Estratégia Nacional Anticorrupção. Não estranhámos a opção, ainda que critiquemos. A opção não faz jus à amplitude do âmbito de aplicação material, que não se foca apenas na denúncia por crimes de corrupção. Nas palavras de MARJORIE BEULAY, que acompanhamos, “*Le domaine où la protection des lanceurs d’alerte est envisagée de la façon la plus récurrente est celui de la lutte contre la corruption où elle est systématiquement envisagée*”, in MARJORIE BEULAY, “Lanceurs d’alerte: la necessite...”, *ob. cit.*

<sup>16</sup> Comunicado do Conselho de Ministros de 5 de dezembro de 2019. Pode ler-se, ainda, que “O grupo de trabalho terá por finalidade desenvolver os objetivos do programa do Governo de, designadamente, instituir um relatório nacional anticorrupção, (...)obrigar as entidades administrativas a aderir a um código de conduta ou a adotar códigos de conduta próprios, dotar algumas entidades administrativas de um departamento de controlo interno que assegure a transparência e imparcialidade dos procedimentos e decisões, (...) e obrigar as médias e grandes empresas a disporem de planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas.”, disponível em [www.portugal.gov.pt](http://www.portugal.gov.pt).

<sup>17</sup> Disponível em [www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt).

<sup>18</sup> Resolução da Assembleia da República n.º 20/2021, impulsionada pelo Projeto de Resolução n.º 550/XVI/1.ª apresentado pelo PAN, disponível em [www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt).

<sup>19</sup> Resolução da Assembleia da República n.º 21/2021, impulsionada pelo Projeto de Resolução n.º 546/XVI/1.ª apresentado pelo deputado único da Iniciativa Liberal, disponível em [www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt).

<sup>20</sup> De notar que em 02/10/2020, o documento final do grupo de trabalho já havia sido apresentado publicamente, conhecendo-se a intenção de introduzir a proteção dos denunciante com a aprovação da estratégia nacional anti-corrupção.

<sup>21</sup> Por Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, de 06/04.

<sup>22</sup> Cremos que a numeração da lista de prioridades não foi por mero acaso. Denota-se, claramente, uma importância dada à prevenção e deteção.

*criação de canais de denúncia interna*”, enquanto componente, isto é, “*uma das características integrantes*”<sup>23</sup>, dos programas de cumprimento normativo (programas de *compliance*)<sup>24</sup>. Ainda incluído na mesma prioridade, determina-se, expressamente, que devem ser criados canais de denúncia, e, em particular, internos, por forma a promover a denúncia desses mesmos incumprimentos normativos - ou atos de corrupção - nas instituições, serviços ou organismos públicos. Ademais, refere-se que é essencial uma adequada proteção dos denunciantes das violações dos planos de cumprimento normativo para não permitir retaliações advindas da denúncia.

Já no ponto 9 da 5.<sup>a</sup> prioridade da Estratégia - “*Garantir uma aplicação mais eficaz e uniforme dos mecanismos legais em matéria de repressão da corrupção, melhorar os tempos de resposta do sistema judicial e assegurar a adequação e efetividade da punição.*” - surge, destacadamente, a criação de “canais de denúncia e mecanismos de proteção adequada dos denunciantes” enquanto diretriz para o combate à corrupção, ou seja, enquanto linha programática essencial no combate à corrupção. Reconheceu-se, assim, que a proteção dos denunciantes é “*inegável [contributo] para a efetiva aplicação do direito e, nessa medida, para o reforço do Estado de Direito*”<sup>25-26</sup>.

Na opinião de JOSÉ ANTÓNIO HENRIQUES DOS SANTOS CABRAL, a “implementação de canais de denúncia” foi um dos aspetos mais relevantes da ENCC.<sup>27</sup>

Em consonância e consequência com o “*conjunto de ações, articuladas e integradas*”<sup>28</sup> da ENCC, em 09 de abril de 2021, o Ministério da Justiça comunicou a conclusão da “*proposta de diploma que visa a transposição da Diretiva (UE) 2019/1937*”.<sup>29</sup>

Em 29 de abril de 2021, 20 dias volvidos, reforçando que pretendia aprovar um conjunto de diplomas para a prevenção e combate à corrupção, o Conselho de Ministros

---

<sup>23</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, de 06/04, pág. 38.

<sup>24</sup> Alínea e) do ponto 1 – Instrumentos gerais, inscrito na prioridade “Prevenir e detetar os riscos de corrupção na ação pública” da Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, de 06/04.

<sup>25</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, de 06/04.

<sup>26</sup> De salientar a crítica feroz por parte da ORDEM DOS ADVOGADOS, que, num parecer, escreve que tal ponto não diz respeito à temática da proteção dos *whistleblowers*, mas antes o reporte de “denúncias nominais ou que permitirão a transmissão de informações falsas e maldosas”. O argumento serviu para demonstrar a “óbvia e [evidente]” oposição da Ordem. ORDEM DOS ADVOGADOS, *Posição da Ordem dos Advogados sobre a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção*, págs. 885-890, disponível em [www.portal.oa.pt](http://www.portal.oa.pt).

<sup>27</sup> JOSÉ ANTÓNIO HENRIQUES DOS SANTOS CABRAL, “Breves notas sobre a Estratégia Nacional contra a Corrupção”, *Revista Julgar Online*, janeiro de 2021, pág. 8.

<sup>28</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, de 06/04.

<sup>29</sup> Comunicação do Governo de 09/04/2021, sob o título “Criação do estatuto do denunciante”, disponível em [www.portugal.gov.pt](http://www.portugal.gov.pt).

aprova a submissão da referida proposta de lei à Assembleia da República<sup>30</sup>, cuja apresentação se deu em 5 de maio de 2021<sup>31</sup>. A proposta de lei n.º 91/XIV/2.<sup>a</sup> foi admitida pela AR e baixou à respetiva comissão competente, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, ambas no dia seguinte à sua apresentação.

Dos pareceres requeridos<sup>32</sup>, de notar, incontornavelmente, a posição da ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS PORTUGUESES, que demonstrou aversão à aprovação da proposta de lei. Na sua posição, “*conduzem e estimulam as denúncias, muitas vezes anónimas, (...) sem fundamento, que atormentam a vida de todos aqueles que exercem funções políticas e públicas*”, “*(...) uma vez que feita uma denúncia ela será divulgada e ampliada à exaustão pelos órgãos de comunicação social*” e “*(...) deve, assim, evitar-se a consagração de normas legais que levem a acusações e julgamentos na praça pública*”<sup>33</sup>. Apraz, de momento, apenas referir que a crítica e os receios da associação não têm em conta, nomeada e principalmente, as condições de proteção dos denunciantes, temática que nos oferecemos para analisar.

Redigido parecer em sentido favorável à discussão e votação em plenário, por reunir os requisitos constitucionais e regimentais, e elaborada a nota técnica, ambos pela comissão especializada, a proposta de lei foi discutida na generalidade na Reunião Plenária de 25 de junho de 2021<sup>34</sup>, conjuntamente<sup>35</sup> com o Projeto de Lei n.º 866/XIV/2, intitulado “Criação do Regime de Proteção do Denunciante”, da autoria do grupo parlamentar do CDS-PP, e

---

<sup>30</sup> Ponto 2 do Comunicado do Conselho de Ministros de 29 de abril de 2021, disponível em [www.portugal.gov.pt](http://www.portugal.gov.pt).

<sup>31</sup> A proposta de lei foi publicada em Diário da República em 05/05/2021, in diário da República II, série A, n.º 126, 2021.05.05, da 2.<sup>a</sup> SL da XIV Leg 2.º Suple., páginas 96-109.

<sup>32</sup> Foram pedidos pareceres ao Conselho Superior do Ministério Público, ao Conselho Superior da Magistratura, à Ordem dos Advogados, à CNPD - Comissão Nacional de Proteção de Dados, à Comissão de Coordenação das Políticas de Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo, ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, à ANMP - Associação Nacional de Municípios Portugueses, à ANAFRE - Associação Nacional de Freguesias, à CIP - Confederação Empresarial de Portugal, ao Banco de Portugal, à ASF - Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, à Comissão de Mercado de Valores Mobiliários e à Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, disponíveis em [www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt).

<sup>33</sup> Lê-se no referido parecer.

<sup>34</sup> CACDLG, *Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 91/XIV/2.ª (GOV)*, disponível em [www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt).

<sup>35</sup> Por economia, apenas se referem os diplomas legislativos que foram discutidos em conjunto relacionados com a temática dos denunciantes *whistleblowers*.

com o Projeto de Lei n.º 879/XIV/2 – “Aprova o Estatuto de Proteção do Denunciante” – da autoria do grupo parlamentar do PAN.

A requerimento do PS, do CDS-PP e do PAN, respetivamente, todos baixaram à comissão especializada, sem votação, por um prazo de sessenta dias<sup>36</sup>.

Em 09 de novembro de 2021, o PS apresentou à comissão um texto de substituição da Proposta de Lei<sup>37</sup>. Mais tarde<sup>38</sup>, uma nova proposta de substituição integral da proposta de lei, desta vez em conjunto com o PAN<sup>39</sup>, após este último aderir à nova proposta do PS em 17 de novembro de 2021<sup>40</sup>.

Do quadro comparativo entre a proposta de texto de substituição da Proposta de Lei n.º 91/XVI/2.<sup>a</sup>, do Governo, apresentado, conforme referido, conjuntamente pelo grupo parlamentar do PS e do PAN com o Projeto de Lei do CDS denota-se, por exemplo, uma diferença quanto ao âmbito de aplicação material, com este último a não introduzir a criminalidade violenta, especialmente violenta e altamente organizada.

Por último, da reunião da CACDLG, em 24 de novembro de 2021, fruto de discussão entre todos os grupos parlamentares e respetivas votações, resultou na aprovação de um novo texto de substituição das quatro iniciativas, que foi sujeito à votação na generalidade, especializada e final global pelo Plenário da AR. Os grupos parlamentares do CDS-PP e do PAN retiraram as suas iniciativas legislativas a favor do texto de substituição apresentado pelo PS e PAN, assim como o Governo<sup>41</sup>.

O Plenário da AR reuniu em 26 de novembro de 2021, tendo a votação na generalidade resultado na aprovação<sup>42</sup> do referido texto de substituição apresentado pela

---

<sup>36</sup> No requerimento apresentado pelo PS, relativo à proposta de lei, justificou-se a baixa à comissão especializada com a “a necessidade de se promover uma discussão mais alargada”. Os requerimentos estão disponíveis *online*, respetivamente, em [www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt).

<sup>37</sup> Disponível em [www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt).

<sup>38</sup> Em 22 de novembro de 2021.

<sup>39</sup> Consultável em [www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt).

<sup>40</sup> CACDLG, *Texto de substituição e relatório da discussão e votação ocorridas no âmbito da nova apreciação na generalidade da Proposta de Lei n.º 91/XVI/2.<sup>a</sup> (GOV) e dos Projetos de Lei n.ºs 866/XIV/2.<sup>a</sup> (CDS-PP), 868/XIV/2.<sup>a</sup> (CDS-PP) e 879/ XIV/2.<sup>a</sup> (PAN)*. Pode ler-se em [www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt).

<sup>41</sup> Cf. nota de rodapé anterior.

<sup>42</sup> Com votos a favor do PS, PSD, CDS-PP, PAN, CH, IL e da deputada não inscrita Cristina Rodrigues. O BE, PCP, PEV e a deputada não inscrita Joacine Katar Moreira votaram contra. No cômputo geral, o texto de substituição foi aprovado, na generalidade, com 198 votos a favor e 32 contra.

CACDLG; as votações<sup>43</sup> na especialidade da alínea d) do n.º 1 do art.º 2.<sup>º</sup><sup>44</sup> e do art.º 31.<sup>º</sup><sup>45</sup> na aprovação; e a votação final global na aprovação<sup>46</sup>. O sentido de voto na generalidade e na votação final<sup>47</sup> – 198 votos a favor em 230 - indicia, claramente, o amplo consenso do legislador português na implementação de tutela dos denunciantes *whistleblowers*.

Após publicado decreto da AR, enviada para promulgação e efetivamente promulgada<sup>48</sup>, a lei foi publicada em Diário da República em 20 de dezembro de 2021, sob o n.º 93/2021.

---

<sup>43</sup> Ambas requeridas pelo PSD.

<sup>44</sup> Relativamente à votação do diploma na generalidade, apenas diferiu a orientação de voto do PSD e da IL – contra e abstenção, respetivamente. Trata-se da alínea que aumenta o âmbito de aplicação material relativamente à diretiva para abarcar, nomeadamente, criminalidade violenta. O voto contra da bancada do PSD deveu-se à consideração de que a proposta de lei se deveria basear única e exclusivamente no imposto pela UE, uma vez que a conjuntura política ditava a dissolução da AR e seria perigoso o alargamento *in CACDLG, Texto de substituição e relatório da discussão e votação ocorridas no âmbito da nova apreciação na generalidade da Proposta de Lei n.º 91/XVI/2.ª (GOV) e dos Projetos de Lei n.ºs 866/XIV/2.ª (CDS-PP), 868/XIV/2.ª (CDS-PP) e 879/ XIV/2.ª (PAN)*, disponível [www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt).

<sup>45</sup> Artigo relativo à entrada em vigor 180 dias após a sua publicação. Em comparação com a votação na generalidade, votos contra da IL e abstenção do PSD. Esta última, por ser “*incompatível com o prazo-limite imposto*” pela diretiva, de 17 de dezembro de 2021 *in CACDLG, Texto de substituição e relatório da discussão e votação ocorridas no âmbito da nova apreciação na generalidade da Proposta de Lei n.º 91/XVI/2.ª (GOV) e dos Projetos de Lei n.ºs 866/XIV/2.ª (CDS-PP), 868/XIV/2.ª (CDS-PP) e 879/ XIV/2.ª (PAN)*, disponível [www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt).

<sup>46</sup> Votação igual à do texto de substituição na generalidade.

<sup>47</sup> Assim como o consenso político alcançado na CACDLG.

<sup>48</sup> Ambas no mesmo dia, em 09/12/2021.

## Capítulo II - Regime Geral de Proteção de Denunciantes de Infrações

A Lei n.º 93/2021, de 20/12, que implementa o Regime Geral de Proteção de Denunciantes de Infrações é, conforme consabido, relativo à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União e transpõe para a ordem jurídica portuguesa a diretiva comunitária nesta matéria. É este o objeto da lei definido pelo seu art.º 1.º, que se revelou, por si só, redutor. Em Portugal, as denúncias passíveis de proteger os denunciantes *whistleblowers* abrangem outro tipo de infrações que não necessariamente violações do direito da União, como veremos *infra*.

Antes da análise propriamente dita, o devido esclarecimento no que toca à sua articulação com outros regimes<sup>49</sup>.

A lei resulta de uma obrigação de transposição duma diretiva europeia em que se pretendeu harmonizar ordenamentos jurídicos e implementar regras mínimas comuns nos Estados-Membros da União Europeia, mas, à data da sua aprovação, já existiam regimes de proteção de denunciantes *whistleblowers* em diversos atos setoriais específicos da União Europeia. Esses mesmos regimes estão elencados exaustivamente na parte II do anexo da Diretiva Europeia, pelo que o RGPDI prejudica a aplicação destes regimes ou dos atos legislativos que os executem, transponham ou lhes deem cumprimento<sup>50</sup>. Na eventualidade de conflito de aplicação, a lei clarifica que em tudo o que não estiver previsto nesses mesmos regimes, será aplicável ao caso concreto o RGPDI – isto é, configura-se como regime subsidiário. Assim como se apregou o princípio do tratamento mais favorável, isto é, ao denunciante *whistleblower*<sup>51</sup> e às pessoas a quem a lei confere proteção por extensibilidade<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> O Banco de Portugal mostrou-se insatisfeito com a posição do legislador português nesta matéria. Na sua visão, a norma nacional não transpunha o disposto na diretiva europeia, por alterar o sentido, isto é, o princípio segundo o qual se devem aplicar os atos setoriais específicos da União e não a diretiva europeia. Cf. Parecer do Banco de Portugal à referida Proposta de Lei, consultável em [www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt).

<sup>50</sup> N.º 1 do art.º 3.º do RGPDI.

<sup>51</sup> N.º 2 do art.º 3.º do RGPDI.

<sup>52</sup> Previstas no n.º 4 do art.º 6.º do RGPDI.

é sempre possibilitada a aplicação de disposições que lhes sejam mais favoráveis<sup>53</sup>, sendo que RGPD não prejudica a aplicação do direito nacional ou da União Europeia<sup>54</sup>:

- sobre a proteção de informações classificadas, a proteção do segredo religioso e do segredo profissional do médico, dos advogados e dos jornalistas e o segredo de justiça;
- das normas do processo penal nem do processo contraordenacional, na sua fase administrativa ou judicial<sup>55</sup>;
- Nem do direito dos trabalhadores de consultarem os seus representantes ou sindicatos nem as regras de proteção associadas ao exercício desse direito, nem a autonomia e o direito das associações sindicais, das associações de empregadores e dos empregadores de celebrar um instrumento de regulamentação coletiva de trabalho.

## 1. Definição de denunciante *whistleblower* e as condições para ser protegido

A definição de denunciante *whistleblower* à luz da legislação portuguesa começou a moldar-se, desde já, pela diretiva europeia, que associa o denunciante a uma pessoa singular que comunique ou divulgue publicamente informações sobre violações, obtidas no âmbito das suas atividades profissionais<sup>56</sup>. Da conjugação dos ventos europeus e das normas do RGPD<sup>57</sup>, resulta que denunciante *whistleblower* é uma pessoa singular que denuncia ou divulga publicamente conforme regras de precedência impostas, de boa-fé, uma infração cujo cometimento tenha ocorrido, esteja a ocorrer, se preveja razoavelmente vir a ocorrer ou que se tente ocultar, com base em informações que acredita, com fundamento sério, serem verdadeiras no momento da sua transmissão, e que foram obtidas no âmbito da sua atividade profissional, não obstante a relação profissional não ter iniciado ou já ter cessado.

---

<sup>53</sup> N.º 2 do art.º 3.º do RGPD.

<sup>54</sup> Da conjugação dos números 3, 4 e 5 do art.º 3.º do RGPD.

<sup>55</sup> GERMANO MARQUES DA SILVA exemplifica uma das regras do processo penal que não podem ser derogadas: "as que respeitam aos métodos proibidos de prova, consagrados pelo art.º 32 da Constituição da República e pelo art.º 126 do Código de Processo Penal". Cf. GERMANO MARQUES DA SILVA, "Sobre a proteção dos denunciantes", *Boletim da Ordem dos Advogados*, Edição Especial janeiro/fevereiro 2020, pág. 22.

<sup>56</sup> Ponto 7) do art.º 5.º da diretiva europeia.

<sup>57</sup> Tudo assim nos termos dos artigos 4.º, 5.º e n.º 1 do 6.º do RGPD.



A lei restringe a pessoas singulares a possibilidade de ser protegido nesta qualidade, podendo ser considerados, enquanto tal, os trabalhadores do setor privado, social ou público; os prestadores de serviços, contratantes, subcontratantes e fornecedores, bem como quaisquer pessoas que atuem sob a sua supervisão e direção; os titulares de participações sociais e as pessoas pertencentes a órgãos de administração ou de gestão ou a órgãos fiscais ou de supervisão de pessoas coletivas, incluindo membros não executivos; voluntários e estagiários, remunerados ou não remunerados<sup>58</sup>.

Ainda que não sendo propriamente considerados denunciante *whistleblowers*, a verdade é que a proteção conferida pelo regime é extensível a qualquer pessoa que o auxilie<sup>59</sup>, incluindo representantes sindicais ou representantes dos trabalhadores; um qualquer terceiro que a ele esteja ligado, designadamente colega de trabalho ou familiar, e que possa, por isso, ser alvo de retaliação num contexto profissional; e, por fim, uma exceção à regra da pessoa singular: pessoas coletivas ou entidades equiparadas que sejam detidas ou controladas pelo próprio denunciante *whistleblower*, para as quais este trabalhe ou com as quais esteja de alguma forma ligado num contexto profissional<sup>60</sup>.

Ao denunciante *whistleblower* é também imposto que denuncie ou divulgue publicamente uma infração que seja obtida no seio profissional, independentemente da sua atividade profissional ou setor, não apresentando a lei qualquer restrição a este nível.

Não é exigida relação laboral em vigor. A infração pode ter como fundamento informações obtidas numa relação profissional entretanto cessada, bem como durante o processo de recrutamento ou durante outra fase de negociação pré -contratual de uma relação profissional constituída ou não constituída.<sup>61</sup>

Algumas notas a propósito da definição de denunciante para o regime geral português. A diretiva europeia e a lei portuguesa adotaram um conceito significativamente amplo, para lá do tradicional trabalhador que exerce as suas funções no momento da denúncia. Veja-se, por exemplo, VIGILENCA ABAZI, que referiu que o propósito da ampla

---

<sup>58</sup> N.º 3 do art.º 5.º do RGPDI.

<sup>59</sup> Este auxílio é o confidencial e prestado no procedimento de denúncia, segundo o disposto na alínea a) do n.º 4 do art.º 6.º do RGPDI.

<sup>60</sup> N.º 4 do art.º 6.º do RGPDI.

<sup>61</sup> Nos termos do n.º 3 do art.º 5.º do RGPDI.

cobertura da diretiva europeia era aumentar significativamente a proteção e elevar o nível da maioria das legislações existentes<sup>62</sup>.

Mesmo assim, vozes críticas suscitam o aumento da amplitude, desvinculando-se o conceito de *whistleblower* da relação laboral. A saber, nomeadamente, ANDRÉ ALFAR RODRIGUES (“*não podemos deixar de criticar a opção do legislador português, em apenas proteger (...) com fundamento em informações obtidas no âmbito da sua atividade profissional*”)<sup>63-64</sup>. Admitimos que aderimos à posição do legislador português, dada a especificidade do regime, que se compreende<sup>65</sup>, julgando-se oportuna a proteção de todos os denunciantes, mas antes com base noutras disposições legais.

De forma a obter a proteção conferida pela lei, são ainda exigidas determinadas condições que se encontram plasmadas no artigo 6.º do RGPDI. De acordo com os números 2 e 3 do referido artigo, ainda que sob anonimato, cabe ao denunciante *whistleblower* transmitir as informações de boa-fé e com fundamento sério para acreditar que são verdadeiras. O lapso temporal relevante para aferir destes critérios é o momento da denúncia ou da divulgação pública.

A acrescentar a estas condições, é fulcral o respeito pelas regras de precedência entre meios de denúncia e de divulgação pública. Caso haja denúncia externa em desrespeito por essas mesmas regras, a proteção conferida pelo regime fica sujeita à comprovação de que, à data da apresentação da denúncia, as ignorava, sem qualquer culpa<sup>66</sup>.

---

<sup>62</sup> VIGILENCA ABAZI, “The European Union Whistleblower Directive: A ‘Game Changer’ for Whistleblowing Protection?”, *Industrial Law Journal*, vol. 49, n.º 4, dezembro 2020, pág. 647.

<sup>63</sup> ANDRÉ ALFAR RODRIGUES, “O Regime de Proteção dos Denunciantes...” *ob. Cit.*, pág. 46.

<sup>64</sup> Por sinal, o Projeto de lei n.º 879/XIV/2.<sup>a</sup> apresentado pelo PAN defendeu um conceito amplíssimo, pois ainda que sem relação laboral, podiam ter acesso a informação de interesse público e que podiam igualmente sofrer retaliações, *vide* Projeto de lei n.º 879/XIV/2.<sup>a</sup>, disponível em [www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt). Também a TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, ASSOCIAÇÃO CÍVICA reclama que esta posição deixou de fora, por exemplo, tráfico de seres humanos, crimes ambientais ou violência doméstica - TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, ASSOCIAÇÃO CÍVICA, “Proteger quem denuncia”, artigo online disponível em <https://transparencia.pt/proteger-quem-denuncia/>.

<sup>65</sup> Por exemplo, a proibição de retaliação, como sendo o despedimento, perderia qualquer efeito prático e útil.

<sup>66</sup> N.º 3 do art.º 6.º do RGPDI.

## 2. Tipo de infrações abrangidas pelo RGPD

O RGPD esclarece que a denúncia ou divulgação pública pode ter por objeto infrações cometidas, que estejam a ser cometidas ou cujo cometimento se possa razoavelmente prever, bem como tentativas de ocultação de tais infrações<sup>67</sup>.

Em resumo, determina o art.º 2.º do RGPD (âmbito de aplicação material) que é viável denunciar ou divulgar publicamente quaisquer infrações relativas a atos ou omissões contrários a regras constantes dos atos da União Europeia; a atos ou omissões contrários e lesivos dos interesses públicos financeiros da UE; a atos os omissões contrários às regras do mercado interno; a criminalidade violenta, especialmente violenta, altamente organizada e os crimes previstos no n.º 1 do art.º 1.º da Lei n.º 5/2002, de 11/01; e, por fim, a atos e omissões contrários a específicas regras de contratação.

Quanto aos atos ou omissões contrários a regras constantes dos atos da União Europeia, referidos no anexo da Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, ainda que constantes de normas nacionais<sup>68</sup>, falamos dos domínios da contratação pública; serviços, produtos e mercados financeiros e prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo; segurança e conformidade dos produtos; segurança dos transportes; proteção do ambiente; proteção contra radiações e segurança nuclear; segurança dos alimentos para consumo humano e animal, saúde animal e bem-estar animal; saúde pública; defesa do consumidor e proteção da privacidade e dos dados pessoais e segurança da rede e dos sistemas de informação<sup>69-70</sup>.

O RGPD permite ainda que as infrações possam ser referentes a atos ou omissões contrários e lesivos dos interesses financeiros da União Europeia a que se refere o artigo 325.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), assim como a atos ou

---

<sup>67</sup> É isso que nos diz o art.º 4.º do RGPD.

<sup>68</sup> O RGPD esclarece que é possível também denunciar ou divulgar publicamente infrações no âmbito dos domínios enunciados que estejam plasmados em normas nacionais que executem, transponham ou deem cumprimento a tais atos, e ainda quaisquer normas constantes de atos legislativos de execução ou transposição dos mesmos – alínea a) do n.º 1 do art.º 2.º do RGPD.

<sup>69</sup> O anexo da Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho a que alude a alínea a) do n.º 1 do art.º 2.º do RGPD discrimina, exhaustivamente, todos as diretivas e regulamentos comunitários que regulamentam as áreas passíveis de preencher o âmbito de aplicação material do RGPD.

<sup>70</sup> Subalíneas i) a x) da alínea a) do n.º 1 do art.º 2.º do RGPD.

omissões contrários às regras do mercado interno a que se refere o n.º 2 do artigo 26.º do TFUE, incluindo as regras de concorrência e auxílios estatais, bem como as regras de fiscalidade societária<sup>71</sup>, assim todos os atos ou omissões que contrariem o fim destas regras ou normas<sup>72</sup>.

Por fim, nos domínios da defesa e segurança nacionais, Portugal não foi mais além do que a União Europeia havia imposto<sup>73</sup>, não alargando, assim, o âmbito de aplicação material nesta matéria conforme nos indicou o n.º 2 do art.º 2.º do RGPDI. As únicas infrações enquadráveis neste regime configuram apenas os atos ou omissões contrários às regras<sup>74</sup> de contratação constantes dos atos da União Europeia referidos na parte I.A do anexo da Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho. Isto é, regras processuais aplicáveis à adjudicação de contratos nos domínios da defesa e da segurança<sup>75</sup>.

Se é verdade que o elenco tipificado de infrações anteriores são resultado da diretiva europeia - âmbito de aplicação material mínimo comum para todos os Estados-Membros -, verdade também é que o regime jurídico português alarga<sup>76</sup> esse mesmo âmbito. Falamos de infrações referentes a criminalidade violenta<sup>77</sup>, especialmente violenta<sup>78</sup> e altamente

---

<sup>71</sup> Alíneas b) e c) do n.º 1 do art.º 2.º do RGPDI.

<sup>72</sup> Alínea e) do n.º 1 do art.º do RGPDI.

<sup>73</sup> Ao considerar que a defesa e a segurança nacional são da exclusiva responsabilidade de cada Estado-Membro, a diretiva europeia, em regra, não se aplica a estes domínios, à exceção de atos ou omissões abrangidos pelos atos da União, conforme resulta do considerando (24) e do n.º 2 do art.º 3.º, ambos da diretiva europeia. A propósito deste assunto, VIGILENCA ABAZI, “Whistleblowing in Europe..”, ob.cit., págs. 102-104.

<sup>74</sup> Ou, ainda, que contrarie os seus fins.

<sup>75</sup> Estabelecidas pelas Diretiva 2014/23/UE do PE e do Conselho, de 26/02/2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão, Diretiva 2014/24/UE do PE e do Conselho, de 26/02/2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE; Diretiva 2014/25/UE do PE e do Conselho, de 26/02/2014, relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais e que revoga a Diretiva 2004/17/CE e Diretiva 2009/81/CE do PE e do Conselho, de 13/07/2009, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de determinados contratos de empreitada, contratos de fornecimento e contratos de serviços por autoridades ou entidades adjudicantes nos domínios da defesa e da segurança, e que altera as Diretivas 2004/17/CE e 2004/18/CE.

<sup>76</sup> O alargamento do âmbito de proteção material admite-se pela diretiva europeia no n.º 2 do art.º 2.º. Contra, o PSD: a lei “extravasava o âmbito da Diretiva, a qual não proibia, mas também não impunha”, “o voto contra (...) justifica-se (...) esta Proposta de Lei se deve circunscrever ao estritamente imposto pelo texto da diretiva” – in Relatório da discussão e votação ocorridas no âmbito da nova apreciação na generalidade da Proposta de Lei n.º 91/XVI/2.<sup>a</sup> (GOV) e dos restantes projetos de lei. Pode ler-se em [www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt).

<sup>77</sup> O CPP define criminalidade violenta na sua alínea j) do art.º 1.º: “condutas que dolosamente se dirigirem contra a vida, a integridade física, a liberdade pessoal, a liberdade e autodeterminação sexual ou a autoridade pública e forem puníveis com pena de prisão de máximo igual ou superior a 5 anos”.

<sup>78</sup> Segundo o preceituado na alínea l) do art.º 1.º do CPP, enquadram-se na criminalidade especialmente violenta “as condutas previstas na alínea anterior puníveis com pena de prisão de máximo igual ou superior a 8 anos”.

organizada<sup>79</sup>, bem como os crimes previstos no n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, que estabelece medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira<sup>80</sup>. Em jeito de esclarecimento<sup>81</sup>, o RGPDI abarca assim a possibilidade de denunciar 13 crimes por passíveis de enquadramento no CPP de criminalidade violenta, sendo eles, os crimes de homicídio privilegiado (art.º 133.º CP), infanticídio (art.º 136.º CP), exposição ou abandono (art.º 138.º CP), violência doméstica (art.º 152.º CP), maus tratos (art.º 152.º-A CP), violação de regras de segurança (art.º 152.º-B CP), casamento forçado (art.º 154.º-B CP), abuso sexual de pessoa internada (art.º 166.º CP), lenocínio (art.º 169.º CP), pornografia de menores (art.º 176.º CP), resistência e coação sobre funcionário (art.º 347.º CP), tirada de presos (art.º 349.º CP) e descaminho ou destruição de objetos colocados sob o poder público (art.º 355.º CP)<sup>82</sup>.

Preenchem a definição de criminalidade especialmente violenta do CPP os crimes de homicídio (art.º 131.º CP), homicídio qualificado (art.º 132.º CP), ofensa à integridade física grave (art.º 144.º CP), mutilação genital feminina (art.º 144.º-A CP), ofensa à integridade física qualificada (art.º 145.º CP), sequestro (art.º 158.º CP), escravidão (art.º 159.º CP), tráfico de pessoas (art.º 160.º CP), rapto (art.º 161.º CP), tomada de reféns (art.º 162.º CP), coação sexual (art.º 163.º CP), violação (art.º 164.º CP), abuso sexual de pessoa incapaz de

---

<sup>79</sup> Dita a alínea m) do art.º 1.º do CPP que criminalidade altamente organizada traduz as “condutas que integrarem crimes de associação criminosa, tráfico de órgãos humanos, tráfico de pessoas, tráfico de armas, tráfico de estupefacientes ou de substâncias psicotrópicas, corrupção, tráfico de influência, participação económica em negócio ou branqueamento.”

<sup>80</sup>Engloba assim infrações no domínio dos crimes de tráfico de estupefacientes; terrorismo, organizações terroristas, terrorismo internacional e financiamento do terrorismo; tráfico de armas; tráfico de influência; recebimento indevido de vantagem; corrupção ativa e passiva, incluindo a praticada nos setores público e privado e no comércio internacional, bem como na atividade desportiva; peculato; participação económica em negócio; branqueamento de capitais; associação criminosa; pornografia infantil e lenocínio de menores; dano relativo a programas ou outros dados informáticos e a sabotagem informática, nos termos dos artigos 4.º e 5.º da Lei n.º 109/2009, de 15 de setembro, e ainda o acesso ilegítimo a sistema informático, se tiver produzido um dos resultados previstos no n.º 4 do artigo 6.º daquela lei, for realizado com recurso a um dos instrumentos referidos ou integrar uma das condutas tipificadas no n.º 2 do mesmo artigo; tráfico de pessoas; contrafação, uso e aquisição de cartões ou outros dispositivos de pagamento contrafeitos e respetivos atos preparatórios, aquisição de cartões ou outros dispositivos de pagamento obtidos mediante crime informático, dano relativo a programas ou outros dados informáticos e sabotagem informática, nos termos dos artigos 3.º-A, 3.º-B, 3.º-C, 3.º-D, 3.º-E, 4.º e 5.º da Lei n.º 109/2009, de 15 de setembro, e ainda o acesso ilegítimo a sistema informático, se tiver produzido um dos resultados previstos nas alíneas a) e b) do n.º 5 do artigo 6.º daquela lei, for realizado com recurso a um dos instrumentos referidos no n.º 2 do mesmo artigo, ou integrar uma das condutas aí tipificadas; lenocínio; contrabando; e tráfico e viciação de veículos furtados.

<sup>81</sup> Impõe-se o especial esclarecimento quanto à criminalidade violenta e especialmente violenta porquanto as definições não são imediatamente esclarecedoras quanto aos crimes que efetivamente abrangem.

<sup>82</sup> CARLA CARINA PARDAL CARDOSO FREIRE QUARESMA, *Criminalidade Violenta: Da sua medição às políticas públicas de Segurança Interna*, dissertação de doutoramento apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa em maio de 2019, páginas 110,111, 645-647.

resistência (art.º 165.º CP), procriação artificial não consentida (art.º 168.º CP), abuso sexual de crianças (art.º 171.º CP), abuso sexual de menores dependentes (art.º 172.º CP), lenocínio de menores (art.º 175.º CP), auxílio de funcionário à evasão (art.º 350.º CP) e motim de presos (art.º 354.º CP)<sup>83</sup>.

### **3. Os meios de denúncia - interna e externa -, divulgação pública e as respetivas regras de precedência.**

As denúncias, entendidas como comunicação verbal ou escrita de informações sobre violações<sup>84</sup>, sejam internas ou externas, apresentam-se através dos chamados canais de denúncia, sendo ainda possível a divulgação pública. Ainda que se encontre referências à aparente possibilidade de escolha, motivada pela apresentação frequente em jeito de alternatividade e opcionalidade, ora não se apresentasse no próprio n.º 1 do artigo 7.º “*as denúncias (...) são apresentadas (...) através dos canais de denúncia interna ou externa ou divulgadas publicamente*”<sup>85</sup>, a proteção do denunciante *whistleblower* fica sujeita ao respeito pela precedência entre os canais de denúncia.

Pela interpretação *a contrario*, fica perceptível a implementação da regra geral de denúncia interna de infrações.

Uma última ressalva importante: o disposto no RGPDI não prejudica a obrigação de denúncia prevista no artigo 242.º do Código de Processo Penal, segundo o disposto no n.º 5 do art.º 7.º da lei.

---

<sup>83</sup> Vide nota anterior.

<sup>84</sup> É esta a definição apresentada na diretiva europeia no seu ponto 3) do art.º 5.º. De notar que, ao contrário da União Europeia, a lei portuguesa não apresenta qualquer artigo que contenha definições que possam, eventualmente, auxiliar a leitura do referido normativo.

<sup>85</sup> Ainda que a própria epígrafe do artigo seja clara quanto à precedência entre estes.

### 3.1. As denúncias

#### 3.1.1. Denúncia Interna

A denúncia interna foi definida pela União Europeia como sendo a comunicação verbal ou escrita de informações sobre violações no interior de uma entidade jurídica no setor privado ou público<sup>86</sup>. A ASSOCIATION OF CERTIFIED FRAUD EXAMINERS concluiu, num relatório publicado em 2020, que o canal de denúncia mais utilizado era a linha direta por telefone, seguida de correio eletrónico<sup>87</sup>; WIM VANDEKERCKHOVE e ARRON PHILLIPS, também: “*our research finds that the whistleblowing process generally entails two or even three internal attempts to raise a concern before an external attempt is made, if it is made at all.*”<sup>88</sup>

Os denunciadores *whistleblowers* têm a possibilidade de transmitir informações que configurem violações, pelo menos<sup>89</sup>, junto das intituladas “entidades obrigadas”, nomeadamente, todas as entidades que estejam contempladas no âmbito de aplicação dos atos da União Europeia referidos na parte I.B e II do anexo da Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>90</sup>.

A par destas, todas as pessoas coletivas que empreguem 50 ou mais trabalhadores – parte inicial do n.º 1 do art.º 8.º do RGPD, com uma benesse no n.º 2 do mesmo artigo: todas aquelas que não sejam de direito público e que empreguem entre 50 e 249 trabalhadores podem partilhar recursos no que respeita à receção de denúncias e ao respetivo seguimento, sendo que, com as

---

<sup>86</sup> Ponto 4) do art.º 5.º da diretiva europeia.

<sup>87</sup> ASSOCIATION OF CERTIFIED FRAUD EXAMINERS, *Report to the nations 2020, Global Study on Occupational Fraud and Abuse*, pág. 22.

<sup>88</sup> WIM VANDEKERCKHOVE e ARRON PHILLIPS, “Whistleblowing as a Protracted Process: A Study of UK Whistleblower Journeys”, *Journal of Business Ethics*, n.º 159, 2019, pág.201.

<sup>89</sup> O RGPD impõe a obrigatoriedade de instalar canais de denúncia a estas entidades, não obstante outras o poderem – deverem – fazer.

<sup>90</sup> O RGPD designou-as por “entidades obrigadas” - n.º 1 do art.º 8.º do RGPD.

necessárias adaptações, a partilha pode ser alargada às sucursais situadas em território nacional de pessoas coletivas com sede no estrangeiro<sup>91</sup>.

Ficou expresso no RGPDI a inclusão do Estado e pessoas coletivas de direito público, tendo sido imposta a obrigação de dispor, pelo menos, de um canal de denúncia interna na Presidência da República, na Assembleia da República, em cada ministério ou área governativa, no Tribunal Constitucional, no Conselho Superior da Magistratura, no Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, no Tribunal de Contas, na Procuradoria-Geral da República e nos representantes da República nas regiões autónomas<sup>92</sup>. Às regiões autónomas foi imposto um canal de denúncia na assembleia legislativa regional e por cada secretaria regional, nos termos do n.º 5 do art.º 8.º do RGPDI. Coube, igualmente, às autarquias locais a obrigação de criação do respetivo canal caso tenham mais de 10 000 (dez mil) habitantes<sup>93</sup>, podendo, no entanto, partilhar canais de denúncia no que concerne à receção de denúncias e respetivo seguimento<sup>94</sup>.

É através dos chamados canais de denúncia interna que se permite a apresentação deste tipo de denúncias, seja por escrito e ou verbalmente. Quer isto dizer que estes canais terão, necessariamente, que possibilitar, pelo menos, um meio ao denunciante<sup>95</sup> para a apresentação das informações no seio do seu contexto profissional<sup>96</sup>. Na eventualidade de ser admissível a forma verbal de apresentação da denúncia, os canais devem permitir que esta seja feita através de telefone ou quaisquer sistemas de mensagem de voz e em

---

<sup>91</sup> N.º 3 do art.º 8.º do RGPDI.

<sup>92</sup> N.º 1 e alíneas a) a i) do n.º 4, ambas do art.º 8.º do RGPDI.

<sup>93</sup> No comunicado de imprensa n.º 630/19, do Conselho Europeu “Melhor proteção dos denunciantes: novas regras de UE entrarão em vigor em 2021”, datado de 07/10/2019, pode ler-se que, a par dos municípios com mais de 10 mil habitantes, o facto das empresas com mais de 50 trabalhadores terem de criar canais de denúncia internos, tem como contributo o desenvolvimento de uma cultura empresarial saudável.

<sup>94</sup> Independentemente de empregarem 50 (cinquenta) ou mais trabalhadores. Cf. números 6 e 7 do art.º 8.º do RGPDI.

<sup>95</sup> Julgamos que a alusão a “trabalhadores” no n.º 1 do art.º 10.º do RGPDI se trata de um manifesto lapso, porquanto, o âmbito pessoal de denunciante é manifestamente mais amplo. Inclusive, o termo “denunciante” surge imediatamente a seguir. Por fim, a apresentação de denúncias nos canais de denúncia respetivos não se restringe aos trabalhadores.

<sup>96</sup> *Vide* n.º 1 do art.º 10.º do RGPDI.



reunião presencial, se esta última for requerida pelo denunciante<sup>97</sup>. Por último, se os canais de denúncia internos tiverem disponíveis meios de autenticação eletrónica, a denúncia pode ser apresentada com recurso, nomeadamente, a cartão de cidadão, chave móvel digital ou com recurso a outros meios de identificação eletrónica emitidos em outros Estados - Membros e reconhecidos para o efeito nos termos do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 910/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de julho de 2014<sup>98</sup>.

Da leitura conjunta do n.º 1 do art.º 9.º e do n.º 1 do art.º 10.º, ambos do RGPD, estes canais de denúncia terão de assegurar a apresentação e o respetivo seguimento de denúncias garantindo a confidencialidade da identidade ou o anonimato ao denunciante *whistleblower*, não obstante a possibilidade de se identificarem. No que toca a terceiros mencionados na denúncia, os canais só terão de garantir a confidencialidade. Os canais, que devem ser seguros, garantirão, igualmente, a apresentação e o seguimento exaustivo, integral e cuja conservação das denúncias se verifique, tal como o impedimento do acesso a pessoas não autorizadas. O acesso autorizado ficará, assim, a cargo de pessoas ou serviços designados para rececionar o dar seguimento às denúncias, uma vez que os canais são operados internamente, não obstante a possibilidade conferida pelo RGPD de poder serem operados externamente, mas apenas quanto à receção de denúncias<sup>99</sup>. Ainda que operados interna ou externamente, segundo o preceituado no n.º 4 do art.º 9.º do RGPD, no desempenho das funções por parte de pessoas ou serviços encarregues de rececionar e ou dar seguimento às denúncias deve ser sempre garantida a independência, imparcialidade, confidencialidade, proteção de dados, o sigilo e a ausência de conflitos de interesses<sup>100</sup>.

---

<sup>97</sup> N.º 2 do art.º 10.º do RGPD.

<sup>98</sup> n.º 3 do art.º 10.º do RGPD.

<sup>99</sup> N.º 2 e 3 do art.º 9.º do RGPD.

<sup>100</sup> N.º 4 do art.º 9.º do RGPD. Vide PATRICK DE PITTA SIMÕES, “O responsável pelo tratamento de dados (pessoais) gerados pelo *Whistleblowing*”, *CEDIS, Centro de I & D sobre Direito e Sociedade, Anuário da Proteção de Dados 2021, 2021*, págs. 37-65. Também, ANDRÉ ALFAR RODRIGUES, “O Regime de Proteção dos Denunciantes...” *ob. Cit*, págs. 54-55.

Quanto ao seguimento da denúncia interna, estipula o n.º 1 do art.º 11.º do RGPDI que, no prazo de sete dias, as entidades que disponham de canais de denúncia interna<sup>101</sup> notificam o denunciante da receção da denúncia e informam-no, de forma clara e acessível, dos requisitos, autoridades competentes e forma e admissibilidade da denúncia externa<sup>102</sup>. Ao denunciante *whistleblower* também é obrigatória a comunicação, por parte das referidas entidades, no prazo máximo de 3 (três) meses a contar da data da receção, das medidas previstas ou adotadas para dar seguimento à denúncia e a respetiva fundamentação<sup>103</sup>. De ressaltar que mediante requerimento do denunciante *whistleblower*, apresentado a qualquer momento, as entidades comunicam o resultado da análise efetuada à denúncia no prazo de quinze dias após a respetiva conclusão<sup>104</sup>.

Ainda sobre o seguimento<sup>105</sup> da denúncia interna, resta por fim expor a adequação com que as entidades devem praticar os atos internos com o objetivo de verificar as alegações contidas nas denúncias. Em virtude da verificação, pode ocorrer a cessação da infração denunciada, a abertura de um inquérito interno ou da comunicação a autoridade competente para investigação da infração, incluindo as instituições, órgãos ou organismos da União Europeia<sup>106</sup>.

---

<sup>101</sup> O legislador optou, no artigo 11.º do RGPDI, pela apresentação da designação “entidades obrigadas“. Cremos não ter sido uma boa escolha. Porquanto, ainda que não obrigadas pelo RGPDI a implementar canais de denúncia, as entidades que o façam devem observar o disposto no artigo. Por exemplo, uma autarquia local com menos de 10.000 (dez mil habitantes). Além disso, a diretiva europeia não apresenta esta limitação. Tudo assim por considerarmos que a *ratio* do regime e da diretiva não é o de dar um seguimento de denúncias diferente a entidades não obrigadas, e, muito menos, o de restringir a implementação de canais de denúncia interna a entidades ditas obrigadas.

<sup>102</sup> A lei remete expressamente para o n.º 2 do art.º 7.º e para os artigos 12.º a 14.º, todos do RGPDI. Para mais, *Vide* ponto seguinte.

<sup>103</sup> N.º 3 do art.º 11.º do RGPDI.

<sup>104</sup> n.º 4 do art.º 11.º do RGPDI.

<sup>105</sup> Configura-se como sendo *qualquer medida tomada por quem recebe uma denúncia ou por uma autoridade competente, para aferir da exatidão das alegações constantes da denúncia e, se for caso disso, para resolver a violação denunciada, inclusive através de medidas como um inquérito interno, uma investigação, a ação penal, uma medida de recuperação de fundos ou o arquivamento – cf.* ponto 12) do art.º 5.º da diretiva europeia.

<sup>106</sup> N.º 2 do art.º 11.º do RGPDI.

### 3.1.2. Denúncia Externa

Ao contrário da diretiva europeia, o legislador português optou por não definir o conceito de denúncia externo, pelo que, segundo aquela, enquadra-se como sendo a comunicação verbal ou escrita de informações sobre violações apresentadas às autoridades competentes<sup>107</sup>.

Em primeiro lugar, cabe referir que, por forma a obter a proteção conferida pelo regime, o denunciante *whistleblower* nem sempre pode recorrer, de imediato, aos canais de denúncia externa. Nos termos do n.º 2 do art.º 7.º do RGPDI<sup>108</sup>, só em 5 situações:

- Quando não exista canal de denúncia interna;
- Quando o canal de denúncia interna admita apenas a apresentação de denúncias por trabalhadores, não o sendo o denunciante;
- Quando o denunciante tenha motivos razoáveis para crer que a infração não pode ser eficazmente conhecida ou resolvida a nível interno ou que existe risco de retaliação;
- Quando o denunciante tenha inicialmente apresentado uma denúncia interna sem que lhe tenham sido comunicadas as medidas previstas ou adotadas na sequência da denúncia nos prazos previstos no artigo 11.º do RGPDI;
- Quando a infração constitua crime ou contraordenação punível com coima superior a 50 000 €.

Antes de avançarmos, a aparente possibilidade de escolha entre a já referida denúncia interna e externa no RGPDI não pode ser contornada, mais ainda por não caminhar, totalmente, no sentido imposto pela diretiva europeia.

---

<sup>107</sup> Ponto 5) do art.º 5.º da diretiva europeia.

<sup>108</sup> Ou se ignorava, sem culpa, tais regras. Cf. novamente n.º 3 do art.º 6.º do RGPDI.

No comunicado de imprensa n.º 630/19, do Conselho Europeu “Melhor proteção dos denunciadores: novas regras de UE entrarão em vigor em 2021”, datado de 07/10/2019, ficou expressa a intenção da diretiva: “os denunciadores não perderão a sua proteção se decidirem recorrer primeiro aos canais externos”, sem prejuízo do incentivo ao recurso das denúncias internas pelos Estados-Membros<sup>109-110</sup>. Esta alternatividade foi a interpretação de diversos autores: NUNO BRANDÃO<sup>111</sup>, ANGELA DELLA BELLA<sup>112</sup> ou RODRIGO SERRA LOURENÇO<sup>113</sup>.

Como nos aludiu VIGILENCA ABAZI, a imposição de denunciar internamente em primeiro lugar para a consequente concessão de proteção pode atrasar a prestação de contas, aumentar riscos de retaliação, e, até possibilitar a destruição de provas<sup>114</sup>.

No que concerne às autoridades competentes, estas são aquelas que, de acordo com as suas atribuições e competências, devam ou possam conhecer da matéria em causa na denúncia<sup>115</sup>. O RGPDI enumera, expressamente, algumas das que considera competentes: o Ministério Público, os órgãos de polícia criminal<sup>116</sup>, o Banco de Portugal, as autoridades administrativas independentes, os institutos públicos, as inspeções-gerais e entidades equiparadas e outros serviços centrais da administração direta do Estado dotados de autonomia administrativa, as autarquias locais e as associações públicas. Sendo certo que acrescenta que, tratando-se a infração de matéria criminal, a denúncia pode ser sempre apresentada através dos

---

<sup>109</sup> Da conjugação do n.º 2 do art.º 7.º da diretiva europeia e do seu considerando (47).

<sup>110</sup> Disponível em [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

<sup>111</sup> NUNO BRANDÃO, “O *whistleblowing* no ordenamento jurídico português”, *ob. cit.*, pág. 110.

<sup>112</sup> ANGELA DELLA BELLA, “Proteção do *whistleblower*: o que muda com a Diretiva 2019/1937”, *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, ano 30, n.º 1, janeiro-abril 2020, pág. 89-90.

<sup>113</sup> RODRIGO SERRA LOURENÇO, “Aprender a denunciar na era da Técnica – o *Whistleblowing* e o impacto da sua consagração legal para as organizações e relações de trabalho”, *Revista do CEJ*, 2.º semestre, 2019, n.º 2, 2019, pág. 182.

<sup>114</sup> VIGILENCA ABAZI, “*Whistleblowing* in Europe..”, *ob.cit.*, págs. 97-98.

<sup>115</sup> N.º 1 do art.º 12.º do RGPDI.

<sup>116</sup> Todas as entidades e agentes policiais a quem caiba levar a cabo quaisquer atos ordenados por uma autoridade judiciária ou determinados pelo presente código, de acordo com a alínea c) do art.º 1º do CPP.

canais de denúncia do MP, assim como às autoridades administrativas competentes ou às autoridades policiais e fiscalizadoras, caso se trata de infração em matéria contraordenacional<sup>117</sup>.

Na eventualidade de apresentação de denúncia a uma qualquer autoridade incompetente ou até nem existir uma com competência, a denúncia é remetida oficiosamente à autoridade competente<sup>118</sup> ou é dirigida ao Mecanismo Nacional Anticorrupção<sup>119</sup>, respetivamente. Situação específica é o caso de a denúncia versar, precisamente, sobre o Mecanismo Nacional Anticorrupção - “a autoridade visada”<sup>120</sup>-, a denúncia deve ser apresentada ao MP, que procede ao seu seguimento, designadamente através da abertura de inquérito sempre que os factos descritos na denúncia constituam crime<sup>121</sup>.

De notar, ainda, que o denunciante *whistleblower* que apresente uma denúncia de infração às instituições, órgãos ou organismos da União Europeia competentes beneficia de proteção nas mesmas condições que o que apresenta uma denúncia externa<sup>122</sup>.

Ao denunciante *whistleblower* é permitida a utilização dos canais de denúncia externa para a apresentação da denúncia por escrito e ou verbalmente, de forma anónima ou com a sua identificação, sendo que, caso opte pela denúncia verbal, pode fazê-lo por telefone, através de outros sistemas de mensagem de voz ou em reunião presencial, mediante o seu pedido<sup>123</sup>.

---

<sup>117</sup> N.º 4 do art.º 12.º do RGPDI.

<sup>118</sup> N.º 2 do art.º 12.º do RGPDI. O denunciante é notificado da remissão sendo que, neste caso, considera-se como data da receção da denúncia a data em que a autoridade competente a recebeu. Caso a incompetência verse apenas canais de denúncia não destinados ao efeito ou a pessoas não responsáveis pelo seu tratamento, as denúncias são imediatamente transmitidas, sem qualquer modificação ao funcionário responsável - n.º 3 do art.º 14.º do RGPDI.

<sup>119</sup> N.º 3 do art.º 12.º do RGPDI.

<sup>120</sup> O RGPDI auxilia-se da definição de “pessoa visada” oferecida pela diretiva europeia, que significa uma pessoa uma pessoa singular ou coletiva referida na denúncia ou na divulgação pública como autora da violação ou que a esta seja associada – ponto 10) do seu art.º 5.º.

<sup>121</sup> E quando não constituam? A que entidade externa se dirige? Cremos que as questões ficaram por responder.

<sup>122</sup> N.º 5 do art.º 6.º do RGPDI.

<sup>123</sup> Conjugação dos n.ºs 1 e 2 do art.º 14.º do RGPDI.

Cabe à autoridade competente notificar o denunciante da receção da denúncia no prazo de sete dias, salvo pedido expreso em contrário do denunciante *whistleblower* ou caso haja motivos razoáveis para a autoridade acreditar que a notificação pode comprometer a proteção da sua identidade<sup>124</sup>.

A autoridade competente pode imediatamente proceder ao arquivamento da denúncia após a receção, inviabilizando o seguimento, quando considere que a infração é de gravidade diminuta, insignificante ou manifestamente irrelevante; é repetida e não contém novos elementos de facto ou de direito que justifiquem um seguimento diferente do que foi dado relativamente à primeira denúncia; ou quando a denúncia é anónima e dela não se tiram indícios de infração<sup>125</sup>. A decisão de arquivamento é notificada ao denunciante *whistleblower* de forma fundamentada<sup>126</sup>. Tudo assim sem prejudicar as disposições próprias do processo penal e contraordenacional<sup>127</sup>.

Caso se entenda pelo seguimento, à respetiva autoridade cabe a prática de todos os atos que considere adequados para verificar se a veracidade da denúncia podendo, nomeadamente, cessar a infração denunciada<sup>128</sup>. A cessação pode verificar-se pela abertura de inquérito, de processo ou pela comunicação a autoridade competente, incluindo as instituições, órgãos ou organismos da União Europeia, segundo o disposto no n.º 2 do art.º 15.º do RGPDI.

A par da notificação da receção, impõe o n.º 3 do art.º 15.º do RGPDI que, a partir dessa mesma notificação, ao denunciante *whistleblower* tem igualmente de ser comunicado o seguimento dado à denúncia, no prazo máximo de três meses, isto é, as medidas previstas ou adotadas, devidamente fundamentado por parte da autoridade competente. O prazo anterior é alargado para seis meses quando a complexidade da denúncia o justifique.

---

<sup>124</sup> N.º 1 do art.º 15.º do RGPDI.

<sup>125</sup> N.º 4 do art.º 14.º do RGPDI.

<sup>126</sup> Tudo assim de acordo com o n.º 4 do art.º 14.º do RGPDI. Note-se que o elenco de motivos para arquivar denúncias é tipificado.

<sup>127</sup> N.º 5 do art.º 14.º do RGPDI.

<sup>128</sup> N.º 2 do art.º 15.º do RGPDI.

Não obstante a imposição de prazos de notificação e comunicação suprarreferidos, ao denunciante *whistleblower* é permitido, após o prazo de quinze dias da conclusão, requerer à autoridade competente, a qualquer momento, que o informem a propósito do resultado da análise efetuada à denúncia<sup>129</sup>.

Do ponto de vista das autoridades competentes, a obrigação de estabelecer canais de denúncia vem acompanhada de exigências quanto à própria forma. Para a receção e seguimento da denúncia, os canais terão de ser independentes e autónomos dos demais canais de comunicação, terão de assegurar a exaustividade, a integridade e a confidencialidade da denúncia<sup>130</sup>. A construção dos canais terá, ainda, que ser feita por forma a impedir o acesso de pessoas não autorizadas, assim como a conservação da denúncia nos termos do artigo 20.º do RGPD<sup>131</sup>.

A par da obrigação de instalar canais de denúncia e de destes terem forma pré-estabelecida, o RGPD impõe determinadas obrigações às autoridades competentes, designadamente:

- Obrigação de designar funcionários responsáveis pelo tratamento das denúncias (que têm que receber formação específica para efeitos de tratamento de denúncias<sup>132</sup>) e que prestam a todas as pessoas interessadas informações sobre os procedimentos de denúncia, garantindo a confidencialidade do aconselhamento e da identidade das pessoas; recebem e dão seguimento às denúncias; assim como prestam informações fundamentadas ao denunciante *whistleblower* sobre as medidas previstas ou adotadas para dar seguimento à denúncia e que solicitem informações adicionais, se necessário<sup>133</sup>;

---

<sup>129</sup> N.º 4 do art.º 15.º do RGPD.

<sup>130</sup> N.º 1 do art.º 14.º do RGPD.

<sup>131</sup> Vide nota de rodapé anterior.

<sup>132</sup> n.º 3 do art.º 13.º do RGPD.

<sup>133</sup> N.º 2 do art.º 13.º do RGPD.

- Obrigação de rever, a cada três anos, os procedimentos para a receção e seguimento de denúncias, tendo em consideração a sua experiência, bem como a de outras autoridades competentes<sup>134</sup>;
- Obrigação de publicar, nos respetivos sítios na Internet, em secção separada, facilmente identificável e acessível, pelo menos as seguintes informações<sup>135</sup>:
  - a) condições para beneficiar de proteção ao abrigo da presente lei ou ao abrigo dos regimes de proteção de denunciantes previstos nos atos setoriais específicos da União Europeia referidos na parte ii do anexo da Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho ou nos atos legislativos de execução, transposição ou que deem cumprimento a tais atos, se aplicável;
  - b) Dados de contacto dos canais de denúncia externa, nomeadamente os endereços eletrónicos e postais e os números de telefone, com indicação sobre se as comunicações telefónicas são gravadas;
  - c) Procedimentos aplicáveis à denúncia de infrações, nomeadamente a forma pela qual a autoridade competente pode solicitar ao denunciante que clarifique a denúncia apresentada ou que preste informações adicionais, inclusivamente em situações de anonimato, e o prazo que a autoridade tem para prestar ao denunciante informações fundamentadas sobre as medidas previstas ou tomadas para dar seguimento à denúncia;
  - d) Regime de confidencialidade aplicável às denúncias, em particular quanto ao tratamento de dados pessoais;
  - e) Tipo de medidas que podem ser tomadas para dar seguimento às denúncias;
  - f) Vias de recurso e procedimentos de proteção contra atos de retaliação;

---

<sup>134</sup> N.º 4 do art.º 13.º do RGPDI.

<sup>135</sup> Artigo 16.º do RGPDI.



- g) Disponibilidade de aconselhamento confidencial para as pessoas que ponderam apresentar uma denúncia; e
  - h) Condições em que o denunciante não incorre em responsabilidade por violação de deveres de confidencialidade ou outros nos termos do artigo 24.º
- Obrigação de apresentar relatórios anuais<sup>136</sup> à Assembleia da República, até ao fim do mês de março de cada ano, contendo o número de denúncias externas recebidas, de processos iniciados com base naquelas denúncias e o seu resultado, a natureza e o tipo das infrações denunciadas e o que demais considerem pertinente para melhorar os mecanismos de apresentação e seguimento de denúncias, de proteção de denunciantes, de pessoas relacionadas e de pessoas visadas, e a ação sancionatória.

### **3.1.3. As obrigações de confidencialidade da identidade do denunciante, do tratamento dos dados pessoais e da conservação das denúncias por parte das entidades obrigadas e das autoridades competentes.**

Ainda que optando pela denúncia interna ou externa, sob as pessoas responsáveis por receber e/ou dar seguimento a denúncias designadas pelas entidades obrigadas e sob as autoridades competentes, recai, em regra, a obrigação de manter a confidencialidade relativamente à identidade do denunciante *whistleblower* e das informações que, direta ou indiretamente, permitam deduzir a sua identidade, cujo acesso a estas se restringe, não obstante as terem recebido sem serem por estas responsáveis ou serem incompetentes para a sua receção e tratamento<sup>137</sup>.

Sendo a confidencialidade a regra e o pilar do presente regime, só em determinadas e específicas situações é que se abre exceções - a identidade do

---

<sup>136</sup> De acordo com o art.º 17.º do RGPDI.

<sup>137</sup> Tal resulta da conjugação do n.º 1 e n.º 2, ambos do art.º 18.º do RGPDI.

denunciante *whistleblower*<sup>138</sup> só é divulgada em decorrência de obrigação legal ou de decisão judicial<sup>139</sup>, que certamente serão alvo de profundas considerações jurisprudenciais e doutrinárias.

A divulgação só poderá ser feita após a comunicação escrita ao denunciante indicando os motivos da divulgação dos dados confidenciais em causa, exceto se a prestação dessa informação comprometer as investigações ou processos judiciais relacionados e sem prejuízo do disposto em outras disposições legais<sup>140</sup>.

No que concerne a informações que contenham segredo comercial, e que tenham sido recebidas pelas autoridades competentes, o seu tratamento é apenas para efeitos de seguimento da denúncia, ficando quem dela tenha conhecimento obrigado a sigilo<sup>141</sup>.

As entidades obrigadas e as autoridades competentes que recebam denúncias têm que proceder ao tratamento de dados pessoais, incluindo o intercâmbio ou a transmissão de dados pessoais pelas autoridades competente, observando, para tal, o disposto no Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados<sup>142</sup>, na Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que assegura a execução, na ordem jurídica nacional, do referido regulamento e na Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto, que aprova as regras relativas ao tratamento de dados pessoais para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de infrações penais ou de execução de sanções penais.

Excecionalmente, não são conservados, devendo ser imediatamente apagados, os dados pessoais que manifestamente não forem relevantes para o tratamento da denúncia, devendo, no entanto, serem conservadas as

---

<sup>138</sup> Pressupõe-se que o regime abranja também as informações que direta ou indiretamente permitem deduzir a sua identidade.

<sup>139</sup> N.º 3 do art.º 18.º do RGPDI.

<sup>140</sup> N.º 4 do art.º 18.º do RGPDI.

<sup>141</sup> N.º 5 do art.º 18.º do RGPDI.

<sup>142</sup> Aprovado pelo Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016.

denúncias apresentadas verbalmente, quando essa se faça mediante gravação da comunicação em suporte duradouro e recuperável<sup>143</sup>.

Devem, ainda, manter um registo das denúncias recebidas e conservá-las durante a pendência de processos judiciais ou administrativos referentes à denúncia, ou, não sendo o caso, pelo menos, durante o período de 5 (cinco) anos, não invalidando quaisquer regras de conservação arquivística dos tribunais judiciais e dos tribunais administrativos e fiscais<sup>144</sup>.

Para as denúncias apresentadas verbalmente, a conservação difere consoante a forma como foi rececionada:

- Se o canal de denúncia permite a gravação<sup>145</sup>, são registadas através de gravação da comunicação em suporte duradouro e recuperável ou de transcrição completa e exata da comunicação<sup>146</sup>;
- Caso não permita, é lavrada uma ata fidedigna da comunicação<sup>147</sup>;
- Caso a denúncia verbal seja apresentada em reunião presencial, obtido o consentimento do denunciante, a conservação da denúncia é feita através de gravação da comunicação em suporte duradouro e recuperável ou é lavrada ata fidedigna<sup>148</sup>.

Independentemente da forma como foi rececionada, as entidades obrigadas e as autoridades competentes permitem ao denunciante *whistleblower* ver, retificar e aprovar a transcrição ou ata da comunicação ou da reunião, com a respetiva assinatura<sup>149</sup>.

---

<sup>143</sup> Números 2 e 3 do art.º 19.º do RGPDI.

<sup>144</sup> Números 1 e 2 do art.º 20.º do RGPDI.

<sup>145</sup> Seja através de linha telefónica ou com qualquer outro sistema de mensagem de voz e sempre com o consentimento do denunciante.

<sup>146</sup> Alínea a) do n.º 3 do art.º 20.º do RGPDI.

<sup>147</sup> Da conjugação dos números 3 e 4 do art.º 20.º do RGPDI.

<sup>148</sup> N.º 5 do art.º 20.º do RGPDI.

<sup>149</sup> N.º 6 do art.º 20.º do RGPDI.

### 3.2. Divulgação Pública

A divulgação pública consiste na disponibilização na esfera pública de informações sobre violações<sup>150</sup>. Assim sendo, não estamos no âmbito da apresentação de denúncia através de canais de denúncia. Neste caso, é feita diretamente à comunidade, comumente utilizando-se redes sociais ou a comunicação social.

Para lhe ser conferida proteção, o denunciante *whistleblower* só poderá divulgar publicamente uma infração quando tenha motivos razoáveis para crer que a infração pode constituir um perigo iminente ou manifesto para o interesse público; quando a infração não possa ser eficazmente conhecida ou resolvida pelas autoridades competentes, atendendo às circunstâncias específicas do caso; ou que exista um risco de retaliação, inclusivamente, em caso de denúncia externa<sup>151</sup>. Ademais, é ainda conferida proteção caso tenha apresentado uma denúncia interna e uma denúncia externa, ou diretamente uma denúncia externa nos termos previstos na presente lei, sem que tenham sido adotadas medidas adequadas nos prazos previstos nos artigos 11.º e 15.º do RGPDI<sup>152</sup>.

O RGPDI salientou e ressaltou ainda no n.º 4 do art.º 7.º, que qualquer pessoa singular que, fora dos casos previstos no número anterior, desse conhecimento de uma infração a órgão de comunicação social ou a jornalista não beneficia da proteção conferida pela presente lei, sem prejuízo das regras aplicáveis em matéria de sigilo jornalístico e de proteção de fontes.

---

<sup>150</sup> Ponto 6) do art.º 5.º da diretiva europeia.

<sup>151</sup> Alínea a) do n.º 3 do art.º 7.º do RGPDI.

<sup>152</sup> *Vide* pontos anteriores.

## 4. Medidas de Proteção: Proibição de Retaliação e Medidas de Apoio.

A par da obrigação de instalação de canais de denúncia, que permite e auxilia o denunciante *whistleblower* a, precisamente, denunciar, a outra vertente e importante novidade do RGPDI configura, digamos, o efetivo incentivo à denúncia - as medidas de proteção conferidas. Dividem-se em medidas de Proibição de retaliação e Medidas de apoio.

### 4.1. Proibição de retaliação

No que toca aos atos de retaliação, estes estão expressamente proibidos<sup>153</sup> pela lei do *whistleblowing* portuguesa, no n.º 1 do art.º 21.º do RGPDI, configurando qualquer ato ou omissão que, direta ou indiretamente, ocorrendo em contexto profissional e motivado por uma denúncia interna, externa ou divulgação pública, cause ou possa causar ao denunciante *whistleblower* e às pessoas cuja proteção conferida pela lei é extensível nos termos do seu n.º 4 do artigo 6.º<sup>154</sup>, de modo injustificado, danos patrimoniais ou não patrimoniais<sup>155</sup>, equiparando-se aos referidos atos de retaliação e omissões, as ameaças e as tentativas<sup>156</sup>.

Os denunciantes *whistleblowers* e às pessoas cuja proteção conferida pela lei é extensível nos termos do seu n.º 4 do artigo 6.º<sup>157</sup> beneficiam de duas presunções importantes previstas nos números 6 e 7 do art.º 21.º do RGPDI. Em primeiro lugar, até 2 anos após a denúncia ou divulgação pública presumem-se motivados por estas, até prova em contrário, os seguintes atos:

- Despedimento;
- Resolução de contrato de fornecimento ou de prestação de serviços;

---

<sup>153</sup> Uma observação de PAULO SOUSA PINHEIRO: “*admitir, pura e simplesmente, uma proibição de retaliação, imotivada e sem quaisquer limites, poderá conduzir a um sentimento de impunidade disciplinar*” - PAULO SOUSA PINHEIRO, “O Whistleblowing em Portugal – Algumas questões disciplinares no âmbito do Direito do Trabalho”, *Minerva: Revista de Estudos Laborais*, Ano X - II da 4.ª Série, n.º 3, 2020, págs. 102.

<sup>154</sup> N.º 8 do art.º 21.º do RGPDI.

<sup>155</sup> É isto que nos diz o n.º 2 do art.º 21.º do RGPDI.

<sup>156</sup> N.º 3 do art.º 21.º do RGPDI.

<sup>157</sup> N.º 8 do art.º 21.º do RGPDI.

- Revogação de ato ou resolução de contrato administrativo, conforme definidos nos termos do Código do Procedimento Administrativo.
- Suspensão de contrato de trabalho;
- Alterações das condições de trabalho, tais como funções, horário, local de trabalho ou retribuição, não promoção do trabalhador ou incumprimento de deveres laborais;
- Não conversão de um contrato de trabalho a termo num contrato sem termo, sempre que o trabalhador tivesse expectativas legítimas nessa conversão;
- Não renovação de um contrato de trabalho a termo;
- Inclusão numa lista, com base em acordo à escala setorial, que possa levar à impossibilidade de, no futuro, o denunciante encontrar emprego no setor ou indústria em causa;
- Avaliação negativa de desempenho ou referência negativa para fins de emprego.

Em segundo lugar, no mesmo lapso temporal de 2 anos, presumem-se abusivas quaisquer sanções disciplinares aplicadas ao denunciante *whistleblower* e às pessoas cuja proteção conferida pela lei é extensível nos termos do seu n.º 4 do artigo 6.<sup>o</sup><sup>158</sup> após a denúncia ou divulgação pública.

De frisar que o lapso temporal apresentado pode revelar-se extremamente curto se atendermos às conhecidas delongas processuais, verificando-se o termo da sanção abusiva antes de eventuais desfechos jurídicos.

Ora, independentemente da responsabilidade civil a que haja lugar (porquanto, aquele que praticar um ato de retaliação tem obrigação de indemnizar pelos danos causados) a lei possibilita ao denunciante *whistleblower* e às pessoas cuja proteção conferida pela lei é extensível nos termos do seu n.º 4 do artigo 6.º, o requerimento de providências adequadas às circunstâncias do caso, com a finalidade de evitar a verificação ou a expansão dos danos<sup>159</sup>.

---

<sup>158</sup> N.º 8 do art.º 21.º do RGPDI.

<sup>159</sup> Da conjugação dos números 4, 7 e 8 do art.º 21.º do RGPDI.

## 4.2. Medidas de Apoio

Os denunciantes *whistleblowers* têm direito a proteção jurídica e podem beneficiar de medidas para proteção de testemunhas em processo penal, nos termos gerais.

Têm, ademais, facultado o auxílio e colaboração das autoridades competentes relativamente a outras autoridades, para garantir a proteção do denunciante *whistleblower* contra atos de retaliação, nomeadamente através da facultação de certificação de reconhecimento da sua qualidade enquanto tal, ao abrigo da presente lei, sempre que este o solicite.

Por último, a Direção-Geral da Política de Justiça disponibiliza informação sobre a proteção dos denunciantes *whistleblowers* no Portal da Justiça, sem prejuízo dos mecanismos próprios do acesso ao direito e aos tribunais.

## 5. Tutela jurisdicional

Ponto assente, inequívoco e expresso é o facto de os denunciantes *whistleblowers* gozarem de todas as garantias de acesso aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos (art.º 23.º RGPDI)<sup>160</sup>. A acrescentar à previsão de tutela jurisdicional efetiva, há uma total indisponibilidade dos direitos e garantias previstos no RGPDI, não podendo ser objeto de renúncia ou limitação por acordo, sendo nulas todas as cláusulas contratuais que limitem ou obstem à apresentação ou seguimento de denúncias ou divulgação pública<sup>161</sup>.

Acerca da responsabilidade do denunciante, elucida-nos o art.º 24.º do RGPDI. O denunciante *whistleblower* que denuncie ou divulgue publicamente uma infração<sup>162</sup> não responde nem pela violação de eventuais restrições à comunicação ou divulgação de

---

<sup>160</sup> Parece-nos que nem poderia ser de outra forma, por imposição constitucional.

<sup>161</sup> Art.º 26.º do RGPDI.

<sup>162</sup> De acordo com os requisitos impostos pelo RGPDI.

informações constantes da denúncia ou da divulgação pública<sup>163</sup>, nem pela obtenção ou acesso às informações que motivam a denúncia ou a divulgação pública, exceto nos casos em que a obtenção ou acesso às informações constitua crime<sup>164</sup>.

No fim de contas, preenchidos os requisitos do RGPDI, a denúncia ou a divulgação pública de uma infração não constitui, por si só, fundamento de responsabilidade disciplinar, civil, contraordenacional ou criminal do denunciante (n.º 1 do art.º 24.º RGPDI).

Sem descurar, o disposto nos números anteriores não prejudica a eventual responsabilidade dos denunciantes por atos ou omissões não relacionados com a denúncia ou a divulgação pública, ou que não sejam necessários à denúncia ou à divulgação pública de uma infração nos termos da presente lei<sup>165</sup>.

Por seu turno, o RGPDI não se descursa, igualmente, da proteção às pessoas visadas no art.º 25.º. A diretiva europeia definiu-as como sendo as pessoas singulares ou coletivas referidas na denúncia ou na divulgação pública como autoras da violação<sup>166</sup>. Com efeito, a aplicação do RGPDI não prejudica quaisquer direitos ou garantias processuais reconhecidos, nos termos gerais, às pessoas que, na denúncia ou na divulgação pública, sejam referidas como autoras da infração ou que a esta sejam associadas, designadamente a presunção da inocência e as garantias de defesa do processo penal<sup>167</sup>. Às pessoas visadas são, também, aplicáveis as mesmas disposições do RGPDI relativamente à confidencialidade da identidade, nos mesmos termos do denunciante *whistleblower*<sup>168</sup>. Somam-se aos direitos da pessoa visada a disponibilização de informação por parte da Direção-Geral da Política de Justiça acerca desses mesmos direitos no Portal da Justiça, sem prejuízo dos mecanismos próprios do acesso ao direito e aos tribunais<sup>169</sup>.

---

<sup>163</sup> Sem prejuízo dos regimes de segredo salvaguardados pelo disposto no n.º 3 do artigo 3.º do RGPDI, isto é, proteção de informações classificadas, do segredo religioso, segredo profissional médico, advogados, jornalistas, e segredo de justiça.

<sup>164</sup> Como é evidente, não estão legitimadas investigações privadas, ou obtenção de prova de forma ilícita.

<sup>165</sup> Segundo o n.º 4 do art.º 24.º RGPDI.

<sup>166</sup> Ponto 10) do art.º 5.º da diretiva europeia.

<sup>167</sup> N.º 1 do art.º 25.º do RGPDI. Parece-nos, igualmente, uma decorrência inerente ao nosso ordenamento jurídico.

<sup>168</sup> N.º 2 do art.º 25.º do RGPDI.

<sup>169</sup> N.º 4 do art.º 25.º do RGPDI.



Na eventualidade de violação dos requisitos impostos pela presente lei, o denunciante *whistleblower* e a pessoa singular que eventualmente o auxiliar no procedimento de denúncia, incluindo representantes sindicais ou representantes dos trabalhadores, respondem, solidariamente, pelos danos causados pela denúncia ou pela divulgação pública<sup>170</sup>.

## 6. Contraordenações

O legislador português optou por sancionar efetiva, proporcionada e dissuasivamente<sup>171</sup> alargando o leque contraordenacional no art.º 27.º do RGPDI<sup>172</sup>.

Assim, constitui contraordenação muito grave, puníveis com coimas de 1 000 (euro) a 25 000 (euro) ou de 10 000 (euro) a 250 000 (euro) consoante o agente seja uma pessoa singular ou coletiva:

- Impedir a apresentação ou o seguimento de denúncia de acordo com o disposto no artigo 7.º;
- Praticar atos retaliatórios, nos termos do artigo 21.º, contra as pessoas referidas no artigo 5.º ou no n.º 4 do artigo 6.º;
- Não cumprir o dever de confidencialidade previsto no artigo 18.º;
- Comunicar ou divulgar publicamente informações falsas.

Constitui contraordenação grave, puníveis com coimas de 500 (euro) a 12 500 (euro) ou de 1 000 (euro) a 125 000 (euro), consoante o agente seja uma pessoa singular ou coletiva:

- Não dispor de canal de denúncia interno, nos termos previstos no artigo 8.º e nos n.ºs 2 e 3 do artigo 9.º;
- Dispor de um canal de denúncia interno sem garantias de exaustividade, integridade ou conservação de denúncias ou de confidencialidade da identidade ou anonimato

---

<sup>170</sup> N.º 3 do art.º 25.º do RGPDI.

<sup>171</sup> N.º 1 do art.º 23.º da Diretiva Europeia.

<sup>172</sup> Note-se apenas o contributo dos representantes legais da empresa BUSINESS KEEPER AG no parecer emitido à Proposta de Lei n.º 91/XIV/2.<sup>a</sup>, no sentido de o montante das coimas serem proporcionais ao montante da faturação da entidade infratora, à semelhança de outro tipo de normas, disponível em [www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt).

dos denunciadores ou da identidade de terceiros mencionados na denúncia, ou sem regras que impeçam o acesso a pessoas não autorizadas, nos termos do n.º 1 do artigo 9.º;

- A receção ou seguimento de denúncia em violação dos requisitos de independência, imparcialidade e de ausência de conflitos de interesse, nos termos previstos no n.º 4 do artigo 9.º;
- Dispor de canal de denúncia interno que não garanta a possibilidade de denúncia a todos os trabalhadores, não garanta a possibilidade de apresentar denúncia com identificação do denunciante ou anónima, ou que não garanta a apresentação da denúncia por escrito, verbalmente ou de ambos os modos, nos termos do n.º 1 do artigo 10.º e da primeira parte do n.º 2 do artigo 10.º;
- Recusar reunião presencial com o denunciante em caso de admissibilidade de denúncia verbal, nos termos da parte final do n.º 2 do artigo 10.º;
- A não notificação ao denunciante da receção da denúncia ou dos requisitos para apresentação de denúncia externa nos termos do n.º 2 do artigo 7.º, no prazo previsto no n.º 1 do artigo 11.º;
- A não comunicação ou a comunicação incompleta ou imprecisa ao denunciante dos procedimentos para apresentação de denúncias externas às autoridades competentes, nos termos dos artigos 12.º e 14.º, no prazo previsto no n.º 1 do artigo 11.º;
- A não comunicação ao denunciante do resultado da análise da denúncia, se este a tiver requerido, no prazo previsto no n.º 4 do artigo 11.º;
- Não dispor de canal de denúncia externa, nos termos do n.º 1 do artigo 13.º;
- Dispor de um canal de denúncia externa que não seja independente e autónomo, ou que não assegure a exaustividade, integridade, confidencialidade ou conservação da denúncia, ou que não impeça o acesso a pessoas não autorizadas, nos termos do n.º 1 do artigo 13.º;
- Não designar funcionários responsáveis pelo tratamento de denúncias, nos termos do n.º 2 do artigo 13.º;
- Não ministrar formação aos funcionários responsáveis pelo tratamento de denúncias, nos termos do n.º 3 do artigo 13.º;

- Não analisar, a cada três anos, os procedimentos para receção e seguimento de denúncias, a fim de verificar se são necessárias correções ou se podem ser introduzidas melhorias, nos termos do n.º 4 do artigo 13.º;
- Não dispor de canal de denúncia externa que permita, em simultâneo, a apresentação de denúncias por escrito, verbalmente, com identificação do denunciante ou anónimas, nos termos do n.º 1 do artigo 14.º e da primeira parte do n.º 2 do artigo 14.º;
- Recusar reunião presencial com o denunciante, nos termos da parte final do n.º 2 do artigo 14.º;
- Não publicar os elementos referidos nas alíneas a) a h) do artigo 16.º em secção separada, facilmente identificável e acessível dos respetivos sítios na Internet;
- Não registar ou não conservar a denúncia recebida pelo período mínimo de cinco anos ou durante a pendência de processos judiciais ou administrativos pertinentes à denúncia recebida, nos termos do n.º 1 do artigo 20.º;
- Registrar as denúncias através dos meios previstos nos n.ºs 3 e 5 do artigo 20.º, sem consentimento do denunciante;
- Não permitir ao denunciante ver, retificar ou aprovar a transcrição ou ata da comunicação ou da reunião, nos termos previstos no n.º 6 do artigo 20.º

Tanto a tentativa como a negligência são puníveis, sendo os limites máximos das coimas identificados nos n.ºs 2 e 4 reduzidos em metade.

Quanto à eventualidade de concurso de infrações, o art.º 28.º do RGPDI estabeleceu que se o mesmo facto constituir simultaneamente crime e contraordenação, o agente é sempre punido a título de crime.

Para encerrar, o art.º 29.º do RGPDI determinou que a competência para o processamento das contraordenações e aplicação das coimas competem ao Mecanismo Nacional Anticorrupção, sem prejuízo de, no caso de as contraordenações previstas no artigo 27.º serem praticadas por pessoas singulares, pessoas coletivas ou entidades equiparadas sujeitas aos regimes previstos no n.º 1 do artigo 3.º, o processamento dessas

contraordenações e a aplicação das coimas correspondentes competir às autoridades que tenham competência sancionatória, nos termos dos atos setoriais específicos da União Europeia ou nos atos legislativos nacionais em que estejam previstos os regimes de proteção de denunciante. Neste último caso, havendo mais do que uma autoridade com competência sancionatória, a determinação da autoridade competente faz-se de acordo com as regras previstas nos atos setoriais específicos da União Europeia ou nos atos legislativos nacionais em que estejam previstos os regimes de proteção de denunciante ou, na sua falta, nos termos do regime geral do ilícito de mera ordenação social, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro.

Em matéria contraordenacional, aplica-se o disposto no regime geral do ilícito de mera ordenação social, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro de forma subsidiária.

## **Parte II – Em específico, a condição da boa-fé e a do fundamento sério na crença na veracidade das informações para tutela dos denunciante *whistleblowers***

Sem que nada o fizesse prever, entre mais, o legislador português estabeleceu como pressupostos para a atribuição do estatuto de denunciante *whistleblower* a existência de um fundamento sério para crer na veracidade das informações e a boa-fé. Não bastando o critério da fundamentação séria na crença de que o que está a ser reportado corresponde à verdade, ao invés de razoabilidade na motivação, o legislador português ainda lhe acrescentou a necessidade do denunciante *whistleblower* estar de boa-fé.

Estes critérios surgiram apenas no texto de substituição apresentado pelo PS em conjunto com o PAN, na baixa à comissão especializada. Até lá, acompanhando as exigências da diretiva comunitária, falava-se em “motivos razoáveis para crer na veracidade das informações” e, nunca, em boa-fé.

A inclusão e o significado do critério da boa-fé têm vindo a ser amplamente discutido nos últimos tempos. No entanto, conforme afirma HAVA CHARLOTTE LAN YURTTAGÜL, houve consenso europeu no sentido de rejeitar liminarmente a motivação enquanto fator relevante para aferir se se protegia, ou não, o denunciante *whistleblower*<sup>173</sup>.

---

<sup>173</sup> HAVA CHARLOTTE LAN YURTTAGÜL, *Whistleblower Protection by the Council of Europe, the European Court of Human Rights and the European Union – An Emerging Consensus, in European Union and its Neighbours in a Globalized World*, Vol. 3, Springer, 2021, pág. 135.

## **Capítulo I - A motivação e a fundamentação, isto é a boa-fé e os motivos razoáveis enquanto critérios necessários para tutelar denunciante<sup>174</sup>.**

### **1. Organização das Nações Unidas**

#### **1.1. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**

Concluída em 2003 e vigente em Portugal desde 2007<sup>175</sup>, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, incentivou<sup>176</sup>, no seu art.º 33.º, a que cada Estado Parte considerasse a incorporação no seu sistema jurídico interno de medidas adequadas para assegurar a proteção contra qualquer tratamento injustificado de quem prestasse, 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.

Entendeu-se, assim, que para serem tutelados, os denunciante deviam reunir a conjugação de fatores, isto é, a boa-fé e razoabilidade na suspeição de veracidade.

#### **1.2. Escritório das Nações Unidas contra a Droga e o Crime**

##### **1.2.1. Guia de Recursos em Boas Práticas na Proteção de Denunciante**

Focando-se a sua atividade na prevenção e combate às drogas, crime organizado, corrupção e terrorismo, o Escritório das Nações Unidas contra a Droga e o Crime desenvolveu, em 2015, um Guia de Recursos em Boas Práticas na Proteção de Denunciante, desenvolvido em linha com o Programa Temático

---

<sup>174</sup> Apenas notar que nos limitamos a instrumentos ratificados por Portugal (à exceção da Convenção Civil sobre Corrupção) e a instituições/organismos de que Portugal faz parte.

<sup>175</sup> Aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007 e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 97/2007, ambos de 21 de setembro.

<sup>176</sup> A Convenção de Mérida, como é comumente conhecida, tem como objeto a prevenção e combate à corrupção, através, mormente, de promoção e reforço de medidas nesse sentido, de cooperação internacional e assistência técnica, ou, ainda, de boa gestão dos assuntos e bens públicos – art.º 1.º da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção.

intitulado Ação Contra a Corrupção, Fraude Económico e Crimes Relacionados com a Identidade (2012-2015)<sup>177</sup>.

Recolhidos contributos de especialistas de diversos países, o guia não apresenta como ponto-chave, na sua conclusão, a questão nem da boa-fé nem dos motivos razoáveis. Da leitura do tópico dedicado, precisamente, à boa-fé e fundamentos razoáveis para a apresentação de denúncias, a abordagem adotada evidencia uma demonstração afincada das abordagens diferentes à própria Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, não estabelecendo, no entanto, qualquer posição explícita. Seja pela preocupação demonstrada por outros países em não focar no motivo pelo qual a denúncia foi apresentada, mas antes no teor da informação, seja por tal evitar que os denunciantes se tornem “detetives privados” para não correrem o risco de serem considerados denunciantes de má-fé, ou pela ênfase atribuída por certas legislações de manter o requisito da boa-fé, com menção clarificada que tal não configura o motivo, o comentário cessa com a recomendação dirigida aos Estados-membros para terem em atenção essas mesmas abordagens diferenciadas<sup>178</sup>.

Da leitura conjunta com o relatório abaixo referido, percebemos que o guia apresenta a boa-fé como preenchida aquando da apresentação de motivos razoáveis para acreditar que o que se transmite é verdadeiro<sup>179</sup>.

### **1.2.2. Fale, pela Nossa Saúde! – Diretrizes para facilitar a proteção de denunciantes no setor dos Cuidados de Saúde**

A crise de saúde mundial provocada pela doença por coronavírus (COVID-19) motivou a emanação de diretrizes destinadas “*a todas as organizações no setor*

---

<sup>177</sup> ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A DROGA E O CRIME, *Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons*, United Nation, New York, 2015.

<sup>178</sup> ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A DROGA E O CRIME, *Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons*, United Nation, New York, 2015, pág. 24-26.

<sup>179</sup> ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A DROGA E O CRIME, *Fale, pela Nossa Saúde! – Diretrizes para facilitar a proteção de denunciantes no setor dos Cuidados de Saúde*, Nações Unidas, Viena, 2021, nota de rodapé 22.

*dos cuidados de saúde, quer sejam públicas ou privadas, e que desejam adotar uma política de proteção de denunciante eficaz*”<sup>180</sup>.

Nestes termos, em 2021 – relevante por ser atual - o Escritório das Nações Unidas contra a Droga e o Crime optou por definir *whistleblower* como– “*uma pessoa (...) que divulga (...) de boa-fé e/ou com motivos razoáveis*”<sup>181</sup>. Certo é que no ponto dedicado à definição e implementação do requisito da boa-fé, o guia de boas práticas considera que para tal requisito ser preenchido, basta-se pela crença do denunciante em ter motivos razoáveis na veracidade das informações<sup>182</sup>.

Alicerçou-se a posição argumentando que adotar o conceito de *motivos razoáveis*, tal qual como adotado pela diretiva europeia, traz como vantagem a redução do risco de má interpretação. Porquanto, o foco deve, efetivamente, ser a veracidade das denúncias e não o motivo que leva o denunciante a transmitir as irregularidades<sup>183</sup>.

### **1.3. Relatório A/70/361 – Promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e de expressão**

O relatório A/70/361, intitulado Promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e de expressão, foi apresentado pelo Secretário-Geral das Nações Unidas à Assembleia Geral das Nações Unidas, em 2015.

O relatório, redigido por DAVID KAYE, clarificou que a definição de “*whistle-blower*” deve centrar-se nas alegadas infrações, sendo-o “*a whistle-blower is a person who exposes information that he or she reasonably believes, at the time of disclosure*”<sup>184</sup>. Assim porque o termo boa-fé pode facilmente ser mal interpretado, desviando as atenções

---

<sup>180</sup> ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A DROGA E O CRIME, *Fale, pela Nossa Saúde! – Diretrizes para facilitar a proteção de denunciante no setor dos Cuidados de Saúde*, Nações Unidas, Viena, 2021, pág. 1.

<sup>181</sup> ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A DROGA E O CRIME, *Fale, pela Nossa Saúde! – Diretrizes para facilitar a proteção de denunciante no setor dos Cuidados de Saúde*, Nações Unidas, Viena, 2021, pág. Vii.

<sup>182</sup> ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A DROGA E O CRIME, *Fale, pela Nossa Saúde! – Diretrizes para facilitar a proteção de denunciante no setor dos Cuidados de Saúde*, Nações Unidas, Viena, 2021, pág. 15.

<sup>183</sup> Vide nota anterior.

<sup>184</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, *Relatório A/70/361 – Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, 2015, parágrafo 28, pág. 13.



para a motivação de quem denuncia, ao invés de na veracidade e relevância da informação transmitida<sup>185</sup>.

Em consequência, a legislação de proteção dos denunciantes *whistleblowers* deve assim tutelar quem acredita, com motivos razoáveis na autenticidade das informações denunciadas ou divulgadas<sup>186</sup>.

## **2. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico**

A OCDE autointitula-se pioneira no campo dos instrumentos jurídicos não vinculativos sobre a proteção de denunciantes *whistleblowers* no setor público, encarando duas décadas de experiência em orientar os países nesta matéria<sup>187</sup>. Trata-se da Recomendação do Conselho sobre a Melhoria da Conduta Ética no Serviço Público, emanada em 1998, que dedicou um princípio à proteção de funcionários públicos que expõem irregularidades, recomendando os estados-membros a divulgarem os seus direitos e as suas obrigações<sup>188</sup>.

### **2.1. Recomendação do Conselho sobre a luta contra a corrupção de agentes públicos estrangeiros nas transações comerciais internacionais**

Tendo em mente, por exemplo, a Convenção da OCDE sobre a Luta contra a corrupção de agentes públicos estrangeiros nas transações comerciais internacionais<sup>189</sup>-<sup>190</sup>, de 21 de novembro de 1997, a Recomendação do Conselho sobre a mesma luta foi adotada em 2009.

---

<sup>185</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, *Relatório A/70/361* – Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, 2015, parágrafo 31, pág. 13-14.

<sup>186</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, *Relatório A/70/361* – Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, 2015, parágrafo 63, pág. 23.

<sup>187</sup> OECD, *Committing to Effective Whistleblower Protection*, OECD Publishing, Paris, 2016, págs. 3 e 20.

<sup>188</sup> No princípio 4. OCDE, *Recommendation on Improving Ethical Conduct in the Public Service*, C(98)70/FINAL, 1998.

<sup>189</sup> Aprovada por Resolução da AR n.º 32/2000 e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 19/2000, ambos de 31 de março; e transposta pela Lei n.º 13/2001, de 4 de junho.

<sup>190</sup> Esta recomendação sucede à Recomendação revista do Conselho da OCDE sobre Corrupção em Transações Comerciais Internacionais e reforçou o estabelecido Convenção sobre a Luta contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transações Comerciais Internacionais que, a título de curiosidade, perfazia o seu

Com uma parte dedicada à “denúncia da corrupção transnacional”, o Conselho da OCDE recomendou os Países Membros que garantam a “[*existência*] de medidas adequadas para proteger de acções discriminatórias e disciplinares os agentes dos sectores público e privado que denunciem de boa-fé e com motivos razoáveis, às autoridades competentes, casos suspeitos de corrupção de agentes públicos estrangeiros nas transacções comerciais internacionais.”<sup>191</sup>.

Foi a primeira vez que a OCDE implementou e expressou a condição de proteção aos *whistleblowers*, exigindo a conjugação dos pressupostos da “boa-fé” e dos “motivos razoáveis”.

## 2.2. Relatório “Committing to Effective Whistleblower Protection”

A propósito da análise às leis de proteção dos denunciante *whistleblowers* no setor público, em países da OCDE, a Organização manteve neste relatório<sup>192</sup> a mesma definição de denunciante *whistleblower* já adotada na Recomendação sobre a Luta Contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transações Comerciais Internacionais - é-o aquele que, entre mais, denuncia com boa-fé e motivos razoáveis.

Baseando-se na posição avançada no relatório do Conselho da Europa<sup>193</sup> - isto é, que, muitas vezes, “*it seems that the emphasis is rather put on the motives of the ‘whistleblower’ rather than on the veracity of the information itself*”, a OCDE firmou que a boa-fé deve ser presumida<sup>194</sup>.

O relatório analisou a existência de medidas que permitam denúncias de má-fé, medidas essas que configuram a remoção ou perda de proteção ao denunciante *whistleblower*, mormente, a perda da confidencialidade ou processos de difamação.

---

10.º aniversário desde a sua entrada em vigor. Cf. OECD, *Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, OECD/LEGAL/0378, 2022, pág. 3.

<sup>191</sup> Alínea iii) da Recomendação IX. OCDE, *Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, OECD/LEGAL/0378, 2022, pág. 36.

<sup>192</sup> Que serviu para revisão e atualização da *Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, de 1998, vide OECD, *Committing to Effective Whistleblower Protection*, OECD Publishing, Paris, 2016, pág. 19.

<sup>193</sup> ASSEMBLEIA PARLAMENTAR DO CONSELHO DA EUROPA, Report of Committee on Legal Affairs and Human Rights, “Protection of “whistle-blowers””, Doc. 12006, de 14 de setembro de 2009.

<sup>194</sup> OECD, *Committing to Effective Whistleblower Protection*, OECD Publishing, Paris, 2016, pág. 50.

Como resultado, por exemplo, a Austrália e os Estados Unidos da América, países em que o motivo é irrelevante, mas devem ter motivos razoáveis para acreditar no que denunciam, divulgam, sendo que, este último entende que devem perder a proteção caso conhecessem a falsidade dos factos transmitidos. Ou, ainda, a Hungria, que retirava a proteção da confidencialidade caso entendesse existir má-fé do denunciante whistleblower<sup>195</sup>.

Curiosa uma das últimas reflexões: Portugal não apresentava, em 2016, no entendimento da OCDE, quaisquer medidas para impedir a denúncia de má-fé, revertendo-se num dos quatro únicos países da OCDE sem este tipo de medidas<sup>196</sup>.

### **2.3. Relatório “The role of whistleblowers and whistleblower protections”**

Conhecido em 2017, no relatório “The role of whistleblowers and whistleblower protections” da OCDE vislumbra-se a opinião da relatora, LEAH AMBLER, que advertiu que o requisito da boa-fé podia dissuadir a denúncia de irregularidades e acrescentou, inclusivé, que “*even disgruntled employees, or employees actually involved in the wrongdoing, may become genuine whistleblowers and should also be entitled to protection.*”<sup>197</sup>.

### **2.4. Recomendação do Conselho sobre a luta contra a corrupção de agentes públicos estrangeiros nas transações comerciais internacionais**

Tendo em vista o aprimorar do combate à corrupção, os países-parte da Convenção Anti-corrupção da OCDE reviram, em 2022, a Recomendação sobre a luta contra a corrupção de agentes públicos estrangeiros nas transações comerciais internacionais proferida em 2009<sup>198</sup>. Um dos principais tópicos da recomendação centrou-se na

---

<sup>195</sup> OECD, *Committing to Effective Whistleblower Protection*, OECD Publishing, Paris, 2016, pág. 50-52.

<sup>196</sup> OECD, *Committing to Effective Whistleblower Protection*, OECD Publishing, Paris, 2016, pág. 52.

<sup>197</sup>OCDE, “The Role of Whistleblowers and Whistleblower Protection”, *The Detection of Foreign Bribery*, capítulo 2, 2017, pág. 15.

<sup>198</sup> OECD, *Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, OECD/LEGAL/0378, 2022.

proteção eficaz dos denunciadores *whistleblowers*, para tal recomendando-se, nomeadamente, sanções eficazes, proporcionais e dissuasivas para aqueles que lhe apliquem retaliações<sup>199</sup>.

A “*protection of reporting persons*” foi introduzida nesta recomendação por ser uma fonte primordial de deteção de casos de corrupção<sup>200</sup>. Interessante denotar factualmente a eliminação do critério da boa-fé. A proteção do denunciante *whistleblower* basta-se com a apresentação de suspeitas razoáveis da prática de corrupção internacional<sup>201</sup>, em linha com as melhores práticas atuais<sup>202</sup>.

### ***2.5. Study on Whistleblower Protection Frameworks - Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation***

Em 2010, os países que compõem o G20 decidiram, designadamente, preparar um estudo rigoroso sobre as melhores práticas a adotar para um quadro rígido de proteção dos denunciadores *whistleblowers*. O estudo requisitado à OCDE, intitulado, *Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation*, agregou, a final, consoante definido, os princípios orientadores e exemplos de melhores práticas.

Antes de mais, o estudo considerou os requisitos, em conjunto, da boa-fé e da motivação razoável, “*a principal requirement in most whistleblower protection legislation*”<sup>203</sup>. Na sua visão, quer isto dizer que a proteção só é concedida caso haja a

---

<sup>199</sup> Alínea viii. da recomendação XXII. OCDE, *Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, OECD/LEGAL/0378, 2022.

<sup>200</sup> Ver Recomendação 22. OCDE, *Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, OECD/LEGAL/0378, 2022, pág. 13.

<sup>201</sup> OCDE, *Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, OECD/LEGAL/0378, 2022, pág. 13.

<sup>202</sup> Recomendação XXII. OCDE, *Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, OECD/LEGAL/0378, 2022.

<sup>203</sup> OCDE, “*Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation*”, G20 Anti-Corruption Action Plan, Protection of Whistleblowers, 2011, pág. 8.

crença que as informações divulgadas correspondam à verdade, ainda que mais tarde se comprovem incorretas<sup>204</sup>.

Certo é que, mantendo a mesma linha ideológica, o estudo considerou pertinente que as legislações clarificassem o conceito de “boa-fé” ou “motivos razoáveis”. Uma vez que a “*protection is afforded to an individual who makes a disclosure based upon the individual’s reasonable belief that the information disclosed evidenced one of the identified conditions in the statute, even if the individual’s belief is incorrect.*”<sup>205</sup>.

Da nossa leitura e interpretação, retiramos uma total correspondência entre boa-fé e motivos razoáveis, sempre sobressaindo a vertente da veracidade e nunca da motivação.

### 3. Conselho da Europa<sup>206</sup>

De acordo com HAVA YURTTAGÜL, foi apenas nos anos noventa que o Conselho da Europa deu um pequeno passo, ainda que tímido, em matéria de proteção de denunciantes. A autora aludiu ao Programa de Ação Contra a Corrupção, adotado pelo Comité dos Ministros do Conselho da Europa, em novembro de 1996, na sequência de recomendações da 19.º Conferência dos Ministros Europeus da Justiça, em La Valette, em 1994<sup>207</sup>.

De facto, a adoção deste Programa foi um dos motes mais importantes para a adoção pelo Conselho da Europa, em 1999, da Convenção Penal sobre a Corrupção e da Convenção

---

<sup>204</sup> OCDE, “Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation”, G20 Anti-Corruption Action Plan, Protection of Whistleblowers, 2011, pág. 8.

<sup>205</sup> OCDE, “Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation”, G20 Anti-Corruption Action Plan, Protection of Whistleblowers, 2011, pág. 31.

<sup>206</sup> Fundada em 1949, trata-se de uma organização internacional que compreende 46 países da Europa. Sediada em Estrasburgo, tem como principais orientações e propósitos a promoção da democracia, a proteção dos direitos humanos e o do Estado de Direito na Europa. A título de curiosidade, Portugal aderiu ao Conselho da Europa em 1976, aquando da aprovação do Tratado de Adesão promulgado pela Lei n.º 9/76, de 31/12.

<sup>207</sup> HAVA CHARLOTTE LAN YURTTAGÜL, “Whistleblower Protection by the Council of Europe,...” *op. cit.*, pág. 77.

Civil sobre a Corrupção, instrumentos legislativos esses onde já constou a preocupação do Conselho da Europa com políticas de proteção dos denunciantes *whistleblowers*.

### 3.1. Comité de Ministros<sup>208</sup>

#### 3.1.1. Convenção Penal sobre a Corrupção

Adotada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa em 27 de janeiro de 1999, a Convenção Penal sobre a Corrupção<sup>209</sup>, estabeleceu medidas de proteção para os colaboradores da justiça, no seu art.º 22.º. Ficou convencionado que cada Parte adotaria as medidas que se revelassem necessárias para assegurar uma proteção efetiva e adequada às pessoas que fornecessem informações relativas às infrações penais previstas na presente Convenção<sup>210</sup> ou que, de outro modo, colaborassem com as autoridades responsáveis pela investigação ou pela instauração do procedimento criminal; e às testemunhas<sup>211</sup> que dispusessem relativamente a essas mesmas infrações.

Ainda que haja sido dos primeiros instrumentos legislativos na Europa a perspetivar a importância de tutelar os denunciantes, nada nos diz relativamente à fundamentação e/ou motivação com que estes tenham de atuar.

---

<sup>208</sup> Órgão decisivo do Conselho da Europa, que determina a sua política, aprova o seu orçamento e programa de atividades, é composto por todos os Ministros dos Negócios Estrangeiros dos Estados-Membros.

<sup>209</sup> Aprovada para ratificação pela Resolução da AR n.º 68/2001, de 26/10, e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 56/2001, de 26/10.

<sup>210</sup> A referência aos artigos 2.º a 14.º da Convenção Penal sobre a Corrupção abrange infrações penais relativas a corrupção ativa e passiva de agentes públicos nacionais; corrupção de membros das assembleias públicas nacionais e estrangeiras; corrupção de agentes públicos estrangeiros; corrupção ativa e passiva no setor privado; corrupção de funcionários de organizações internacionais, de membros de assembleias parlamentares nacionais, de juízes e funcionários de tribunais internacionais; tráfico de influências; branqueamento de produtos resultantes de infrações de corrupção e infrações contabilísticas.

<sup>211</sup> Na anotação oferecida pelo Relatório Explicativo ao art.º 22.º da referida Convenção, mais precisamente no ponto 111., o Conselho da Europa entendeu que os “whistleblowers” se incluíam na categoria de testemunhas. CONSELHO DA EUROPA, *Explanatory Report to the Criminal Law Convention on Corruption*, Estrasburgo, 27 de janeiro de 1999, ponto 111, pág. 22. para 111.

### 3.1.2. Convenção Civil sobre a Corrupção

Ao invés, na Convenção Civil sobre Corrupção, adotada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa em 4 de novembro de 1999, a proteção ficou condicionada aos trabalhadores que tenham motivos razoáveis para suspeitar de corrupção e que comuniquem, de boa-fé, as suas suspeitas a pessoas ou autoridades responsáveis<sup>212</sup>.

Considerando o seu Relatório Explicativo, delimitou-se que esta proteção só seria concedida nos casos em que tivessem motivos razoáveis para comunicar a sua suspeita e denunciá-la de boa-fé, ou seja, aplicando-se apenas a casos genuínos e não a casos maliciosos<sup>213</sup>. Denotou-se uma junção dos elementos “motivos razoáveis” com “boa-fé”.

### 3.1.3. Recomendação<sup>214</sup> do Comité de Ministros do Conselho da Europa (2014)7

Em 30 de abril de 2014, o Comité de Ministros do Conselho da Europa adotou a Recomendação CM/Rec (2014)7 sobre proteção de denunciantes. Vista como “*a Foundation Stone for Whistleblower Protection in Europe*”<sup>215</sup>, a recomendação tinha como principal escopo o incentivo aos Estados-Membros a criarem um quadro normativo, institucional e jurídico para a proteção de denunciantes *whistleblowers*,

---

<sup>212</sup> Art.º 9.º da Convenção Civil sobre a Corrupção: “*Article 9 – Protection of employees*  
*Each Party shall provide in its internal law for appropriate protection against any unjustified sanction for employees who have reasonable grounds to suspect corruption and who report in good faith their suspicion to responsible persons or authorities.*”

<sup>213</sup> Comentário ao art.º 9.º da Convenção Civil sobre Corrupção – Relatório Explicativo – [1999], COETSER 2.

<sup>214</sup> Nas palavras de PHILIP KRANTZ, as resoluções são dirigidas a todos os Estados-Membros, enquanto as recomendações da Assembleia Parlamentar são dirigidas apenas ao Comité de Ministros do Conselho da Europa. O Comité de Ministros do Conselho da Europa é o órgão decisório do Conselho da Europa in PHILIP KRANTZ, “The rationale for the Council of Europe Recommendations on the protection of whistleblowers 2014 and its implementation in member states: the view from the council of Europe”, *La Revue des droits de l’homme*, n.º 10, 2016.

<sup>215</sup> HAVA CHARLOTTE LAN YURTTAGÜL, “Whistleblower Protection by the Council of Europe,...” *ob. cit.*, pág. 88.

estabelecendo, como guia prático, 29 princípios para uma apropriada legislação nesse sentido<sup>216</sup>.

O Comité de Ministros entendeu, no Princípio 22 do apêndice da Recomendação, que os Estados-Membros deviam proteger denunciante *whistleblowers* desde que “*he or she had reasonable grounds to believe in its accuracy*”<sup>217</sup>.

Da leitura conjunta com o Memorando Explicativo da Recomendação, compreendemos que o princípio foi estruturado com a intenção clara e inequívoca de excluir a motivação do denunciante *whistleblower* na hora de denunciar ou divulgar para efeitos de concessão de proteção, e, nos mesmos termos, excluir a formulação “boa-fé”<sup>218</sup>.

Criticamente, HAVA YURTTAGÜL considerou que o Comité de Ministros devia ter tomado em conta a realidade de muitas leis nacionais e até mesmo do TEDH, optando por “*have taken this reality into account in its explanatory memorandum and specified that if applicable, the element of good faith should be defined as the reasonable grounds to believe in the accuracy of the information, even if it is later revealed as false or incorrect.*”<sup>219</sup>.

A título de curiosidade, em junho de 2022 foi publicado um relatório avaliativo da execução da referida Recomendação, concluindo-se que a maioria dos Estados-Membros implementou legislação com intuito de proteger denunciante *whistleblowers*<sup>220</sup>.

---

<sup>216</sup> Em 2015, a Assembleia Parlamentar apelou ao acordo para uma Convenção, tendo por base esta Recomendação - ASSEMBLEIA PARLAMENTAR DO CONSELHO DA EUROPA, Resolução 2060(2015): Improving the protection of whistle-blowers, adotada em 23 de junho de 2015.

<sup>217</sup> Princípio 22 da Recomendação CM/Rec (2014) 7 do Comité de Ministros do Conselho da Europa.

<sup>218</sup> Parágrafo 85 do Memorando Explicativo da Recomendação CM/Rec (2014) 7 do Comité de Ministros do Conselho da Europa.

<sup>219</sup> HAVA CHARLOTTE LAN YURTTAGÜL, “Whistleblower Protection by the Council of Europe,...” *ob. cit.*, págs. 89-90.

<sup>220</sup> CONSELHO DA EUROPA, *Evaluation report on Recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers*, junho de 2022, pág. 46.



## 3.2. Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa (APCE)

### 3.2.1. Resolução 1729 (2010) da Assembleia Parlamentar, intitulada “Protection of “whistle-blowers”

A Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa<sup>221</sup> reconheceu a importância da proteção ao denunciante *whistleblower*<sup>222</sup> e, em consonância, convidou todos os Estados-Membros a rever a sua legislação, devendo guiar-se por uma legislação que o protegesse através dos princípios enunciados na sua Resolução 1729 (2010)<sup>223</sup>.

Para tal, a Assembleia Parlamentar entendeu que este tinha, necessariamente, de denunciar de boa-fé. Categoricamente, a resolução clarificou o conceito de boa-fé: “*Any whistle-blower shall be considered as having acted in good faith provided he or she had reasonable grounds to believe that the information disclosed was true, even if it later turns out that this was not the case, and provided he or she did not pursue any unlawful or unethical objectives.*”<sup>224-225</sup> A Assembleia Parlamentar recomendou o Comité de Ministros a seguir esta orientação.

Ainda que pareça que a Assembleia Parlamentar tenha deixado totalmente inequívoca a definição de boa-fé na Resolução, esta não segue a orientação do Relatório que a antecede e auxilia, relatado por PIETER OMTZIGT<sup>226</sup>. O relator indicou que, não obstante a legislação existente à data

---

<sup>221</sup> Texto adotado pela respetiva assembleia em 29 de abril de 2010, após apresentação da moção para recomendação apresentada, nomeadamente, por BARTUMEU CASSANY, em 23 de abril de 2007. *Vide* ASSEMBLEIA PARLAMENTAR DO CONSELHO DA EUROPA, “Protection of “whistle-blowers””, Doc. 11269, de 23 de abril de 2007.

<sup>222</sup> Com base, também, na Resolução 1507 (2006) da ASSEMBLEIA PARLAMENTAR DO CONSELHO DA EUROPA.

<sup>223</sup> A resolução foi aprovada por unanimidade, demonstrando-se a importância e consenso no seio parlamentar.

<sup>224</sup> ASSEMBLEIA PARLAMENTAR DO CONSELHO DA EUROPA, Resolução 1729(2010): ““Protection of “whistle-blowers””, adotada em 29 de abril de 2010, ponto 6.2.4.

<sup>225</sup> Está em causa uma conjugação de critérios: o critério da veracidade da informação e o critério da motivação – ao denunciante whistleblower foi exigido que não seguisse objetivos ilegais ou antiéticos. HAVA YURTTAGÜL percecionou o documento como tendo reunindo os dois critérios – o objetivo e o subjetivo. Ou seja, incorporando o critério da motivação, em divergência com o relatório que o antecede. - HAVA CHARLOTTE LAN YURTTAGÜL, “Whistleblower Protection by the Council of Europe...” *op. cit.*, pág. 86.

<sup>226</sup> ASSEMBLEIA PARLAMENTAR DO CONSELHO DA EUROPA, *Report of Committee on Legal Affairs and Human Rights*, “Protection of “whistle-blowers””, Doc. 12006, de 14 de setembro de 2009.

exigir a boa-fé, não defina o conceito. Deixou, assim, a sua opinião: a boa-fé, por uma questão de ética e credibilidade da informação, não devia ter como foco a motivação do denunciante, mas antes entender-se verificada quando haja motivos razoáveis para acreditar que o que se transmite é verdadeiro<sup>227</sup>.

A resolução foi adotada pelo TEDH no caso Bucur e Toma c. Roménia<sup>228</sup>.

### **3.2.1. Resolução 2300 (2019) da Assembleia Parlamentar, intitulada “Improving the protection of whistle-blowers all over Europe”**

Preocupante, pouco compreensível e dececionante<sup>229</sup> a utilização do termo “boa-fé”, por parte da Assembleia Parlamentar, na Resolução 2300 (2019)<sup>230</sup>. Conhecido o conteúdo da Diretiva (UE) 2019/1937, a APCE insistiu, no parágrafo 5, em definir denunciante *whistleblower* como aquele que “*reveals or reports, in good faith, a crime or lesser offence, a breach of the law or a threat or harm to the public interest of which they have become aware either directly or indirectly.*”.

---

<sup>227</sup> Veja-se: “*All existing legislation protecting whistle-blowers which we have discussed in this report has underlined the importance of protecting disclosures made in “good faith”, yet the legislation fails to define accurately what good faith entails. Sometimes it seems that the emphasis is put on the motives of the whistle-blower rather than on the veracity of the information itself. In Norway, “bad faith” or ulterior motives of the whistle-blower will not make the disclosure unlawful as long as it is in the public interest. In my view, as a matter of ethics and of the credibility of the information divulged, whistle-blowers should not be paid, and a disclosure should be considered as being made in good faith when the whistle-blower had reasonable grounds to believe that the information disclosed was correct, even if it later turns out that he or she was honestly mistaken. If, however, the purported whistle-blower made false accusations intentionally or recklessly, then he/she should not benefit from any special protection and should be held to account in the usual way.*” ASSEMBLEIA PARLAMENTAR DO CONSELHO DA EUROPA, *Report of Committee on Legal Affairs and Human Rights, “Protection of “whistle-blowers”*, Doc. 12006, de 14 de setembro de 2009, alínea g) do ponto 116, pág. 20.

<sup>228</sup> Parágrafo 107 do caso.

<sup>229</sup> DAVID LEWIS, “Resolution 2300 (Council of Eur. Parl. Assembly)”, *International Legal Materials*, Vol.59, 3.<sup>a</sup> edição, junho 2020, págs. 487 – 494.

<sup>230</sup> ASSEMBLEIA PARLAMENTAR DO CONSELHO DA EUROPA, Resolução 2300 (2019) da Assembleia Parlamentar, intitulada “Improving the protection of whistle-blowers all over Europe”, adotada em 1 de outubro de 2019.

Da conjugação com o parágrafo 12.6.1. e 12.7<sup>231</sup>, onde, além do mais, se extrai, respetivamente, a intenção de aplicar presunção explícita de que o denunciante age de boa-fé e a de evitar sujeitar a sua proteção a condições subjetivas e imprevisíveis como a motivação altruísta, formamos a convicção de que a utilização do termo “boa-fé” se assemelha à indicação do critério objetivo – apenas o da veracidade das informações<sup>232</sup>.

### **3.3. Comité Europeu de Cooperação Jurídica (CDCJ) - Relatório “the Protection of Whistleblowers - A study on the feasibility of a legal instrument on the protection of employees who make disclosures in the public interest”**

Encomendado pelo Secretário-Geral do Conselho da Europa, a pedido do Comité Europeu de Cooperação Jurídica (CDCJ), o relatório apresentado ao CDCJ apresentou aquilo que os autores, PAUL STEPHENSON e MICHAEL LEVI consideram os melhores princípios a serem usados numa eventual recomendação do CDCJ<sup>233</sup>.

Na conclusão, concretamente no princípio 4, os autores entenderam que boa-fé “(...) *should be defined to mean that the disclosure was made ‘honestly,’ and there should be a presumption of good faith unless the contrary is proven*”<sup>234</sup>.

### **3.4. Comissão Europeia para a Democracia através do Direito - Opinião n.º 829/2015 da Comissão de Veneza**

A propósito do pedido de pronúncia por parte da “Antiga República Jugoslava da Macedónia” relativamente à implementação da sua Lei de Proteção dos

---

<sup>231</sup> ASSEMBLEIA PARLAMENTAR DO CONSELHO DA EUROPA, Resolução 2300 (2019) da Assembleia Parlamentar, intitulada “Improving the protection of whistle-blowers all over Europe”, adotada em 1 de outubro de 2019.

<sup>232</sup> Por seu turno, DAVID LEWIS considerou a utilização inconsistente. DAVID LEWIS, “Resolution 2300...”, ob. cit., págs. 487 – 494.

<sup>233</sup> EUROPEAN COMMITTEE ON LEGAL CO-OPERATION, *The Protection of Whistleblowers - A study on the feasibility of a legal instrument on the protection of employees who make disclosures in the public interest*, Estrasburgo, 20 dezembro de 2012, CDCJ(2012)9FIN.

<sup>234</sup> Vide nota de rodapé anterior.

Denunciante, a Comissão Europeia para a Democracia através do Direito, conhecida como Comissão de Veneza, emitiu a opinião n.º 829/2015, datada de 15 de março de 2016<sup>235</sup>.

Incontornável referir a diferença de posicionamento face à Recomendação do Comité de Ministros e mesmo da APCE. A Comissão de Veneza dá, de imediato, pontuação “digno de nota” à legislação cuja apreciação se requereu, por apresentar, enquanto critérios, a junção de boa-fé com suspeitas razoáveis sobre a veracidade das informações. Porquanto, constituem o “teste combinado” do elemento subjetivo e objetivo a que os denunciante devem estar sujeitos para serem protegidos<sup>236</sup>.

Nas palavras da Comissão, o elemento da razoabilidade na suspeita encarna o critério/elemento objetivo, parecendo<sup>237</sup> corresponder à questão da credibilidade, da veracidade daquilo que é transmitido. Já o elemento da boa-fé, enquanto subjetivo, aos motivos do denunciante, isto é, o “*to the inner*”<sup>238</sup>.

No entanto, entenderam que a boa-fé devia ser presumida, ou seja, que era legítimo presumir a denúncia com bons motivos, não devendo recair sobre o denunciante *whistleblower* a exigência de comprovação da má motivação. Posição diversa quanto ao que considerou ser o elemento objetivo – pelo menos, comprovar “*least prima facie credible*”<sup>239</sup>.

À questão “devem os bons motivos serem decisivos para conceder proteção?”, a Comissão de Veneza, ainda que acautelando a possibilidade de colocar em causa o caráter da pessoa que revela irregularidades, a proteção deve ser conferida baseando-se no serviço à sociedade (no interesse público), e não se o fez por interesses próprios. Certo é também que expressa que, ainda feitas de má-fé (entendem-se enquanto motivação), podem servir, efetivamente, a causa pública; *a contrario*, ainda que feitas de boa-fé, podiam ser totalmente irrelevantes para o interesse público<sup>240</sup>.

---

<sup>235</sup> EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW, The former Yugoslave Republic of Macedonia" - Opinion on the Law on the Protection of Privacy and on the law on the Protection of Whistleblowers of “the former Yugoslav Republic of Macedonia”, CDL-AD (2016)008.

<sup>236</sup> No seu Ponto 67.

<sup>237</sup> Sempre tendo em atenção a lei analisada.

<sup>238</sup> No seu Ponto 67.

<sup>239</sup> No seu Ponto 72.

<sup>240</sup> No seu Ponto 73.

### 3.5. Tribunal Europeu dos Direitos Humanos

Face ao facto de lhe ser atribuída competência para analisar alegadas violações da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e ao facto das suas sentenças, em caso de violação, serem vinculativas para os Estados<sup>241</sup>, isto é, serem obrigados a executá-las<sup>242</sup>, os contributos jurisprudenciais advindos do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos têm vindo a desempenhar uma forte importância na aferição dos pressupostos necessários para atribuição de proteção aos denunciantes.

Ficou patente que a Diretiva proposta pela Comissão Europeia e aprovada pelo Parlamento Europeu tinha como base os entendimentos jurisprudenciais firmados pelo TEDH<sup>243</sup>.

Segundo o entendimento do Tribunal, a base legal que potencia a efetiva tutela dos denunciantes *whistleblowers* funda-se no artigo 10.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos - direito à liberdade de expressão<sup>244</sup>: “Qualquer pessoa tem direito à liberdade de expressão.”<sup>245</sup>.

Por ser consabida a não existência de direitos absolutos, a proteção dos denunciantes, por baseada no direito à liberdade de expressão, também implica deveres e responsabilidades. Dita o n.º 2 do art.º 10.º da CEDH que: “*O exercício desta liberdades, porquanto implica deveres e responsabilidades, pode ser submetido a certas 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 protecção da saúde ou da moral, a protecção da honra ou dos direitos de*

---

<sup>241</sup> Art.º 46.º da CEDH. Estados que ratificaram a Convenção Europeia dos Direitos Humanos, nomeadamente, Portugal. A ratificação da CEDH foi aprovada, em Portugal, pela Lei n.º 65/78, de 13 de outubro.

<sup>242</sup> A garantia de efetiva execução das decisões e sentenças é acautelada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa, segundo o n.º 2 do art.º 46.º da CEDH.

<sup>243</sup> Considerandos 31 e 33 da diretiva europeia.

<sup>244</sup> Vide caso Guja c. Moldova (Proc. n.º 14277/04); caso Heinisch c. Alemanha (Proc. n.º 28274/08); HAVA CHARLOTTE LAN YURTTAGÜL, “Whistleblower Protection by the Council of Europe,...” *ob. cit.*, pág. 113-114; LUKASZ BOLESTA, *In Search of a Model for the Legal Protection of a Whistleblower in the Workplace in Poland. A legal and comparative study*, in *Lex et Res Publica – Polish Legal and Political Studies*, editado por ANNA JARON, Livro 13, 1.ª edição, pág. 72-73; ou, ainda, RODRIGO SERRA LOURENÇO, “Aprender a denunciar na era da Técnica ...”, *ob. cit.*, pág. 187.

<sup>245</sup> *Ab initio* do n.º 1 do art.º 10.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos.

*outrem, para impedir a divulgação de informações confidenciais, ou para garantir a autoridade e a imparcialidade do poder judicial.”.*

Ora, se, *per si*, qualquer cidadão está sujeito a limitações ao direito à liberdade de expressão, os denunciantes *whistleblowers*, por ligação laboral, podem estar sujeitos a mais limitações: entre outros, ao dever de confidencialidade ou lealdade<sup>246</sup>.

Com efeito, sempre se cimente que a introdução e adoção de seis critérios para a devida ponderação de uma eventual violação do direito à liberdade de expressão por parte do TEDH mais não é do que uma decorrência desses mesmos deveres. O caso *Guja v. Moldova*, em 2008, constituiu a primeira pedra em matéria de proteção dos denunciantes, bem assim como o estabelecimento desses critérios para aferir da sua eventual tutela<sup>247</sup>.

A condenação da Alemanha e da Moldova por violação do disposto no art.º 10.º da CEDH são os documentos jurisprudenciais mais importantes nesta temática do *whistleblowing*<sup>248</sup>. O TEDH tem vindo a entender que, a haver ingerência no direito à liberdade de expressão, esta, para ser justificada e não violar o disposto no art.º 10.º da CEDH, tem de ser “*prescribed by law*”, *pursue one or more of the legitimate aims mentioned in paragraph 2 of Article 10, and be “necessary in a democratic society”*”<sup>249</sup>.

Para a devida ponderação e posterior avaliação sobre uma eventual proporcionalidade, ou não, de interferência no direito à liberdade de expressão em casos de denúncia/divulgação por trabalhadores, o TEDH avalia 6 critérios para aferir da necessidade da ingerência numa sociedade democrática – os sobejamente conhecidos

---

<sup>246</sup> Sob o conflito de deveres entre direito à liberdade de expressão do trabalhador e o seu dever de lealdade e eventual dever de sigilo, JÚLIO MANUEL VIEIRA GOMES, “Um direito de alerta cívico do trabalhador subordinado? (ou a proteção laboral do whistleblower)”, *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, Ano LV (XXVIII da 2.ª série), n.º 1-4, janeiro-dezembro 2014, páginas 138-139.

<sup>247</sup> Caso *Guja c. Moldova* (Proc. n.º 14277/04). Cf. LUKASZ BOLESTA, “In Search of a Model for the Legal Protection of a Whistleblower...”, *ob. cit.*, pág. 74.

<sup>248</sup> *Vide* LUKASZ BOLESTA, “In Search of a Model for the Legal Protection of a Whistleblower...”, *ob. cit.*, pág. 74.

<sup>249</sup> Caso *Magyar Helsinki Bizottság c. Hungria*, proc. n.º 18030/11. No mesmo sentido, ainda que não consistindo em ingerência no direito à liberdade de expressão de denunciantes *whistleblowers*, mas antes em denunciante na qualidade de cidadãos, parágrafo 30 do caso *Bargão e Domingos Correia c. Portugal*.

seis critérios da jurisprudência *Guja*<sup>250</sup>: o canal de denúncia utilizado, o interesse público inerente às informações de infrações, a veracidade/autenticidade das informações denunciadas ou divulgadas, o dano causado com transmissão das informações, a motivação do denunciante whistleblower, análise à proporcionalidade da pena aplicada e consequências para o trabalhador. Os critérios são analisados casuisticamente, atendendo aos factos apresentados caso a caso<sup>251</sup>.

Para efeitos da análise posterior aos pressupostos da veracidade e da boa-fé, foram reunidos os seguintes casos do TEDH: *Guja c. Moldova* – Proc. n.º 14277/04; *Heinisch c. Alemanha* – Proc. n.º 28274/08; *Bucur e Toma c. Roménia* – Proc. n.º 40238/02; *Soares c. Portugal* – Proc. n.º 79972/12; *Bargão e Domingos Correia c. Portugal* – Proc. n.ºs 53579/09 e 53582/09; *Gawlik c. Liechtenstein* – Proc. n.º 23922/19; e, por fim, *Halet c. Luxemburgo* – Proc. n.º 21884/18<sup>252</sup>.

Em resumo, no *Guja c. Moldova*, o Sr. Guja, um funcionário do Prosecutor General's Office foi despedido por divulgar dois documentos que alegadamente demonstravam interferências políticas em processos criminais<sup>253</sup>; no *Heinisch c. Alemanha*, uma enfermeira geriátrica foi despedida por ter apresentado queixa-crime contra o seu empregador por alegadas deficiências nos cuidados prestados a idosos<sup>254</sup>; no *Bucur e Toma c. Roménia*, o Sr. Bucur foi condenado penalmente por ter divulgado alegadas informações secretas que demonstravam interceções ilegais<sup>255</sup>; no *Soares c. Portugal*, o Sr. Soares, cabo-chefe da Guarda Nacional Republicana denunciou alegados desvios de dinheiro público por parte do seu comandante<sup>256</sup>; no *Bargão e Domingos Correia c. Portugal*, dois cidadãos portugueses denunciaram alegado abuso de poder por parte de uma funcionária de um Centro de Saúde<sup>257</sup>; no *Gawlik c. Liechtenstein*, um

---

<sup>250</sup> Expressão utilizada por PAULO MARREAS FERREIRA, “TEDH, 3.ª secção, *Halet c. Luxemburgo*, Acórdão de 11 de maio de 2021”, site do Ministério Público, 20 de maio de 2021, disponível em <https://gddc.ministeriopublico.pt/>, que retira, precisamente, do TEDH, caso *Halet v. Luxemburgo*, proc. n.º 21884/18. A designação é também adotada no caso *Halet c. Luxemburgo*, proc. n.º 21884/18.

<sup>251</sup> Cf. ELENA BURGOA, “Outros desafios no Combate à Corrupção: ..., ob. cit., pág. 206: “A apreciação deste carácter “necessário” – elemento-chave de toda esta problemática – exige um processo de avaliação em concreto e numa perspectiva contextual.”.

<sup>252</sup> Caso pendente.

<sup>253</sup> Parágrafo 3 do caso *Guja c. Moldova*.

<sup>254</sup> Parágrafo 3 do caso.

<sup>255</sup> Parágrafo 3 do caso.

<sup>256</sup> Parágrafos 6 e 7 do caso.

<sup>257</sup> Parágrafos 7 e 42 do caso.

médico-chefe adjunto apresentou queixa-crime por alegadas práticas de eutanásia ativa efetuadas pelo médico-chefe do hospital<sup>258</sup>; e, por fim, no *Halet c. Luxemburgo*, uma colaboradora de uma sociedade de prestação de serviços de auditoria, assessoria fiscal e consultadoria de gestão revelou documentação como alegada demonstração de realização de acordos fiscais vantajosos entre a sociedade, empresas multinacionais e autoridades fiscais luxemburguesas (conhecido por escândalo *LuxLeaks*)<sup>259</sup>.

### 3.5.1. Critério da veracidade ou autenticidade das informações transmitidas

Relativamente ao critério da veracidade ou autenticidade das informações<sup>260</sup> transmitidas sobre eventuais infrações, anunciar, *ab initio*, a sua extrema pertinência. É esta aferição que permite evitar denúncias caluniosas, com eventual conteúdo difamatório, ou denúncias de má-fé<sup>261</sup>.

Ao denunciante *whistleblower*, como aliás, a qualquer outro, é imposto um exercício do direito à liberdade de expressão sob limites, deveres e responsabilidades, decorrência do já referido n.º 2 do art.º 10.º da CEDH, mais ainda por terem, muitas vezes, deveres de lealdade e confidencialidade. Este “*must carefully verify, to the extent permitted by the circumstances, that it is accurate and reliable*” a informação que denuncia ou divulga<sup>262</sup>.

Ora, o TEDH clarifica que aos Estados é facultada a possibilidade de adotar medidas para evitar “defamatory accusations devoid of foundation or formulated in bad faith”<sup>263</sup>, desde que adequadas e não excessivas<sup>264</sup>.

---

<sup>258</sup> Parágrafo 1 do caso.

<sup>259</sup> Parágrafo 4 a 6 do caso.

<sup>260</sup> Se informações classificadas, sigilosas ou confidenciais, ver HAVA CHARLOTTE LAN YURTTAGÜL, “Whistleblower Protection by the Council of Europe,...” *ob. cit.*, págs. 130-132.

<sup>261</sup> Afirmação baseada, em particular, no ordenamento jurídico português – artigos 180.º e 365.º, ambos do Código Penal e art.º 520.º do Código de Processo Penal.

<sup>262</sup> Tradução livre: “deve verificar cuidadosamente, dentro das circunstâncias permitidas, se é precisa e fiável”. Parágrafo 75 do caso *Guja c. Moldova* ou, ainda, parágrafos 67 e 77 a 81 do caso *Heinisch c. Alemanha*.

<sup>263</sup> Parágrafo 75 do caso *Guja c. Moldova* ou, ainda, parágrafo 67 do caso *Heinisch c. Alemanha*.

<sup>264</sup> *Vide* nota anterior.



Ademais, ao enunciar que as informações devem ser cuidadosamente verificadas, dentro das circunstâncias, o TEDH evidencia que ao denunciante *whistleblower* não é imposta a apresentação de provas irrefutáveis em como o que denuncia ou divulga é verdadeiro, apenas a razoabilidade, a mera comprovação de que tinha motivos para crer que o era, efetivamente. Aliás, pode até mais tarde serem consideradas informações falsas e incorretas, sem que nenhuma desvantagem possa daí lhe advir<sup>265</sup>.

Creemos que a posição que ocupa, os seus conhecimentos técnico-profissionais e a documentação a que tem acesso influencia a ponderação da verificação, ou não, deste critério. Basta denotar o posicionamento do TEDH no caso *Gawlik c. Liechtenstein*. Tratando-se de um médico-chefe adjunto de um hospital, a revelação de suspeitas através de uma queixa-crime<sup>266</sup> sem antes consultar registos médicos em papel – que podia ter consultado - mas apenas registos eletrónicos, bem sabendo que estes últimos não reuniam todas as informações, fez com que se julgasse não cuidadosamente verificado o critério<sup>267</sup>. De facto, motivados à reflexão, facilmente se compreende que, por exemplo, a um cantoneiro com habilitações académicas parcas, enquanto trabalhador de uma qualquer câmara municipal, não pode ser exigido o mesmo grau de razoabilidade para aferir da autenticidade de informações a propósito de crimes de corrupção cometidos por um qualquer município, que se impõe a um jurista e Vice-Presidente do órgão câmara municipal, com acesso privilegiado a informação e com habilitações académicas que lhe permitem uma melhor consideração jurídico-prática.

No contexto criminal, a investigação da veracidade dos factos transmitidos cabe às autoridades judiciais e policiais de cada Estado<sup>268</sup>. Ficou igualmente patente no caso *Heinisch c. Alemanha* que o TEDH não impõe senão

---

<sup>265</sup> Por exemplo, parágrafo 80 do caso *Heinisch c. Alemanha*.

<sup>266</sup> Que se vieram a revelar falsas.

<sup>267</sup> Parágrafos 73 a 78 do caso *Gawlik c. Liechtenstein*. Nesta esteira, HAVA CHARLOTTE LAN YURTTAGÜL, “Whistleblower Protection by the Council of Europe...” *ob. cit.*, pág. 130.

<sup>268</sup> Parágrafo 80 do caso *Heinisch c. Alemanha*.

o critério da razoabilidade à pessoa que denuncia, porquanto, dela não pode almejar-se a certeza que as investigações culminarão em acusação ou condenação<sup>269</sup>.

No caso *Guja c. Moldova*<sup>270</sup> e no caso *Halet c. Luxemburgo*, a autenticidade das informações não foi objeto de litígio entre as partes, prescindindo o Tribunal de apreciação casuística.

Já no caso *Heinisch c. Alemanha* o Tribunal considerou que os argumentos da denunciante - o receio de se autoincriminar e o risco de medidas de retaliação por divulgação de ainda mais informações internas – não deita por terra a verificação do pressuposto<sup>271</sup>.

Interessante a posição do TEDH no caso *Bucur e Toma c. Roménia*, onde este pressuposto é alvo de contestação pelas partes. O Tribunal optou por aderir à posição da APCE na sua Resolução 1729(2010)<sup>272</sup>, enquadrando a boa-fé como preenchida caso o denunciante *whistleblower* apresentasse motivos razoáveis para acreditar que a informação era verdadeira, não obstante se verificar, posteriormente, a sua falsidade<sup>273-274</sup>. A demonstração de elementos corroborativos da veracidade das informações, assim como a recusa dos tribunais romenos em verificar se se justificava a classificação dos documentos como confidenciais levou o TEDH a considerar reunido o pressuposto em causa<sup>275</sup>. Por fim, apenas mencionar a afirmação de VIGJILENCA ABAZI e FLUTURA KUSARI no

---

<sup>269</sup> Vide nota anterior.

<sup>270</sup> O TEDH expressou a particularidade do caso no seu parágrafo 72, já que até àquela data, em nenhuma circunstância havia lidado com funcionários a divulgar informações privilegiadas. Não obstante, entendeu que o direito à liberdade de expressão se aplicava a funcionários públicos, isto é, à esfera profissional.

<sup>271</sup> Parágrafo 81 do caso *Heinisch c. Alemanha*.

<sup>272</sup> Cf. ponto 3.2.1. do Capítulo I da parte II da presente dissertação.

<sup>273</sup> Parágrafo 107 do caso *Bucur e Toma c. Roménia*.

<sup>274</sup> Posição repetida no caso *Gawlik c. Liechtenstein*, parágrafo 76.

<sup>275</sup> Parágrafos 107 a 113 do caso *Bucur e Toma c. Roménia*.

sentido de os “motivos razoáveis” serem de interpretação dúbia, cabendo à jurisprudência adensar<sup>276</sup>.

Em sentido contrário, o caso *Soares c. Portugal*. O TEDH considerou não verificado o critério em análise. Tudo por ter baseado a denúncia nem mero boato, sem qualquer base factual e sem qualquer tentativa por parte do guarda português em verificar a sua autenticidade antes de denunciar<sup>277</sup>.

A título de nota, parece-nos que tanto no caso *Soares c. Portugal* como no caso *Bargão e Domingos Correia c. Portugal*, a referência a boa-fé<sup>278</sup> é utilizada como demonstração por parte do denunciante de motivos para crer que o que transmitiu era, efetivamente, verdadeiro. Repare-se neste último. A comprovação da não cobrança das participações por parte da funcionária do Centro de Saúde, por si só, podia levar o denunciante a suspeitar de abuso de poder. Ora, o fundamento considerado sério para dar origem à denúncia, levou o TEDH a considerá-lo “recorrente de boa-fé”<sup>279</sup>.

### 3.5.2. Critério da Boa-Fé

Entendido pelo TEDH como o quinto fator a ter em conta para aferir da necessidade da ingerência no direito à liberdade de expressão, servindo para perceber se se atinge, ou não, uma sociedade mais democrática, a ponderação tem por suporte uma conjugação de fatores<sup>280</sup>. Em primeiro lugar, a verificação

---

<sup>276</sup> VIGILENCA ABAZI e FLUTURA KUSARI, “Comparing the proposed EU Directive on Protection of Whistleblowers with the principles of the European Court of Human Rights”, 2018, publicado em *Strasbourg Observers Blog*, disponível em [strasbourgobservers.com](http://strasbourgobservers.com).

<sup>277</sup> Parágrafo 46 e 47 do caso *Soares c. Portugal*. RODRIGO SERRA LOURENÇO aprecia este caso como sendo “um caso de escola de como frustrar a proteção do whistleblower” - RODRIGO SERRA LOURENÇO, “Aprender a denunciar na era da Técnica ...”, *ob. cit.*, pág. 187, nota de rodapé 10.

<sup>278</sup> Parágrafo 46 do caso *Soares c. Portugal* e parágrafo 42 do caso *Bargão e Domingos Correia c. Portugal*.

<sup>279</sup> Parágrafo 42 do caso *Bargão e Domingos Correia c. Portugal*.

<sup>280</sup> Assim, ALEXANDRE GUERREIRO - a boa-fé é uma combinação de quatro fatores: a forma como acede à informação, o percurso realizado para denunciar, a confirmação da autenticidade e a motivação no acesso à informação e na sua denúncia ou divulgação. *Vide* ALEXANDRE GUERREIRO, “A protecção de denunciante em Portugal...”, *ob. cit.*, pág. 166. Se é certo que compreendemos, julgamos uma duplicação de critérios.

dos motivos que fomentaram a apresentação da denúncia ou da divulgação<sup>281</sup>. Depois, “*in the belief that the information was true, that it was in the public interest to disclose it and that no other, more discreet, means of remedying the wrongdoing was available to him or her.*”<sup>282</sup>.

Ditou o caso *Guja c. Moldova* que o reporte de infrações motivado por quezílias pessoais ou até ataques pessoais, para atingir uma vantagem pessoal, p.e. ganhos pecuniários, não justificaria um nível de proteção particularmente forte<sup>283</sup>, não obstante também não justificar um “*particularly strong level of protection*”. Da interpretação retira-se que não legitima a não proteção, no seu todo, com base neste critério.

A boa-fé do denunciante foi posta em causa pelos Governos nos casos *Guja c. Moldova* e *Heinisch c. Alemanha*. No primeiro, o Governo alegou que a motivação do denunciante de alegada contribuição para a luta a corrupção e o tráfico de influência não foi explicada perante os tribunais nacionais, enfermando a sua boa-fé. Não convenceu o TEDH, que declarou a ação do denunciante de boa-fé, por não existir qualquer indício de que não eram esses os motivos, ainda que não apresentados nacionalmente<sup>284</sup>. No segundo, a denunciante apresentou como motivação o facto de julgar as condições uma real ameaça às condições de saúde dos idosos, por seu turno, o Governo fundava a denúncia em pretensões de pressão ao empregador para contratar mais trabalhadores. Com efeito, o Tribunal Europeu invocou a não alteração de quaisquer condições ainda que com queixas em relatórios anteriores, o facto de não serem ataques gratuitos, mas antes fundamentados, o não recurso imediato à divulgação pública, a procura e aconselhamento jurídico da denunciante e o facto de só haver apresentado queixa-crime aquando do despedimento<sup>285</sup>.

---

<sup>281</sup> “*The Court reasoned that the motive of the reporting employee is another determinant factor in deciding whether a particular disclosure should be protected or not.*” – EUROPEAN ENVIRONMENTAL BUREAU, *Whistleblowing Law in 2021, A Quick Guide – Legal risks and protections in Europe*, maio 2021, pág. 38.

<sup>282</sup> Parágrafo 77 do caso *Guja c. Moldova*. Confidencializamos que, *ab initio*, a parte final do parágrafo nos pareceu um mero resumo dos fatores autores, não sendo encarado como autonomizado e novamente avaliado.

<sup>283</sup> Parágrafo 77 do caso *Guja c. Moldova*.

<sup>284</sup> Parágrafos 92-94 do caso.

<sup>285</sup> Parágrafos 82 e 87 do caso.

Não foi posta em questão no caso *Bucur e Toma c. Roménia* (o denunciante justificou alegando que almejava o cumprimento da lei nacional)<sup>286</sup>, nem no caso *Gawlik c. Liechtenstein* (o tribunal nacional e o TEDH concluíram que não havia motivos para lá dos de interesse público)<sup>287</sup>, nem no caso *Halet c. Luxemburgo*<sup>288</sup>.

VIGILENCA ABAZI e FLUTURA KUSARI concluíram que, até 2018, o TEDH não havia recusado a concessão de proteção a denunciante com base neste critério<sup>289</sup>. Aderimos à constatação, em vista ao presente ano.

Posto isto, por forma a finalizar, cabe retomar à afirmação de que a diretiva europeia se baseou no TEDH. A comparação/comprovação da realidade desta afirmação foi explorada por VIGILENCA ABAZI e FLUTURA KUSARI, tendo por base não a Diretiva, mas antes a proposta de diretiva apresentada pela Comissão Europeia. As autoras arremataram que, globalmente, os princípios *Guja* foram respeitados pela proposta de diretiva<sup>290</sup>. Já com o teor da diretiva aprovada, a comparação foi igualmente feita por DIMITRIOS KAFTERANIS e ROBERT BROCKHAUS – a diretiva não exige boa-fé, ou seja, os motivos pessoais não são verificados; o critério da autenticidade não é exigido, antes a motivação razoável para denunciar. Tudo assim fez com que concluíssem por um nível de proteção da diretiva mais amigável que a jurisprudência do TEDH<sup>291</sup>.

Associamo-nos a HAVA CHARLOTTE LAN YURTTAGÜL, que destacou a necessidade de reavaliar o 5.º critério *Guja*, por forma a ir ao encontro do novo consenso europeu – o de rejeitar a motivação do denunciante *whistleblower* como fator de preponderância para atribuição de proteção.<sup>292</sup>

---

<sup>286</sup> Parágrafos 116-118 do caso *Bucur e Toma c. Roménia*

<sup>287</sup> Parágrafo 83 do caso *Gawlik c. Liechtenstein*.

<sup>288</sup> Parágrafo 92 do caso *Halet c. Luxemburgo*.

<sup>289</sup> VIGILENCA ABAZI e FLUTURA KUSARI, “Comparing the proposed EU Directive ...”, *ob. cit.*.

<sup>290</sup> O único princípio que considera que considera não respeitado pela proposta de diretiva é o dos canais de reportagem e divulgação. Porquanto, o TEDH não distingue entre denúncia interna e externa, sendo ambos encarados como internos. VIGILENCA ABAZI e FLUTURA KUSARI, “Comparing the proposed EU Directive ...”, *ob. cit.*.

<sup>291</sup> DIMITRIOS KAFTERANIS e ROBERT BROCKHAUS, “Time to reconsider Strasbourg’s whistleblower case law”, *European Law Blog – News and Comments on EU Law*, disponível em [europeanlawblog.eu](http://europeanlawblog.eu).

<sup>292</sup> HAVA CHARLOTTE LAN YURTTAGÜL, “Whistleblower Protection by the Council of Europe,...” *ob. cit.*, pág. 135.

#### 4. União Europeia

Complexas, longas e recorrentes foram as discussões relativas à possibilidade e necessidade de viabilizar a criação de base legal europeia horizontal que protegesse os denunciante *whistleblowers*. Com a aprovação da Diretiva (UE) 2019/1937 Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União, o panorama legislativo europeu alterou-se significativamente, oferecendo-lhes agora com uma base sólida de efetiva proteção. É o culminar de um almejado consenso europeu, como já referido<sup>293</sup>.

A preocupação com as pessoas que denunciam violações, em particular, com as do direito da União Europeia, há muito se constatava, firmando-se o seu papel primordial na descoberta e prevenção daquelas. Note-se, por exemplo, a Diretiva 2009/16/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, relativa à inspeção de navios pelo Estado do porto, que em que já se retira disposições específicas para proteger os “autores das denúncias”, garantindo-se a sua confidencialidade<sup>294</sup>. Ou, ainda, a Diretiva 2013/30/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de junho de 2013, relativa à segurança das operações offshore de petróleo e gás, onde se pretendeu assegurar que os Estados-Membros estabelecessem mecanismos de relato confidencial e até anonimato, porquanto, deviam construir e manter uma cultura forte de segurança, garantindo a cooperação dos trabalhadores baseada, por exemplo, na proteção dos denunciante<sup>295</sup>.

No que ao tema específico em análise concerne, referenciar o n.º 2 do art.º 63.º da Diretiva 2013/36/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento. Desta feita, a divulgação às autoridades competentes foi submetida ao exercício desta de boa-fé. Igual na Diretiva (UE) 2015/849,

---

<sup>293</sup> Ver Parte I da presente dissertação. Adicionamos apenas a nota de que o texto da diretiva foi aprovado com 591 votos a favor, 29 contra e 33 abstenções, em 705 eurodeputados. A fazer também referência à votação, MICHAEL PLACHTA, “Whistleblowers”, *International Enforcement Law Report*, vol. 35, n.º 5, maio de 2019, pág. 183.

<sup>294</sup> Art.º 18.º da Diretiva 2009/16/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, relativa à inspeção de navios pelo Estado do porto.

<sup>295</sup> Artigos 22.º e alínea iv) do n.º 1 do Anexo IV da Diretiva 2013/30/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de junho de 2013, relativa à segurança das operações offshore de petróleo e gás.

do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo - a divulgação de informações de boa-fé não constituía violação de quaisquer restrições<sup>296</sup>. Ainda que valorizando mais o interesse público, a Diretiva (UE) 2016/943, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2016, relativa à proteção de know-how e de informações comerciais confidenciais (segredos comerciais) contra a sua aquisição, utilização e divulgação ilegais, firma, no Considerando (20) que não se deve restringir a denúncia de irregularidades quando a divulgação de um segredo comercial seja feita por quem tenha todos os motivos para crer, de boa-fé, que a sua conduta preencheu os critérios adequados da diretiva<sup>297</sup>.

Do ponto de vista de orgânica interna, o Regulamento n.º 31 (CEE), n.º 11 (CEE) fixa o Estatuto dos Funcionários da união Europeia e o Regime aplicável aos outros agentes da Comunidade Económica Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica, na sua redação atual, prevê, nos artigos 22.º-A a 22.º-C, a transmissão de informações de elementos factuais, por parte de funcionários, que a elas tenham acesso em virtude do exercício das suas funções, e que possam acionar a presunção de existência de possíveis atividades ilegais. A sua comunicação<sup>298</sup> não lhe trará qualquer prejuízo caso tenha agido razoavelmente e de boa-fé<sup>299</sup>. Por seu turno, a comunicação prevista no art.º 22.º-B<sup>300</sup> o prejuízo para o funcionário não se verificará se acreditar, de boa-fé e razoavelmente, que a informação divulgada, bem como qualquer alegação nela contida, é substancialmente verdadeira.

O 22.º-A do presente Regulamento foi explorado e analisado no Acórdão do Tribunal da Função Pública da União Europeia (1.ª secção), datado de 2 de junho de 2016, no caso F-

---

<sup>296</sup> Art.º 37.º da Diretiva (UE) 2015/849, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo.

<sup>297</sup> Considerando (20) e art.º 5.º da Diretiva (UE) 2016/943, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2016, relativa à proteção de know-how e de informações comerciais confidenciais (segredos comerciais) contra a sua aquisição, utilização e divulgação ilegais.

<sup>298</sup> Ao seu superior hierárquico direto; Diretor-Geral; Secretário-Geral ou as pessoas em posição hierárquica equivalente; ou ao Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF).

<sup>299</sup> Artigo 22.º-A do referido Regulamento.

<sup>300</sup> Comunicada ao Presidente da Comissão, do Tribunal de Contas, do Conselho ou do Parlamento Europeu ou, ainda, ao Provedor de Justiça Europeu.

41/10 RENV - funcionário Moises Bermejo Garde contra o Comité Económico e Social Europeu. O primeiro, que havia sido despedido por denunciar um alegado assédio moral, foi considerado como funcionário denunciante cuja ação foi conforme com o referido art.º 22.º-A, isto é, agiu de boa-fé<sup>301</sup>. Para este Tribunal, o convite à análise da boa-fé implicou a conjugação dos seguintes fatores: “*la gravité des faits dénoncés, le caractère authentique ou vraisemblable des informations transmises et les modalités de communication utilisées*”<sup>302-303</sup>. Ademais, conforme explicação de HAVA YURTTAGÜL, ainda que no acórdão inicial haja sido apresentado um quarto critério – o da motivação – este, ao não ser avaliado no presente, não é considerado um critério e é um “*a surprising yet welcome deviation from the ECtHR case-law*”<sup>304</sup>.

Do ponto de vista institucional da UE, do Provedor de Justiça Europeu socorremos do Comunicado de Imprensa n.º 3/2015, de 2 de março de 2015, sob o título “*Ombudsman calls on EU institutions to adopt whistleblowing rules*” para encaminhar para as regras por este elaboradas e adotadas para uma eficaz denúncia de irregularidades<sup>305</sup>. Assim, é denunciante a pessoa que, de boa-fé, comunica informações, sendo esclarecido que “*a divulgação é feita de boa fé se o denunciante acreditar honesta e razoavelmente que as informações divulgadas, e qualquer alegação nela contida, são substancialmente verdadeiras. Presume-se a boa-fé, salvo prova em contrário.*”<sup>306</sup>.

---

<sup>301</sup> Parágrafos 18, 19 e 94 do Acórdão do Tribunal da Função Pública da União Europeia (1.ª secção), datado de 2 de junho de 2016, caso F-41/10 RENV.

<sup>302</sup> Parágrafo 78 do Acórdão do Tribunal da Função Pública da União Europeia (1.ª secção), datado de 2 de junho de 2016, caso F-41/10 RENV. Tradução livre: “a gravidade dos factos denunciados, a natureza autêntica ou provável das informações transmitidas e os meios de comunicação utilizados”.

<sup>303</sup> Para mais, HAVA CHARLOTTE LAN YURTTAGÜL, “Whistleblower Protection by the Council of Europe,…” *ob. cit.*, páginas 181-210.

<sup>304</sup> HAVA CHARLOTTE LAN YURTTAGÜL, “Whistleblower Protection by the Council of Europe,…” *ob. cit.*, pág. 191.

<sup>305</sup> Disponível em [www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu).

<sup>306</sup> Art.º 2.º do Staff Regulations of the Ombudsman's Office.



#### 4.1. O iter da diretiva relativa à proteção das pessoas que denunciam violações da União

No âmbito do combate à criminalidade organizada, corrupção e branqueamento de capitais, o Parlamento Europeu, em 2013, instou a Comissão a apresentar, até finais de 2013 uma proposta legislativa que estabelecesse um programa europeu eficaz e abrangente para a proteção daqueles que detetam casos de má gestão e irregularidades, nos setores público e privado, e denunciam os casos de corrupção, solicitando também aos Estados-Membros que adotem medidas adequadas para a proteção dos denunciadores, por reforçar, até, mecanismos de transparência e integridade<sup>307</sup>.

A propósito do autointitulado “O papel dos autores de denúncias na proteção dos interesses financeiros da União Europeia”, em 2017, lamentando a inexistência de apresentação de propostas legislativas em sentido convergente com o supra exposto<sup>308</sup>, o Parlamento Europeu exortou a Comissão a fazê-lo, assim como exortou os Estados-Membros a acautelar o Princípio da proteção dos denunciadores *whistleblowers* nas legislações nacionais<sup>309</sup>. Para tal, considerou que, em conformidade com a jurisprudência do TEDH, os autores das denúncias tinham de agir de boa-fé para proteger o interesse público<sup>310</sup>.

O conceito de “boa-fé” é absolutamente retirado pelo Parlamento Europeu em 2017, tanto na sua Proposta de Resolução<sup>311</sup>, como na efetiva Resolução “Medidas

---

<sup>307</sup> Parágrafos 14 e 70 da Resolução do Parlamento Europeu, de 23 de outubro de 2013, sobre a criminalidade organizada, a corrupção e o branqueamento de capitais: recomendações sobre medidas e iniciativas a desenvolver, (2013/2107(INI)).

<sup>308</sup> Parágrafo 1 da Resolução do Parlamento Europeu, de 14 de fevereiro de 2017, sobre o papel dos autores de denúncias na proteção dos interesses financeiros da União Europeia, (2016/2055(INI)).

<sup>309</sup> Parágrafo 6 da Resolução do Parlamento Europeu, de 14 de fevereiro de 2017, sobre o papel dos autores de denúncias na proteção dos interesses financeiros da União Europeia, (2016/2055(INI)).

<sup>310</sup> Considerandos K e L da Resolução do Parlamento Europeu, de 14 de fevereiro de 2017, sobre o papel dos autores de denúncias na proteção dos interesses financeiros da União Europeia, (2016/2055(INI)).

<sup>311</sup> COMISSÃO DOS ASSUNTOS JURÍDICOS, Relatório - A8-0295/2017 - Relatório sobre as medidas legítimas para proteger os denunciadores que agem no interesse público ao divulgarem informações confidenciais de empresas e organismos públicos (2016/2224(INI)), datado de 10/10/2017, relatado por VIRGINIE ROZIERE, disponível em [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

legítimas para proteger os denunciantes que agem no interesse público<sup>312</sup>. Na proposta de Resolução, considerou-se que os denunciantes tinham de agir com base em motivos razoáveis, que os levassem a crer na veracidade das informações transmitidas. Mais, ainda que se viessem a revelar factos errados, não passíveis de lesar o interesse público, apenas importava se, no momento da denúncia, tinham os tais motivos razoáveis que o convencessem que eram factos verdadeiros<sup>313</sup>. Ainda que nenhum parecer de qualquer comissão se tivesse debruçado diretamente sobre a questão, denota-se em conformidade com o que dizem ser a jurisprudência do TEDH, o denunciante devia agir de boa-fé para proteger o interesse público<sup>314</sup>.

Adotada a Resolução<sup>315</sup>, ficou evidenciada a opção de retirada da “boa-fé” no que concerne à proteção dos denunciantes *whistleblowers*, em contrapartida da formulação “motivos razoáveis” – “ninguém deve perder o benefício da proteção (...) desde que, no momento da denúncia, tenha tido motivos razoáveis que a tenham levado a crer na sua veracidade”<sup>316</sup>.

Na mesma linha, o tão exortado pacote de medidas<sup>317</sup>, incluindo o da proposta de diretiva<sup>318</sup>, foi apresentado, em 2018, pela Comissão Europeia. Na comunicação da Comissão Europeia ao Parlamento, ao Conselho e ao Comité Económico e Social

---

<sup>312</sup> Resolução do Parlamento Europeu, 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)), P8\_TA(2017)0402.

<sup>313</sup> Considerando T e parágrafos 14, 38 e 51 da Proposta de Resolução. Vide PARLAMENTO EUROPEU, Relatório - A8-0295/2017 - Relatório 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)), datado de 10/10/2017, apresentado pela Comissão dos Assuntos Jurídicos e relatado por VIRGINIE ROZIÈRE, disponível em [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

<sup>314</sup> Parágrafo 16 do Parecer da Comissão do Ambiente, da Saúde Pública e da Segurança Alimentar, Considerando F do Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais. Vide COMISSÃO DOS ASSUNTOS JURÍDICOS, Relatório - A8-0295/2017 - Relatório 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)), datado de 10/10/2017, relatado por VIRGINIE ROZIÈRE, disponível em [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

<sup>315</sup> Resolução do Parlamento Europeu, 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)), P8\_TA(2017)0402.

<sup>316</sup> Parágrafos 37 e 50 da referida resolução.

<sup>317</sup> Não deixa de ser curiosa a introdução à comunicação que, ao invés de referir a pressão do Parlamento Europeu, refere os escândalos públicos – LuxLeaks, Panama Papers, Paradise Papers, Dieselgate e Cambridge Analytica.

<sup>318</sup> Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à proteção das pessoas que denunciam infrações ao direito da União, COM(2018) 218 final.

Europeus, a que designaram “Reforço da proteção dos denunciantes à escala da UE”<sup>319</sup>, a designação “boa-fé” não tem qualquer aparição, ao invés dos “motivos razoáveis para crer que a informação comunicada é verdadeira”<sup>320</sup>. Não olvidando a menção ao desencorajamento de “comunicação de irregularidades mal-intencionada”<sup>321</sup>, interpretamos no sentido de nada estar relacionado com a motivação do denunciante *whistleblower*, mas antes única e exclusivamente com o garantir de denúncias verídicas. Isto agregando à análise da proposta de diretiva.

Ora, em primeiro lugar, o n.º 1 do artigo 13.º da proposta de diretiva:

*“Beneficiam de proteção ao abrigo da presente diretiva os denunciantes que, à data da denúncia, tenham motivos razoáveis para crer que as informações comunicadas são verdadeiras e caem no âmbito de aplicação da presente diretiva.”*

Parece-nos, por si só, claro que a motivação (entendida como real intenção da pessoa) não foi tida em conta. Se tal não bastasse, da leitura conjunta com a exposição de motivos anexa à proposta de diretiva e o considerando (60), a Comissão aclarou que a razoabilidade na crença na veracidade era uma salvaguarda essencial contra comunicações abusivas ou mal-intencionadas, garantindo que as pessoas que transmitam informações erradas não gozassem de proteção, *a contrario*, garantindo que a proteção não desaparecesse quando a pessoa transmitisse informações imprecisas de boa-fé. Ora, a má intencionalidade na denúncia a que se faz menção remete-nos para a efetiva transmissão errada de informações, e não em intenções correspondentes com vingança, por exemplo<sup>322</sup>.

Portugal, isto é, da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias emitiu parecer da proposta de diretiva no sentido de remetê-la à Comissão de Assuntos Europeus, esclarecida de que “*a proposta de diretiva confere*

---

<sup>319</sup> COM(2018) 214 final.

<sup>320</sup> COM(2018) 214 final, pág. 8.

<sup>321</sup> COM(2018) 214 final, pág. 8.

<sup>322</sup> Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à proteção das pessoas que denunciam infrações ao direito da União, COM(2018) 218 final.

*proteção aos denunciantes que, à data da denúncia, tenham motivos razoáveis para crer que as informações comunicadas são verdadeiras*<sup>323</sup>.

Encaminhada a proposta à Comissão dos Assuntos Jurídicos, esta aprovou a proposta de diretiva em 1.ª leitura, ainda que no seu Relatório, redigido por VIRGINIE ROZIÈRE, apresentado em plenário, se hajam proposto alterações<sup>324</sup>. Ficamos convencidos, mediante as alterações que se propuseram<sup>325</sup> à proposta de diretiva, que houve uma tentativa de não eliminar o conceito de “boa-fé”, antes de o clarificar. E isto fazendo-o corresponder aos “motivos razoáveis”. Vejamos o aditamento introduzido no art.º 3.º em comparação com a proposta de diretiva da Comissão, a saber, a definição (14-A): “*«Boa-fé», a convicção razoável de um denunciante, à luz das circunstâncias e das informações de que dispõe no momento da denúncia, de que as informações que transmite são verdadeiras e abrangidas pelo âmbito de aplicação da presente diretiva.*”.

Pelo exposto, no nosso entendimento, a Comissão dos Assuntos Jurídicos enquadrou a boa-fé dos denunciantes como critério para garantir, pelo menos, uma convicção razoável de fidedignidade das denúncias ou divulgação.

Ora, aprovada a diretiva europeia, em 16 de abril de 2019, em 1.ª leitura, o Parlamento Europeu adotou, no mesmo dia, uma Resolução legislativa<sup>326</sup>. Após aprovação do Conselho Europeu<sup>327</sup>, foi publicada no Jornal Oficial da União Europeia em 26 de novembro de 2019.

---

<sup>323</sup> Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias quanto à Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à proteção das pessoas que denunciam infrações ao direito da União, COM(2018)218 final, pág. 10.

<sup>324</sup> Relatório sobre a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à proteção das pessoas que denunciam infrações ao direito da União, A8-0398/2018.

<sup>325</sup> Falamos das propostas de alteração ao considerando (60), art.º 2.º, e art.º 3.º da proposta de diretiva.

<sup>326</sup> Resolução legislativa do Parlamento Europeu, de 16 de abril de 2019, sobre a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à proteção das pessoas que denunciam infrações ao direito da União, P8\_TA-PROV(2019)0366.

<sup>327</sup> Foi assinada pelo Presidente do Parlamento Europeu e pelo do Conselho em 23 de outubro de 2019.

A diretiva europeia contém uma única vez a palavra “boa-fé”<sup>328</sup>, dado factual indicativo da posição adotada. No considerando (32) e no n.º 1 do art.º 6.º, a Diretiva impõe que para beneficiarem da sua proteção, os denunciantes *whistleblowers* deverão ter motivos razoáveis para considerar que, atendendo às circunstâncias e às informações de que dispõem no momento da denúncia, os factos por si denunciados são verdadeiros. A par da adoção *ipsis verbis* do considerando (60) da proposta de diretiva, a Diretiva é imperativa na parte final do considerando (32):

***“Os motivos que levam os denunciantes a fazer a denúncia deverão ser irrelevantes para a decisão sobre se lhe deverá ser concedida proteção.”***

Tanto é firme que se tratou de se referir a veracidade/falsidade das informações e nunca aos motivos dos denunciantes *whistleblowers*, que no n.º 2 do art.º 23.º da Diretiva se assegurou aos Estados-Membros a possibilidade de prever sanções para os denunciantes *whistleblowers* nos casos em que, com conhecimento de causa, denunciou ou divulgou informações falsas. Assim, deverá ser devidamente penalizado aquele que delibera e com o devido conhecimento denuncia ou divulga factos falsos.

Assim sendo, cerramos com a clara e inequívoca convicção de que a diretiva europeia retira completamente o critério da motivação para concessão da tutela os denunciantes<sup>329</sup>, focando-se na crença razoável da verdade intrínseca ao relatado.

VANESSA LOPES ANDRADE escreve que a *“irrelevância da motivação do denunciante representa o eliminar de um entrave e o foco no que é verdadeiramente relevante, ou seja, a veracidade dos factos denunciados ou os motivos razoáveis que levaram o denunciante a acreditar que o eram.”*<sup>330</sup>.

---

<sup>328</sup> No considerando (9), por remissão a outros atos legislativos.

<sup>329</sup> Partilha-se da opinião de MARIA RITA PINHEIRO BUGALHO, que analisa o âmbito de aplicação pessoal da diretiva e que acrescenta, aliás, que a motivação apenas releva negativamente, ou seja, quando o denunciante conhece a falsidade da denúncia e age para difamar o denunciado - MARIA RITA PINHEIRO BUGALHO, *Whistleblowing: A Denúncia e o Denunciante, Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Católica Portuguesa, 2020, pág. 19.*

<sup>330</sup> VANESSA LOPES ANDRADE, *A Proteção do Whistleblower e o Impacto da sua Consagração nas Relações Laborais no Direito Português - Um estudo à luz da Diretiva (EU) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do*

BRIS DZIDA e THOMAS GRANETZNY debruçaram-se sobre o art.º 6.º da diretiva e frisaram que a proteção do denunciante *whistleblower* não dependia dos motivos com que transmitia a informação, ainda que fosse, por exemplo, para solicitar um aumento salarial<sup>331</sup>.

No Parecer do Tribunal de Contas n.º 4/2018, a que a diretiva europeia teve em conta – e aderiu –, estabeleceu-se que um dos critérios para a proteção dos denunciantes *whistleblowers* era o dever de ter motivos razoáveis para crer que denunciavam ou divulgavam informações verdadeiras.

O foco no critério dos “motivos razoáveis” por parte da diretiva europeia alertou VANESSA LOPES ANDRADE para a necessidade de concretização da expressão<sup>332</sup>, por falta de clareza – o que vulnerabilizava –, julgando passível de aplicação segundo o critério de diligência do homem médio<sup>333</sup>. ALEXANDRE GUERREIRO considerou que a diretiva europeia pretendeu corresponder ao critério da autenticidade da informação e, parcialmente da boa-fé<sup>334</sup>.

## 5. Perspetivas doutrinárias

Com a legislação norte-americana como fundo, ROBERT G. VAUGHN, em 1999, conceptualizou os “*whistleblowers*” e respetivos “*standard for disclosure*”<sup>335</sup>. Com efeito, concluiu que a maioria dos Estados exigia a crença razoável na veracidade das informações, sendo este um critério objetivo. Ou seja, uma pessoa razoável, na posição do denunciante *whistleblower* acreditaria na veracidade do transmitido. A acrescentar, certos estatutos

---

*Conselho de 23 de outubro de 2019, Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Católica Portuguesa, 2021, pág. 23-24.*

<sup>331</sup> BRIS DZIDA e THOMAS GRANETZNY, “Die neue EU-Whistleblowing-Richtlinie und ihre Auswirkungen auf Unternehmen”, *NZA*, 2020, edição 18, páginas 1201-1207.

<sup>332</sup> À data de entrega da dissertação, a opção política de adoção do critério da fundamentação séria ainda não era conhecida.

<sup>333</sup> VANESSA LOPES ANDRADE, “A Proteção do Whistleblower e o Impacto da sua Consagração nas Relações Laborais no Direito Português ...”, *ob. cit.*, págs 30-31.

<sup>334</sup> Alusão clara à jurisprudência do TEDH - ALEXANDRE GUERREIRO, “A protecção de denunciantes em Portugal...”, *ob. cit.*.

<sup>335</sup> ROBERT G. VAUGHN, “State Whistleblower Statutes and the Future of Whistleblower Protection”, *Administrative Law Review*, Spring, 1999, vol. 51, n.º 2, págs. 603-605.

aliavam-lhe a boa-fé, outros um requisito idêntico (não ser protegido se atuar conhecendo a falsidade da denúncia ou ainda outros, se negligentemente, não conhecerem da sua falsidade ou verdade)<sup>336</sup>.

Por seu turno, poucos estatutos previam apenas a exigência da boa-fé, isto é, a exclusão da proteção caso haja conhecimento da falsidade ou a ação negligente de desconhecer a verdade ou falsidade; outros, ainda, definem-na como crença razoável “*reasonable belief*”<sup>337</sup>.

Mais exigentes, dois estatutos. Só seria mesmo protegido quem divulgasse informação verdadeira, independentemente da crença razoável ou boa-fé<sup>338</sup>.

E ainda, estatutos que avaliavam a motivação para eventualmente retirar proteção. O autor julgou estas disposições desencorajadoras da denúncia, concentrando-se a atenção no relator e não na verdadeira essência da informação e tornando irrelevante os critérios da boa-fé e da crença razoável, por ser, por si só, passível de negação de proteção<sup>339</sup>.

DAVID BANISAR, num artigo publicado em 2011, referiu que o requisito da boa-fé podia constituir uma barreira à divulgação de denúncias, não devendo este focar-se na motivação do denunciante, mas antes na veracidade da denúncia<sup>340</sup>.

Para demonstrar a desnecessidade do requisito, o autor, para lá de esclarecer que os denunciantes podiam ter vários motivos, auxiliou-se em diversos dados factuais. Exemplificou com o *Canadian Public Sector Integrity Officer*, que já havia observado que o teste da boa-fé era difícil pela impossibilidade de avaliar e ter a certeza da verdadeira motivação; com dados factuais vindos da Austrália, que nos 3 primeiros anos da lei do *whistleblowing* não encontrou quaisquer casos de má-fé; com o *The Shipman Inquiry*, que recomendou expressamente a retirada do requisito na *Public Interest Disclosure Act* por ser

---

<sup>336</sup> ROBERT G. VAUGHN, “State Whistleblower Statutes...”, *ob.cit.*, págs. 603-604.

<sup>337</sup> ROBERT G. VAUGHN, “State Whistleblower Statutes...”, *ob.cit.*, pág. 604.

<sup>338</sup> ROBERT G. VAUGHN, “State Whistleblower Statutes...”, *ob.cit.*, pág. 604.

<sup>339</sup> ROBERT G. VAUGHN, “State Whistleblower Statutes...”, *ob.cit.*, págs. 604-605.

<sup>340</sup> DAVID BANISAR, “Whistleblowing: International Standards and Developments”, *Irma E Sandoval*, editado por *Contemporary Debates on Corruption and Transparency: Rethinking State, Market, and Society*, I. Sandoval, World Bank-Institute for Social Research, UNAM, Washington, D.C., 2011.

um impedimento desnecessário; ou, ainda, a limitação severa na aceitação de recursos com base nos motivos dos denunciante por parte dos tribunais norte-americanos<sup>341</sup>.

Por fim, aquele que ajuizamos como um dos artigos mais interessantes nesta matéria. PETER BOWAL, em 2013, num artigo intitulado “Malice and Whistleblowing”, sentenciou<sup>342</sup> que, embora a boa-fé possa ser vista como um pré-requisito que possibilite uma triagem às denúncias falsas<sup>343</sup>, filtrando as que sejam efetivamente verdadeiras e possibilitando o esgotamento dos recursos com investigações infrutíferas, gera muita incerteza e deve ser descartada:

- Por ser um conceito inconsistente e de aplicação confusa;
- Por fazer com que o ónus da prova recaia sobre o denunciante *whistleblower*,
- Por ser assimétrico;
- Por proibidade;
- Pelo problema da procuração.

Com efeito, em primeiro lugar, o autor entendeu a boa-fé de tal forma inconsistente e vaga<sup>344</sup> que gerava perda de sentido – “*In practice, it means different things to different people and even will be applied differently by the same person according to the context*”<sup>345</sup>. Com auxílio à jurisprudência do Reino Unido, a boa-fé é a crença positiva– não imprudente - na verdade, critério subjetivo que não faz com que quem seja “*stupid, hasty, rash, improvident, credulous, foolish, unfair, pig-headed, obstinate, careless, impulsive or irrational*”, configure um denunciante *whistleblower* de má-fé, acrescentando-se que deve prosseguir o interesse público ao invés de ser motivada por interesses pessoais<sup>346</sup>. O artigo expôs a dificuldade cronológica inerente a estes requisitos, abordando, nomeadamente, a

---

<sup>341</sup> Vide nota de rodapé anterior.

<sup>342</sup> “*After first canvassing the global popularity of the good faith standard in whistleblowing legislation*” - PETER BOWAL, “Malice and Whistleblowing,” *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, vol. 2, n.º 3, setembro-outubro 2013, pág. 8.

<sup>343</sup> Segundo o autor e estudos levados a cabo pelas ciências sociais, raramente os denunciante são mentirosos ou maliciosos. PETER BOWAL, “Malice and Whistleblowing, *ob.cit.*, pág. 19.

<sup>344</sup> DANIELE SANTORO e MANOHAR KUMAR consideraram o critério controverso, muito graças à natureza subjetiva - DANIELE SANTORO e MANOHAR KUMAR, *Speaking Truth to Power – A Theory of Whistleblowing, in Philosophy and Politics – Critical Explorations*, vol.6, (eds.) DAVID M. RASMUSSEN e ALESSANDRO FERRARA, Springer, 2018, pág. 35.

<sup>345</sup> PETER BOWAL, “Malice and Whistleblowing, *ob.cit.*, pág. 12.

<sup>346</sup> PETER BOWAL, “Malice and Whistleblowing, *ob.cit.*, pág. 13-16.



dificuldade de estabelecer uma denúncia como verdadeira ou falsa antes de quaisquer investigações<sup>347</sup>.

Quanto ao ónus da prova, no entendimento do autor, ao exigir boa-fé ao denunciante *whistleblower*, esta não se presume. Muito pelo contrário. O que se presume é a má-fé, recaindo sempre o ónus de provar a boa-fé da denúncia ao transmitente<sup>348</sup>.

Relativamente à assimetria, vejamos. Segundo o autor, a boa-fé concentra-se exclusivamente no denunciante *whistleblower* e nunca na própria denúncia. Mais, não existe qualquer critério semelhante para aquele que a recebe, que processa a denúncia.

O motivo da proibidade para rejeitar o critério da boa-fé é por demais evidente: a falta de boa-fé não inviabiliza a veracidade dos factos alegados<sup>349</sup>.

Por último, no que toca ao “the proxy problem”, o autor revelou que o critério da boa-fé pode ser usado para, intencional e inadvertidamente, rejeitar denúncias, por ser de aversão humana a receção de informação problemática, que deve ser gerida e abordada eficazmente<sup>350</sup>.

Na conclusão, PETER BOWAL avançou que a boa-fé correspondia a uma crença honesta e não imprudente, a má-fé encarnava a mentira, o ludibriar de provas. Ambos, no entanto, construções sociais da realidade<sup>351</sup>.

## 6. Breve referência ao caso do Reino Unido

O Reino Unido, para lá de ter sido pioneiro<sup>352</sup> em implementar medidas de proteção dos denunciantes *whistleblowers* na Europa, é tido como referência ou, pelo menos, bússola no que toca à discussão das condições para ver a tutela efetivada. Isto porque 15 anos após a alteração à *Employment Rights Act de 1996* (ERA) pela *Public Interest Disclosure Act de*

---

<sup>347</sup> PETER BOWAL, “Malice and Whistleblowing, ob.cit, pág. 16.

<sup>348</sup> PETER BOWAL, “Malice and Whistleblowing, ob.cit, págs. 16-17.

<sup>349</sup> PETER BOWAL, “Malice and Whistleblowing, ob.cit, págs. 19-20

<sup>350</sup> PETER BOWAL, “Malice and Whistleblowing, ob.cit, págs. 20-23.

<sup>351</sup> PETER BOWAL, “Malice and Whistleblowing, ob.cit, págs. 24-25.

<sup>352</sup> ELSA MARIANO, “A protecção dos denunciantes (*whistleblowers*)”, *Boletim da Ordem dos Advogados*, Edição Especial, janeiro/fevereiro 2020.

1998 (PIDA), o Parlamento do Reino Unido enveredou pela opção de retirar o critério da boa-fé<sup>353</sup> das condições impostas. Vejamos.

A *Employment Rights Act* “é a lei mais importante das relações de trabalho do Reino Unido”<sup>354</sup>. Foi alterada pela *Public Interest Disclosure Act de 1998*, primeira lei do país a prever a proteção dos denunciadores *whistleblowers*, introduzindo na ERA a parte IVA “*Protected Disclosures*”, as respetivas secções 43A a 43L.

De acordo com a PIDA 1998, entendia-se que para um trabalhador ser protegido tinha de apresentar uma crença razoável<sup>355</sup> de que pretendia demonstrar, por exemplo, que um crime havia sido cometido, estava a ser ou seria suscetível de ser<sup>356</sup>. Para além disso, acrescia que devia acreditar razoavelmente – “*reasonable belief*” – na veracidade das informações que denunciava, assim como devia preencher o critério da boa-fé<sup>357</sup>.

Os conceitos de “*reasonable belief*” e de “*good faith*” foram analisados jurisprudencialmente.

PETER BOWAL padronizou o principal caso sobre denúncias de boa-fé (caso *Street v Derbyshire Unemployed Worker’s Centre*<sup>358</sup>)<sup>359</sup> no Reino Unido desta forma: “*honest, non-reckless belief in the truth of the report*”<sup>360</sup>. No parágrafo 41, a decisão judicial começou por referir que, fora do contexto, boa-fé significava honestidade; contextualmente, mais difícil de elaborar, poderia enquadrar-se com recurso à verdade, ou com a intenção com a qual a

---

<sup>353</sup> Ainda que não haja sido totalmente retirado.

<sup>354</sup> A afirmação é de DIOGO MIGUEL DUARTE SILVA. Vide DIOGO MIGUEL DUARTE SILVA, *A proteção do Whistleblower na relação jurídico-laboral*, dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2017, pág. 25.

<sup>355</sup> Uma crença pode ser razoavelmente sustentada e ainda assim estar errada. Vide parágrafo 75 do caso *Babula v. Waltham Forest College*, proc. n.º A2/2006/1200, de 07 março de 2007, [2007] EWCA Civ 174.

<sup>356</sup> Secção 43B(1). Para a divulgação ser passível de proteção aos trabalhadores, era-lhes exigida a crença razoável que decorria, pelo menos, 1 de 6 tipos de situações: (a) uma infração penal cometida, a ser cometida ou suscetível de ser o ser; (b) que uma pessoa incumpriu, está a incumprir ou provavelmente deixará de cumprir qualquer obrigação legal a que esteja sujeita; (c) que um erro judicial ocorreu, está a ocorrer ou é provável que ocorra; (d) que a saúde ou a segurança de qualquer indivíduo esteve, está ou pode estar em perigo; (e) que o meio ambiente foi, está a ser ou provavelmente será danificado, ou; (f) que as informações tendentes a mostrar qualquer assunto que se enquadre em qualquer um dos parágrafos anteriores foi, está a ser ou é provável que seja deliberadamente ocultado.

<sup>357</sup> Secções 43B, 43C, 43D, 43F, 43G e 43H da PIDA 1998.

<sup>358</sup> *Caso Street v Derbyshire Unemployed Worker’s Centre*, [2004]EWCA Civ 964, Proc. N.º A1/2003/2130.

<sup>359</sup> PETER BOWAL, “*Malice and Whistleblowing*”, *ob.cit.*, pág. 14. O acórdão também é citado por outras fontes. Vide DIOGO MIGUEL DUARTE SILVA, “*A proteção do Whistleblower na relação jurídico-laboral*”, *ob.cit.*, págs. 30-31; ou CELINA CARRIGY, “*Denúncia de Irregularidades no Seio das Empresas (Corporate Whistle Blower)*”, *Caderno do Mercado de Valores Mobiliários*, vol. 21, n.º 1, 2005, pág. 44.

<sup>360</sup> *Ibid*, pág. 15. Tradução livre: “*honest, não imprudente crença na verdade da denúncia*”.

proteção foi admitida e com a malícia, isto é, os motivos que subjazem à denúncia – a honestidade e a inexistência de segundas intenções. Ou seja, a um trabalhador era exigida além da boa-fé, entendida como crença razoável na veracidade das informações, nenhum motivo de ganho pessoal. No Parágrafo 53 e 56, expressamente se indicou que ao Tribunal cabe perceber se a denúncia foi motivada por alguma vantagem que o denunciante pretendesse dela retirar e ou por motivo que equivalesse a má-fé, e, nesse caso, independentemente da crença na veracidade, ao denunciante *whistleblower* não seria concedida a proteção prevista da ERA. *In casu*, o Tribunal julgou que o motivo da denúncia, senão o único, focava-se no “personal antagonism” – antagonismo pessoal - da denunciante para com o denunciado<sup>361-362</sup>.

No que diz respeito aos “reasonable belief”<sup>363</sup> – crença razoável na veracidade<sup>364</sup> -, tal como já referido, ponto assente dado pelo Tribunal no caso *Babula v. Waltham Forest College*<sup>365-366</sup> foi que esta crença não implicava uma efetiva veracidade<sup>367</sup>. Com efeito, bastava que a crença, a convicção do trabalhador em como o que transmite se enquadra efetivamente numa divulgação qualificada<sup>368</sup> (critério subjetivo); fosse razoável aos olhos dos padrões jurisprudenciais (critério objetivo).

No entanto, em 2013, com a *Enterprise and Regulatory Reform Act 2013*<sup>369</sup>, o Parlamento do Reino Unido optou por omitir da PIDA 1998 “the words “in good faith””<sup>370-</sup>

---

<sup>361</sup> Parágrafo 58 do Caso *Street v Derbyshire Unemployed Worker’s Centre*, [2004]EWCA Civ 964, Proc. N.º A1/2003/2130.

<sup>362</sup> Para mais, JEANETTE ASHTON, “15 Years of Whistleblowing Protection under the Public Interest Disclosure Act 1998: Are We Still Shooting the Messenger?”, *Industrial Law Journal*, vol. 44, n.º 1, março 2015, págs. 29-52.

<sup>363</sup> Conceito presente na secção 43B(1), para julgar a denúncia enquadrável, ou não, no âmbito da ERA 1996.

<sup>364</sup> DAVID LEWIS demonstrou não concordar com este requisito em 2006: “Unfortunately, the legislation requires reasonable belief to be demonstrated and it is unclear how firm the grounds for belief must be. (...) Unless the legislation is construed purposively and reasonable investigations undertaken by workers to support their belief are treated as part of the disclosure itself, people will simply err on the side of caution and choose to remain silent” - DAVID LEWIS, “Whistleblowers, Reasonable Belief and Data Protection Issues”, *Industrial Law Journal*, vol. 35, n.º 3, setembro de 2006, págs. 326-327.

<sup>365</sup> Caso *Babula v. Waltham Forest College*, proc. n.º A2/2006/1200, de 07 março de 2007, [2007] EWCA Civ 174.

<sup>366</sup> Neste caso, estava em causa o preenchimento da secção 43B(1)(a) da ERA 1996.

<sup>367</sup> Parágrafos 75, 77, 78 do Caso *Babula v. Waltham Forest College*, proc. n.º A2/2006/1200, de 07 março de 2007, [2007] EWCA Civ 174.

<sup>368</sup> Secção 43B(1) ERA 1996.

<sup>369</sup> Em particular, dos pontos 17 a 20.

<sup>370</sup> 18(1) da ERA 2013.

<sup>371</sup>, não obstante a sua demonstração não deixar de ser totalmente irrelevante - ainda que factualmente verdadeira, a má-fé do denunciante *whistleblower* pode reduzir a sua compensação<sup>372</sup> até ao limite máximo de 25%<sup>373</sup>.

A título de esmero, DAVID LEWIS avaliou o impacto da PIDA 10 e 19 anos após a sua entrada em vigor. Segundo o autor, em 2010 apenas 23% dos cidadãos inquiridos num estudo tinham consciência da proteção legal pela PIDA conferida, concluindo que, ainda não se pudesse dizer que tenha sido um fracasso – ou um sucesso -, não encorajou a denúncia, antes apenas protegeu as “denúncias qualificadas”<sup>374</sup>. Nota para o facto de referir que a boa-fé permitiu que a atenção se focasse na mensagem mais do que no motivo da denúncia, oportunidade para referir que as falsas denúncias deviam ser criminalizadas<sup>375</sup>. Em 2017, recomendou um estatuto autónomo em alternativa à ERA 1996, porquanto a PIDA 1998 já não refletia as melhores práticas internacionais, devendo, por exemplo, retirar o requisito do interesse público devido à incerteza<sup>376</sup>.

## **7. Estado da Arte em Portugal antes da implementação da Lei n.º 93/2021, de 20/12.**

### **7.1. Breve abordagem ao denunciante, à denúncia no ordenamento jurídico português e às penalizações por denúncias falsas.**

---

<sup>371</sup> Por seu turno, introduziu o critério do interesse público na secção 43B(1).

<sup>372</sup> Não é tida como recompensa.

<sup>373</sup> 18(5) da ERA 2013.

<sup>374</sup> DAVID LEWIS, “Ten Years of Public Interest Disclosure Act 1998 Claims: What Can We Learn from the Statistics and Recent Research?”, *Industrial Law Journal*, vol. 39, n.º 3, setembro 2010, págs. 325, 328.

<sup>375</sup> DAVID LEWIS, “Ten Years of Public Interest Disclosure Act 1998...”, pág. 328.

<sup>376</sup> DAVID LEWIS, “Nineteen years of whistleblowing legislation in the UK: is it time for a more comprehensive approach?”, *International Journal of Law and Management*, vol. 59, n.º 6, outubro de 2017, págs. 30-31.

Do ponto de vista criminal<sup>377</sup>, o ordenamento jurídico português concede a todos os cidadãos a possibilidade de denunciar<sup>378</sup> - denúncia facultativa<sup>379</sup>-, falando-se até, num direito à denúncia e mesmo em dever cívico de denúncia.

Todavia, a denúncia é um conceito sem concretização nem no Código do Processo Penal, nem no Código Penal. Segundo o Ministério Público, “*Denunciar significa fazer o relato de factos perante a entidade competente: contar o quê, quem, quando, onde, como, porquê.*”<sup>380</sup>. GERMANO MARQUES DA SILVA, por seu turno, define denúncia como a “transmissão ao Ministério Público do conhecimento de factos com eventual relevância criminal, na forma estabelecida por lei, para efeitos de procedimento criminal.”<sup>381</sup> A diretiva europeia em análise, no artigo reservado a definições, não descarta de concretizar a de “denúncia” – “«Denúncia» ou «comunicação de informações», «denunciar», ou «comunicar informações», a comunicação verbal ou escrita de informações sobre violações”<sup>382</sup>.

Qualquer denúncia – não só a efetuada por denunciante *whistleblowers* - pode, assim, ser vista como o meio utilizado para fazer chegar às autoridades irregularidades e violações<sup>383</sup>, constituindo um importante meio para iniciar um procedimento criminal,

---

<sup>377</sup> Ainda que o RGPDI não preveja, apenas, ilícitos criminais.

<sup>378</sup> Com fundamento constitucional no art.º 20.º (Acesso ao direito e tutela jurisdicional efetiva) - *A todos é assegurado o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos.* A este propósito, cf. J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *CRP – Constituição da República Portuguesa Anotada*, Art.ºs 1.º a 107.º, Coimbra: Coimbra Almedina, 4.ª edição revista, 2007, págs. 406-419. Também, o art.º 52.º (Direito de petição e direito de ação popular) - *Todos os cidadãos têm o direito de apresentar, individual ou coletivamente, aos órgãos de soberania, aos órgãos de governo próprio das regiões autónomas ou a quaisquer autoridades petições, representações, reclamações ou queixas para defesa dos seus direitos, da Constituição, das leis ou do interesse geral e, bem assim, o direito de serem informados, em prazo razoável, sobre o resultado da respetiva apreciação. da CRP.* Sobre a admissibilidade de participação do cidadão na Justiça, JOÃO ANTÓNIO ALENCASTRE DE MATOS RAMOS, “A proteção de denunciante de corrupção e criminalidade conexa”, Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Forenses apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2018, págs.54 e ss.

<sup>379</sup> Art.º 244.º do CPP – “Qualquer pessoa que tiver notícia de um crime pode denunciá-lo ao Ministério Público, a outra autoridade judiciária ou aos órgãos de polícia criminal, salvo se o procedimento respectivo depender de queixa ou de acusação particular.”

<sup>380</sup> Esta informação consta no endereço eletrónico oficial do Ministério Público, disponível em: <http://www.ministeriopublico.pt/perguntas-frequentes/queixa>.

<sup>381</sup> GERMANO MARQUES DA SILVA, *Curso de Processo Penal III*, 3ª edição, Lisboa: Editorial Verbo, 2009, pág. 59.

<sup>382</sup> Trata-se do art.º 5.º, cuja epígrafe é “Definições”

<sup>383</sup> Em Portugal, por força do Princípio da Oficialidade concretizado nos arts.º 219.º/1 CRP e 241.º do CPP, adquirir a notícia do crime compete ao Ministério Público, por conhecimento próprio, por intermédio dos órgãos de polícia criminal ou mediante denúncia. Para mais, MARIA JOÃO ANTUNES, *Direito Processual Penal*, 2019, 2.ª edição, págs. 64-99.

em vista os interesses públicos, tornando-a uma imprescindível fonte de informação para um Estado<sup>384</sup>.

Excepcionalmente, o CPP determina no art.º 242.º a denúncia obrigatória para as entidades policiais, quanto a todos os crimes de que tomarem conhecimento, e para os funcionários<sup>385</sup>. Estes últimos apenas quanto a crimes de que tomaram conhecimento no exercício das suas funções e por causa delas. PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, na anotação ao presente artigo, fez menção à “*proteção do whistleblowing*”, sustentando que a “*denúncia pelo funcionário dos crimes de que tem conhecimento no exercício das suas funções profissionais (...) em caso algum constitui infracção do segredo profissional ou de quaisquer deveres de natureza disciplinar*”<sup>386</sup>.

Quanto à denúncia anónima, o sistema jurídico tomou mais cautelas. Admite-a<sup>387</sup>, mas sujeita-a a um juízo prévio à abertura do procedimento criminal – esta só pode determinar a abertura de inquérito se dela se retirarem indícios da prática de crime ou se constituir crime<sup>388</sup>. A denúncia anónima é, nos dias de hoje, facilitada aos cidadãos, seja por se possibilitar uma série de *sites online* onde, confortavelmente e com mais garantias de anonimato, se pode transmitir factos que configurem crimes<sup>389</sup>, seja, por exemplo, por ser passível de apresentação noutra língua que não a portuguesa<sup>390</sup>.

O Código de Processo Penal Português prevê penalizações para qualquer denunciante que se haja denunciado de má-fé ou com negligência grave, através da condenação em custas<sup>391</sup>. A sanção está prevista desde a 1.ª versão do atual Código de

---

<sup>384</sup> Tratando-se de crimes semipúblicos ou particulares, a lei processual exige o preenchimento de mais pressupostos.

<sup>385</sup> Na aceção do artigo 386.º do Código Penal – alínea b) do art.º 1.º do CPP.

<sup>386</sup> PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Código de Processo Penal à Luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, 3ª Edição, Lisboa: Universidade Católica Editora, 2009, pág. 641.

<sup>387</sup> Desde a 15.ª Alteração ao Código de Processo Penal, pela Lei n.º 48/2007, de 29 de agosto.

<sup>388</sup> Alíneas a) e b) do n.º 2 do art.º 246.º do CPP.

<sup>389</sup> Formulário da Denúncia Anónima do *site* da Polícia Judiciária, disponível em <https://www.policiajudiciaria.pt/denuncia-anonima/#> ; formulário no portal da Procuradoria-Geral da República para denúncias do crime de corrupção, <https://dgpj.justica.gov.pt/Contactos/Apresentar-denuncia-de-corrupcao-na-DGPJ> ; formulário de denúncia do Ministério Público, disponível em [https://simp.pgr.pt/dciap/denuncias/den\\_criar.php](https://simp.pgr.pt/dciap/denuncias/den_criar.php) , entre outros.

<sup>390</sup> Art.º 2.º da Lei n.º 130/2015, de 04 de setembro, n.º 5 do art.º 246.º do CPP.

<sup>391</sup> Art.º 520.º do CPP.

Processo Penal Português, no Decreto-Lei n.º 78/87, de 17/02, à data na alínea c) do art.º 520.º. Curiosamente, o Decreto-Lei n.º 35:007, de 13 de outubro, previa norma idêntica no art.º 30.º: “*Quando (...) a denúncia particular foi feita de má fé ou com negligência grave, o Ministério Público promoverá que o denunciante seja condenado a pagar uma indemnização (...) ao Cofre Geral dos Tribunais*”.

Da leitura conjunta de dois acórdãos do Tribunal da Relação de Coimbra<sup>392</sup>, o denunciante é sujeito à condenação quando sabe que os factos relatados não são verdadeiros ou quando não tem qualquer fundamento sério para os enquadrar, não podendo nem devendo ignorar tal desconhecimento. Em conclusão, capta-se que o busílis da condenação é a busca pela garantia de que as denúncias apresentadas à justiça são verídicas e revestem fundo sério e credível, requisitando o Estado de Direito Democrático seriedade e respeito aos cidadãos para uma melhor administração da justiça.

De acordo com PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE<sup>393</sup>, a condenação em custas criminais pode ser cumulada com a condenação no pagamento da soma por utilização abusiva do processo, já que se a anterior diz respeito ao abuso do processo, esta visa cobrir os custos com a instauração do processo<sup>394</sup>. Com efeito, n.º 5 do art.º 277.º do CPP impõe precisamente essa condenação sempre que se verificar que o arquivamento do inquérito se deveu a uma utilização abusiva do processo por parte do denunciante ou queixoso. Jurisprudencialmente, esta utilização abusiva do processo é tida por verificada se aquele que apresenta a denúncia não ignora a sua falta de fundamento, ou não devia ignorar, ou que altera a realidade dos factos<sup>395</sup>. Uma vez mais, é a fundamentação da denúncia (ou a falta dela) o cerne da condenação.

Com auxílio da parte final do art.º 277.º do CPP, *sem prejuízo do apuramento de responsabilidade penal*, o Código Penal tem previsto, para estas situações, os crimes de Denúncia Caluniosa e Difamação, respetivamente, nos artigos 365.º e 180.º.

---

<sup>392</sup> Ac. do TRC, Proc. n.º 1130/09.9JACBR.C1, datado de 03/07/2012; Ac. do TRC, Proc. n.º 221/11.0GBOBR-A.C1, datado de 12/09/2012.

<sup>393</sup> E com o Ac. do TRE, Proc. n.º 1754/16.8T9STR.E2, de 10/11/2020.

<sup>394</sup> PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, “*Comentário do Código de Processo Penal ...*”, ob. cit., páginas 721, 722 e 1270.

<sup>395</sup> Ac. do TRC, Proc. n.º 8776/11.3TDLSB.C1, de 15/01/2014 e Ac. do TRP, Proc. n.º 512/11.0GBPRG.P1, de 27/11/2013.

Comete o crime de Denúncia Caluniosa aquele que, por qualquer meio, perante autoridade<sup>396</sup> ou publicamente<sup>397</sup>, com a consciência da falsidade da imputação, denunciar determinada pessoa por prática de crime, com intenção de que contra ela se instaure procedimento<sup>398-399</sup>. Assim, são elementos objetivos típicos: (1) a denúncia ou a suspeita da prática de crime ou falta disciplinar sobre uma determinada pessoa; (2) falsa; (3) feita perante autoridade ou publicamente. Adensar apenas o tipo objetivo da falsidade da imputação, por pertinente. A denúncia ou a suspeita têm de se feita com factos falsos, equivalendo isto a dizer que, não obstante não precisar de ser falsidade total, basta que atinja o conteúdo essencial<sup>400</sup>.

Relativamente ao elemento subjetivo, apenas a “*natureza dolosa, comportando o dolo (qualificado) duas exigências cumulativas: por um lado, o agente tem de atuar “com a consciência da falsidade da imputação”, e, por outro lado, e complementarmente, tem de o fazer “com intenção de que contra ela se instaure procedimento”*”<sup>401</sup>, não bastando assim que os factos sejam, efetivamente, falsos. É necessário que o agente saiba que o denunciado é inocente da imputação que lhe dirige e, ainda assim, não se inibe de não pretender a instauração do procedimento. Tal implica que a punição se verifique apenas com recurso a dolo, e não o eventual, “aliás, de um dolo qualificado”<sup>402</sup>.

---

<sup>396</sup> Ac. do TRE, de 14/07/2015, Proc. n.º 1166/11.0PBEVR.E1 – “*O conceito de autoridade a que alude o artigo 365º do Código Penal abrange não só os Tribunais e demais instâncias formais (Ministério Público e Órgãos de Polícia Criminal), mas também todos os agentes da administração pública (central, regional e local) a quem a lei comete a tarefa de investigar e de sancionar contraordenações, e abrange ainda todos os agentes da administração pública a quem compete aplicar sanções disciplinares.*”

<sup>397</sup> MANUEL DA COSTA ANDRADE, *Comentário Conimbricense do Código Penal, Parte Especial*, Tomo III (dir. JORGE DE FIGUEIREDO DIAS) Coimbra Editora, 1.ª edição, 2001, pág. 547: “*quando imediatamente acessíveis a um círculo indeterminado (pelo número ou pelas suas qualificações) de pessoas*”.

<sup>398</sup> N.º 1 do art.º 365.º do CP. Vide MANUEL DA COSTA ANDRADE, “Comentário Conimbricense do Código Penal...”, *ob. cit.*, págs.519-558.

<sup>399</sup> O procedimento pode ser criminal, contraordenacional ou disciplinar. Neste sentido, Ac. do TRP, de 08/10/2014, proc. n.º 196/13.1TABGC.P1; Ac. do TRE, de 14/07/2015, Proc. n.º 1166/11.0PBEVR.E1; ou, Ac. do TRC, datado de 15/02/2012, proc. n.º 1357/09.3TACBR.C1. Em sentido contrário, Ac. do TRP, de 24/02/2016, proc. n.º 134/13.1SMPRT.P1, o Tribunal considerou que, para preenchimento dos elementos objetivos deste tipo legal de crime, irrelevantes as denúncias efetuadas perante empresas públicas ou privadas no âmbito de faltas disciplinares.

<sup>400</sup> MANUEL DA COSTA ANDRADE, “Comentário Conimbricense do Código Penal...”, *ob. cit.*, págs. 536-542; Ac. do STJ, de 14/01/2021, Proc. n.º 30/15.8TRLSB.S1.

<sup>401</sup> MANUEL DA COSTA ANDRADE, “Comentário Conimbricense do Código Penal...”, *ob. cit. apud* Ac. do TRE, datado de 02/06/2015, Proc. n.º 644/13.0TAVNO.E1.

<sup>402</sup> MANUEL DA COSTA ANDRADE, “Comentário Conimbricense do Código Penal...”, *ob. cit.*, págs. 548 e ss.



Acresce outro dado relevante para a temática que nos oferecemos explorar: o crime de denúncia caluniosa é um crime de natureza pública<sup>403</sup>, nos termos conjugados dos arts.º 48.º e ss, 241.º, 244.º e 245.º, todos do CPP, podendo qualquer cidadão instaurar o procedimento criminal, assim como de conhecimento oficioso do Ministério Público.

Importa por ora aludir à aplicação da causa de exclusão de ilicitude prevista na parte geral do Código Penal, na alínea b) do n.º 2 do art.º 31.º – o facto não é punível quando a sua ilicitude for excluída pela ordem jurídica considerada na sua totalidade, nomeadamente, não é ilícito o facto praticado no exercício de um direito<sup>404</sup>. Ora, o exercício do direito à denúncia dos cidadãos, entendido como imprescindível numa sociedade regida por um Estado de Direito Democrático, desde que exercidos com razoabilidade<sup>405</sup>, retira-lhe a ilicitude. É a própria Justiça que deve reclamar a participação ativa de todos, estimulando à denúncia, sem que, para tal, tenham o pé na prisão<sup>406</sup> (não fosse a própria base da presente dissertação precisamente o estímulo à denúncia por reconhecida importância da deteção de infrações)<sup>407</sup>.

Sobre o crime de Difamação, *vide* ponto 2 do capítulo II da Parte II da presente dissertação.

---

<sup>403</sup> Nos termos conjugados dos arts.º 48.º e ss, 241.º, 244.º, todos do CPP. Vide Ac. do TRE, datado de 04/06/2013, Proc. n.º 17/12.2TAMAC-A.E1.

<sup>404</sup> Acórdão do TRP de 24/02/2016, proc. n.º 134/13.1SMPRT.P1 ou Ac. do TRE, de 26/03/2019, proc. n.º 850/17.9T9FAR.E1.

<sup>405</sup> MANUEL DA COSTA ANDRADE, “Comentário Conimbricense do Código Penal...”, *ob. cit.*, pág. 553.

<sup>406</sup> O entendimento é de MANUEL DA COSTA ANDRADE. Cf. MANUEL DA COSTA ANDRADE, “Comentário Conimbricense do Código Penal...”, *ob. cit.*, págs. 519-520.

<sup>407</sup> A causa de exclusão de ilicitude com base no exercício do direito de denúncia será mais explorada no ponto 2 do capítulo II da Parte II.

## 7.2. O critério da boa-fé nas disposições jurídicas antes da Lei n.º 93/2021, de 20/12

Concretamente a propósito de comunicação de irregularidades<sup>408</sup>, Portugal era, à data da aprovação da diretiva europeia, um dos países europeus com mais parca legislação no que concerne à proteção do denunciante *whistleblower*<sup>409-410</sup>. A Organização Não-Governamental TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, ASSOCIAÇÃO CÍVICA proclamou até que era um “*sistema jurídico que os obriga a denunciar mas que não lhes assegura uma efetiva proteção no cumprimento do seu dever*”<sup>411</sup>.

Fruto do combate ao crime de corrupção, surgiu, em 2008, pela primeira vez em Portugal, uma disposição legal relativa às garantias dadas aos denunciantes, na Lei n.º 19/2008, de 21/04, que aprovou medidas de combate à corrupção. O art.º 4.º da lei, sob a epígrafe “Garantias dos denunciantes”, não, todavia, apresentou quaisquer condições no que toca a boa-fé ou veracidade das informações.

Diferentemente, no domínio dos Organismos de Investimento Coletivo, determinou a Lei n.º 16/2015, de 24/02, que regula as instituições de investimento coletivo<sup>412</sup>, designadas por organismos de investimento coletivo, no seu art.º 87.º-A, sob a epígrafe “Comunicação interna de factos, provas e informações” que estas, assim como as denúncias, não podem, *por si só, servir de fundamento à instauração, pelas entidades*

---

<sup>408</sup> Tradução mais utilizada em Portugal de *whistleblowing*.

<sup>409</sup> “*Em Portugal não existe nenhum regime legal específico que reconheça e regule a proteção dos denunciantes de infrações, existindo apenas referências pontuais em alguns diplomas dispersos.*” – Nota técnica anexa ao Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 91/XIV/2.ª (GOV) - CACDLG, *Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 91/XIV/2.ª (GOV)*, disponível em [www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt).

<sup>410</sup> Para melhor perceção do ordenamento jurídico português nesta matéria, JÚLIO GOMES, “Portugal: The Protection of the Whistleblower from the Perspective of a Country Without Specific Legislation”, in *Whistleblowing - A Comparative Study in Ius Comparatum – Global Studies in Comparative Law*, vol. 16, (eds.) GREGOR THÜSING e GERRIT FORST EDITORS, Springer, 2016, págs- 235-242; NUNO BRANDÃO, “O *whistleblowing* no ordenamento jurídico português”, *ob. cit.*, págs. 99-113; ALEXANDRE GUERREIRO, “A proteção de denunciante em Portugal...”, *ob. Cit.*, págs. 138-156; PAULO SOUSA PINHEIRO, “O Whistleblowing em Portugal...”, *ob.cit.*, págs. 95-109; TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE, *A proteção de denunciante em Portugal – Estado da Arte*, 2018; TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE, *Uma alternativa ao Silêncio: A proteção de denunciante em Portugal*, fevereiro de 2013.

<sup>411</sup> TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE, ASSOCIAÇÃO CÍVICA, *Uma alternativa ao Silêncio: A proteção de denunciante em Portugal*, fevereiro de 2013.

<sup>412</sup> Segundo a alínea aa) do n.º 1 do art.º 2.º da Lei n.º 16/2015, de 24/02, são organismos de investimento coletivo as instituições, dotadas ou não de personalidade jurídica, que têm como fim o investimento coletivo de capitais obtidos junto de investidores, cujo funcionamento se encontra sujeito a um princípio de repartição de riscos e à prossecução do exclusivo interesse dos participantes, subdividindo-se em Organismos de Investimento Coletivo em valores mobiliários e Organismos de Investimento Alternativo.

*gestoras ou pelas pessoas ou entidades denunciadas, de qualquer procedimento disciplinar, civil ou criminal relativamente ao autor das mesmas, exceto se forem falsas e tiverem sido apresentadas de má-fé.*

No Código dos Valores Mobiliários<sup>413</sup>, no título dedicado à intermediação financeira, estabeleceu-se que a comunicação interna de factos, provas e informações, ou denúncias, prestada pelos respetivos intermediários financeiros “*não podem, por si só, servir de fundamento à instauração, pelos intermediários financeiros ou pelas pessoas ou entidades denunciadas, de qualquer procedimento disciplinar, civil ou criminal relativamente ao autor das mesmas, exceto se forem falsas e tiverem sido apresentadas de má-fé*”. No n.º 6 do art.º 368.º-A<sup>414</sup> também se exige que os factos não sejam falsos e nem as informações, provas e denúncias sejam apresentadas de má-fé. Constitui, aliás, contraordenação muito grave a remissão à CMVM de factos falsos<sup>415</sup>.

A Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto, que estabelece medidas de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, determinou às entidades obrigadas, no art.º 20.º, que criassem canais específicos, independentes e anónimos que internamente assegurem, de forma adequada, a receção, o tratamento e o arquivo das comunicações de irregularidades. Uma eventual comunicação não pode, no entanto, servir de fundamento à promoção pela entidade obrigada de qualquer procedimento disciplinar, civil ou criminal relativamente ao autor, exceto se a mesma for deliberada e manifestamente infundada<sup>416</sup>. A exceção foi novamente aplicada no n.º 5 do art.º 108.º, para denúncias apresentadas por qualquer pessoa que tenha conhecimento de violações ou de indícios de violações, nomeadamente à presente lei.

Igual no Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras<sup>417</sup>. As instituições de crédito têm liberdade para instaurar procedimento disciplinar, civil ou criminal contra o autor da participação, caso esta for deliberada e manifestamente infundada<sup>418</sup>.

---

<sup>413</sup> Decreto-Lei n.º 486/99, de 13/11.

<sup>414</sup> No título dedicado à supervisão e regulação. Artigo dedicado às informações, provas e denúncias enviadas à CMVM por qualquer pessoa, não necessariamente um denunciante *whistleblower*.

<sup>415</sup> N.º 8 do art.º art.º 368.º-A do Código dos Valores Mobiliários.

<sup>416</sup> Parte final do n.º 6 do art.º 20.º.

<sup>417</sup> Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro.

<sup>418</sup> N.º 6 do art.º 116.º-AA do Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro.

Pelo exposto, relativamente ao Regime Geral dos Organismos de Investimento Coletivo e ao Código dos Valores Mobiliários, optou-se por um critério negativo, retirando a proteção caso as comunicações ou denúncias fossem falsas ou apresentadas de má-fé. Na Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto e no Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, manteve-se o critério negativo, sem menção à má-fé do denunciante, antes à deliberada e manifesta infundada denúncia.

Da nossa opinião, a legislação portuguesa em momento algum exige boas intenções ou boas motivações ao denunciante, socorrendo-se, apenas, da exigência de fundamentação da denúncia, isto é, do critério da veracidade da denúncia. cremos, igualmente, que é a perceção tida pelas empresas. Da breve consulta de algumas políticas de comunicação de irregularidades, retiramos que a boa-fé é entendida como preenchida aquando da devida fundamentação da comunicação<sup>419</sup>.

---

<sup>419</sup> Na política de comunicação de irregularidades do Grupo Banco CTT, lê-se “Todas as comunicações devem ser efetuadas segundo o princípio da boa-fé, com adequada fundamentação” – GRUPO BANCO CTT, *Política de Comunicação de Irregularidades (Whistleblowing)*, maio de 2022, versão 5.0, pág. 8; igual na do Banco Montepio - Banco Montepio, *Política de Comunicação de Irregularidades (Whistleblowing)*, aprovada em 29/04/2021, pág. 4. Na política de comunicação de irregularidades do Grupo Nova Banco, lê-se “Todas as comunicações devem ser efetuadas de boa-fé, devem ter um nível suficiente de certeza que confira um grau suficiente de razoabilidade à promoção de uma investigação, devendo indicar os respetivos fundamentos.” – GRUPO NOVO BANCO, *Política de Comunicação de Irregularidades/ Whistleblowing*, maio de 2019, pág.6. Por fim, no procedimento da empresa Mota-Engil, diga-se, digno de nota, lê-se: “A utilização abusiva e de má-fé do mecanismo de comunicação de irregularidades poderá expor o seu autor a sanções (nomeadamente procedimento disciplinar ou judicial), caso o denunciante (deliberadamente e com conhecimento de causa) comunique informações falsas ou deturpadas. As motivações do denunciante não serão tidas em conta, desde que os factos denunciados sejam verdadeiros ou quando o denunciante tenha motivos razoáveis para acreditar que assim fossem.” - MOTA-ENGIL, *Procedimento de Comunicação de Irregularidades*, 22 de junho de 2020, pág. 4.

## Capítulo II – A posição do legislador português no art.º 6.º Lei n.º 93/2021, de 20/12.

### 1. O n.º 1 do art.º 6.º da Lei n.º 93/2021, de 20/12

A exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 91/XIV/2.<sup>a</sup> (GOV) esclareceu, logo no primeiro parágrafo, que os denunciante tinham que, simultaneamente, reunir as condições de boa-fé e sob suspeitas consistentes, não ignorando que, em 2003, na Convenção de Mérida se haja prescrito “de boa-fé e com base em suspeitas razoáveis”.<sup>420</sup> Apesar da rápida apresentação da formulação “suspeitas consistentes”, a proposta de lei tem o seu art.º 6.º, sob epígrafe “Condições de proteção”, nos seguintes moldes:

*“1 - Beneficia da proteção conferida pela presente lei o denunciante que, de boa fé, e tendo motivos razoáveis para crer que as informações são, no momento da denúncia ou da divulgação pública, verdadeiras (...)”*

Denotou-se, aqui, uma adesão parcial ao texto da diretiva europeia que se aspirava transpor.

A título de comparação, no Projeto de Lei n.º 866/XIV/2 (CDS-PP) “Criação do Regime de Proteção do Denunciante” apresentado pelo CDS-PP, não houve qualquer referência à “boa-fé” do denunciante *whistleblower*, sendo o n.º 1 do art.º 4.º construído de forma a que estes beneficiassem de proteção, desde que demonstrassem ter motivos razoáveis para crer que as informações comunicadas eram verdadeiras no momento em que foram comunicadas<sup>421</sup>. No Projeto de Lei n.º 879/XIV/2 (PAN) “Aprova o Estatuto de Proteção do Denunciante”, o PAN definiu denunciante *whistleblower* como uma pessoa que, com boa-fé, denunciasse violações, entre mais<sup>422</sup>. Já na alínea a) do art.º 3.º, ditou que para concessão de proteção, bastavam ter “*motivos razoáveis para crer que as informações sobre violações comunicadas eram verdadeiras quando foram transmitidas e que estavam abrangidas pelo âmbito de aplicação da presente Lei*”<sup>423</sup>.

<sup>420</sup> Proposta de Lei n.º 91/XIV/2.<sup>a</sup> (GOV), disponível em [www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt).

<sup>421</sup> Disponível em [www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt).

<sup>422</sup> Na alínea a) do art.º 2.º do Projeto de Lei n.º 879/XIV/2, disponível em [www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt).

<sup>423</sup> Dos pareceres anexos a ambos os projetos de lei, nada se extrai no que concerne ao tema em particular. Disponíveis em [www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt).

De constatar que no Parecer do Conselho Superior do Ministério Público indicou-se que<sup>424</sup> “As definições de denunciante e os critérios que se estabelecem para a sua proteção, previstos nos artigos 6.º e 7.º não nos merecem igualmente qualquer reparo, estando plenamente alinhadas com as regras previstas na Diretiva e constituem uma transposição adequada.”<sup>425</sup>.

Na nota técnica anexa ao Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 91/XIV/2.ª (GOV), foi destacado que a diretiva europeia previa que as pessoas que denunciassessem ou divulgassem informações no âmbito deste regime beneficiariam de proteção se tivessem motivos razoáveis para acreditar na veracidade do transmitido, sem, no entanto, fazer qualquer abordagem à inserção do requisito da boa-fé na referida proposta de lei<sup>426</sup>.

Da Reunião Plenária de 25 de junho de 2021, apenas sobressaiu a indicação da Sra. Ministra da Justiça, no sentido de os denunciantes necessitarem de “razões para crer, de boa-fé, que os factos que conhecem constituem crimes”<sup>427</sup>.

Ora, seguiu-se a apresentação do Texto de Substituição da proposta de Lei, apresentado pelo PS, mantendo-se, integralmente, os pressupostos da boa-fé e dos motivos razoáveis como condições de proteção, nos termos do disposto no n.º 1 do art.º 6.º.

No posterior Texto de Substituição da proposta de Lei, apresentada, em conjunto, pelo PS e pelo PAN, a proteção dos denunciantes não ficou para aqueles que, de boa-fé e com base em suspeitas consistentes denunciam às autoridades crimes graves<sup>428</sup>, antes para aqueles que “boa-fé” e “com fundamento sério”<sup>429</sup>. A alteração do respetivo artigo foi aprovada na maioria<sup>430</sup>.

Aprovada por maioria, a Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro apresentou, então, a seguinte formulação no n.º 1 do art.º 6.º:

---

424

425 Parecer do Conselho Superior do Ministério Público emitido a propósito da Proposta de Lei, disponível em [www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt).

426 CACDLG, *Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 91/XIV/2.ª (GOV)*, disponível em [www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt).

427 Diário da Assembleia da República, I série, n.º 82, pág. 8.

428 Segundo a sua Exposição de Motivos.

429 N.º 1 do art.º 6.º do texto.

430 CACDLG, *Texto de Substituição e relatório da discussão e votação ocorridas no âmbito da nova apreciação da generalidade da Proposta de Lei n.º 91/XIV/2.ª (GOV) e dos Projetos de Lei n.ºs 866/XIV/2.ª (CDS-PP) 868/XVI/2.ª (CDS-PP) e 879/XVI/2.ª (PAN)*, disponível em [www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt).

*“1 - Beneficia da proteção conferida pela presente lei o denunciante que, de boa-fé, e tendo fundamento sério para crer que as informações são, no momento da denúncia ou da divulgação pública, verdadeiras, denuncie ou divulgue publicamente uma infração nos termos estabelecidos no capítulo ii.”*

Por simples percepção e interpretação linguística, a crença razoável é mais facilmente preenchida do que a demonstração de fundamento sério. Se a crença é uma mera convicção, um fundamento é necessariamente uma base mais estruturada em termos de dados probatórios. Se o critério da razoabilidade se depreende como mediado pela qualidade daquilo que é aceitável face à conjuntura, o critério da seriedade é bastante mais oneroso e de difícil preenchimento.

Para lá da discussão da definição do conceito boa-fé, o que por si só, contextualmente, se revela discutível e apenas doutrina e jurisprudencialmente (e casuisticamente) alcançável, nesta fase apenas somos da opinião de não admitir a ponderação com base nos motivos do denunciante.

## **2. Um aproximar à causa de exclusão de ilicitude prevista no crime de difamação? Uma tentativa de proteger o denunciante *whistleblower* de eventuais processos- crime em virtude do *whistleblowing*?**

Da leitura do n.º 1 do art.º 6.º da Lei n.º 93/2021, o auxílio à expressão *“boa-fé, e tendo fundamento sério para crer que as informações são (...) verdadeiras”* fez com que nos transportasse para o crime de difamação previsto no art.º 180.º do Código Penal.

É punido com o crime de difamação aquele que, dirigindo-se a terceiro, imputar a outra pessoa, mesmo sob a forma de suspeita, um facto, ou formular sobre ela um juízo, ofensivos da sua honra ou consideração, ou reproduzir uma tal imputação ou juízo<sup>431</sup>.

Com efeito, segundo as alíneas a) e b) do n.º 2 do art.º 180.º do CP<sup>432</sup>, *a conduta não é punível quando a imputação for feita para realizar interesses legítimos e o agente provar*

---

<sup>431</sup> N.º 1 do art.º 180.º do CP.

<sup>432</sup> Que se aplicam ao crime de injúria, por previsão no n.º 2 do art.º 181.º do CP.

a verdade da mesma imputação ou tiver tido fundamento sério para, em boa fé, a reputar verdadeira<sup>433</sup>. É precisamente na parte final da alínea b) do n.º 2 do art.º 180.º do CP que focamos a atenção, pela semelhança ao n.º 1 do art.º 6.º do RGPDI.

Sem descurar da imperatividade do facto da imputação ter de prosseguir interesses legítimos<sup>434</sup>, ainda que o agente não logre provar a verdade dos factos<sup>435</sup> que imputou, para a conduta não ser punível no âmbito do crime de difamação, a lei processual penal concede ao agente a possibilidade de provar a veracidade dos factos imputados<sup>436</sup> - “isto é, (...) pelo menos, de provar estar convencido de que aquela é verdadeira, convicção que só será relevante se baseada em fundamento sério (boa-fé)”<sup>437</sup> - operando-se a causa de exclusão da ilicitude. Quer isto dizer que, a final, o agente pode mesmo não provar a verdade dos factos.<sup>438</sup> A substituir, a prova da boa-fé em reputar como verdadeiro, que nas palavras de CRISTIANA GONÇALVES CORREIA, tem o mesmo objeto da prova da verdade – o facto imputado<sup>439</sup>.

O n.º 4 do art.º 180.º do CP auxilia no enquadramento jurídico-penal da “boa-fé” – esta exclui-se quando o agente não tiver cumprido o dever de informação, que as circunstâncias do caso impunham, sobre a verdade da imputação. Deve considerar-se, para tal, a boa-fé na vertente subjetiva – isto é, a convicção de que, efetivamente, transmitiu a verdade dos factos - e na vertente objetiva, a exigência do respeito pelas regras de cuidado e diligência, mormente, a do dever de informação antes de denunciar<sup>440</sup>.

Parece-nos que, a ser este o motivo da opção do legislador, pretendeu-se acautelar o denunciante *whistleblower* de futuros processos de difamação, por ser *a priori*, considerado

---

<sup>433</sup> Vide Ac. do STJ, de 14/01/2021, Proc. n.º 30/15.8TRLSB.S1.

<sup>434</sup> Privados ou públicos.

<sup>435</sup> A *exceptio veritatis*.

<sup>436</sup> Esta possibilidade não abrange juízos de valor nem à imputação de factos relativos à intimidade da vida privada e familiar (n.º 3 do art.º 180.º do CP).

<sup>437</sup> ANTÓNIO DE OLIVEIRA MENDES, *Os crimes contra a Honra no Código Penal Revisto*, Almedina, 1996, pág. 73 apud MANUEL SIMAS SANTOS e MANUEL LEAL HENRIQUES, *Código Penal Anotado, Volume II, 3.ª Edição, Ed. Rei dos Livros, 2000, pág. 472*.

<sup>438</sup> ELENA BURGOA, “Outros desafios no Combate à Corrupção: ...”, ob. cit., págs. 202-203; cfr. JOSÉ DE FARIA COSTA, *Comentário Conimbricense do Código Penal*, Tomo I (dir. JORGE DE FIGUEIREDO DIAS) Coimbra Editora, 1.ª EDIÇÃO, 1999, págs. 622-623, parágrafo 54.

<sup>439</sup> CRISTIANA GONÇALVES CORREIA, *Exceptio Veritatis – A Prova da verdade da imputação nos crimes de difamação e injúria*, Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 2014, pág. 33.

<sup>440</sup> Como base, JOSÉ DE FARIA COSTA, “Comentário Conimbricense do Código Penal”, ob. cit., pág. 623, parágrafo 56. Cf. Ac. do TRC datado de 25/01/2021, Proc. n.º 412/10.1TACVL.C1.



preenchido o requisito da boa-fé e do fundamento sério para crer na veracidade do que transmite – condições de proteção exigidas. Como refere ELENA BURGOA, “(...) *os crimes de difamação (...) trazem à evidência uma dolorosa realidade: a da especial desproteção dos denunciantes*”.<sup>441</sup> O direito à liberdade de expressão, corolário da proteção do *whistleblowing*, conflitua – ou parece conflitar - o mais das vezes, com o direito à honra, bom nome e consideração. À liberdade de expressão são frequentemente postos em causa os seus limites, tentando-se delimitar uma margem de tolerância menos ampla. Na esteira de André Alfar Rodrigues, “o medo de ser constituído arguido por um processo de difamação, leva a que o denunciante, muitas vezes, recuse prestar o seu testemunho.”<sup>442</sup> ANA PAULA GUIMARÃES, debruçando-se sobre a importância dos denunciantes já que “não raras vezes dispõem da desejada riqueza factual e probatória fundamentadora daquilo que é denunciado” aconselhou até a que se chegasse a um consenso uniformizado sobre o sentido e conteúdo da difamação<sup>443</sup>.

Aliás, PETER BOWAL associa mesmo a exigência de boa-fé à lei da difamação<sup>444</sup>. Em sentido diverso ao ordenamento jurídico português, no Reino Unido, DAVID LEWIS defendeu a retirada do critério da boa-fé para compatibilizar a PIDA 1998 com a lei da difamação, que não a refere<sup>445</sup>. Com efeito, conhecidas as dificuldades e as sérias probabilidades de os denunciantes abrangidos pela PIDA serem alvo de processos por difamação, a exigência da PIDA em avaliar a motivação podia tornar-se problemática para a lei da difamação<sup>446</sup>, por não ser a verdade suficiente. Deste modo, aos denunciantes *whistleblowers* devia ser possibilitada uma melhor avaliação de risco<sup>447</sup>. Em 2017, o autor retoma estas mesmas preocupações ainda que mais focado no critério do interesse público<sup>448</sup>. Certo é que no

---

<sup>441</sup> ELENA BURGOA, “Outros desafios no Combate à Corrupção: ...”, ob. cit., pág. 209.

<sup>442</sup> ANDRÉ ALFAR RODRIGUES, “O Regime de Proteção dos Denunciantes...” ob. cit, pág. 38.

<sup>443</sup> ANA PAULA GUIMARÃES, “Remetidos à denúncia anónima no crime de corrupção”, in *Corrupção em Portugal - Avaliação legislativa e proposta de reforma, Comentários de Leis*, Universidade Católica Editora, organizado por PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, RUI CARDOSO, SÓNIA MOURA, 2021, págs. 622-623.

<sup>444</sup> Não numa perspetiva portuguesa. PETER BOWAL, “Malice and Whistleblowing”, ob.cit, pág. 8.

<sup>445</sup> DAVID LEWIS, “Whistleblowers and the Law of Defamation: Time for Statutory Privilege?”, 2005, disponível em <http://www.bailii.org/uk/other/journals/WebJCLI/2005/issue3/lewis3.html> .

<sup>446</sup> DAVID LEWIS, “Whistleblowers and the Law of Defamation...”, ob.cit..

<sup>447</sup> DAVID LEWIS, “Whistleblowers and the Law of Defamation...”, ob.cit..

<sup>448</sup> DAVID LEWIS, “Whistleblowing and the law of defamation: does the law strike a fair balance between the rights of whistleblowers, the media and alleged wrongdoers?”, *Industrial Law Journal*, vol. 47, n.º3, pág. 339-364.

sistema jurídico português, a exigência do critério da boa-fé aproxima-se dos tipos objetivos de ilícito da difamação.

Nestes termos, a opção legislativa do n.º 1 do art.º 6 da Lei n.º 93/2021, de 20/12 podia ter como fundamento o considerando (97) da diretiva europeia e o seu n.º 7 do art.º 21.º. Isto é, podendo a instauração de processos de difamação configurar uma medida retaliatória, os Estados devem proteger os denunciadores *whistleblowers*. Só que é a própria norma da diretiva que inviabiliza e contraria. Senão vejamos - o direito a requerer a declaração de improcedência das ações funda-se nos motivos razoáveis – e *não fundamentos sérios e boa-fé* - para crer que a denúncia ou divulgação pública era necessária para revelar uma violação nos termos da diretiva.

Mais, a temática do concurso de crimes – há crime de difamação, de denúncia caluniosa ou ambos quando se denunciam factos falsos? - há um ou vários tipos legais de crimes cometidos, e a haver apenas um, qual deles<sup>449</sup>. Brevemente, a unidade ou pluralidade de crimes tem vindo a ser perspectivada de diferentes formas. Se formos ao encontro da doutrina alemã, o critério para se assumir estar-se perante um ou vários crimes passa por determinar o número de ações praticadas pelo agente<sup>450</sup>, contudo, para EDUARDO CORREIA, o critério diferenciador reside no número de tipos legais de crime violados pela conduta de um mesmo agente<sup>451</sup>. Criticando ambas as posições por considerar extremistas, FIGUEIREDO DIAS entende que “(...) *é a unidade ou pluralidade de sentidos de ilicitude típica, existente no comportamento global do agente submetido à cognição do tribunal, que decide em definitivo da unidade ou pluralidade de factos puníveis e, nesta aceção, de crimes.*”<sup>452</sup>.

*In casu*, interessa analisar o concurso de crimes aparente, mas sobretudo o concurso de normas, isto porque “(...) *da circunstância de a um certo comportamento ser em abstrato aplicável uma pluralidade de normas incriminadoras não pode concluir-se sem mais*

---

<sup>449</sup> De relembrar que o art. 30.º/1 do CP institui que “O número de crimes determina-se pelo número de tipos de crime efectivamente cometidos, ou pelo número de vezes que o mesmo tipo de crime for preenchido pela conduta do agente.”.

<sup>450</sup> JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal: Parte Geral, Tomo I, Questões Fundamentais, A Doutrina Geral do Crime*, 3ª edição, Coimbra: Gestlegal, 2019, págs. 1141-1146.

<sup>451</sup> Sumariamente, descreveu EDUARDO CORREIA: “A unidade ou pluridade de tipos de crimes, a que é possível subsumir uma expressão da vida, constitui, como vimos, o critério decisivo para fixar a unidade ou pluralidade de infracções existentes num caso concreto” - EDUARDO CORREIA, *A teoria do Concurso em Direito Criminal*, 2ª reimpressão, Coimbra: Livraria Almedina, 1996, pág. 121. Para mais, JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, “*Direito Penal: Parte Geral...*” ob. cit., págs. 1146-1149.

<sup>452</sup> JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, “*Direito Penal: Parte Geral...*” ob. cit., pág. 1150.

estarmos perante um concurso de crimes”.<sup>453</sup> “E são precisamente a especialidade, a subsidiariedade ou a consunção que ditam a aplicação exclusiva da norma especial, primária ou que consome.”<sup>454</sup> - partindo embora das palavras de CRISTINA LÍBANO MONTEIRO, suscitamos a doutrina de FIGUEIREDO DIAS que denomina a este concurso de normas *Unidade de Norma ou de Lei*<sup>455</sup>, possível de alcançar através de uma “(...) operação de natureza lógico- conceitual”<sup>456</sup>. Para a atingir, destaca duas<sup>457</sup> formas possíveis: a Especialidade e a Subsidiariedade<sup>458</sup>.

Quanto à relação de especialidade, esta ocorre quando “(...) entre normas típicas abstratamente aplicáveis a um facto existe sempre que um dos tipos legais (*lex specialis*) integra todos os elementos de um outro tipo legal (*lex generalis*) e só dele se distingue porque contém um qualquer elemento adicional, seja relativo à ilicitude ou à culpa.”<sup>459</sup>.

Para se anunciar uma situação de relação de subsidiariedade entre normas, um tipo legal de crime deve ser “(...) aplicado somente de forma auxiliar ou subsidiária, se não existir outro tipo legal, em abstrato também aplicável, que comine pena mais grave”<sup>460</sup>. Neste ponto, uma divisão pode ser feita: entre casos de subsidiariedade expressa – ocorre quando é o próprio legislador que encaminha para outro tipo legal de crime se este cominar em pena mais grave – e casos de subsidiariedade implícita – o legislador cria “(...) tipos legais abrangentes de factos que se representam ou como estádios evolutivos, antecipados intermédios, de um crime consumado; ou como formas menos intensivas de agressão ao mesmo bem jurídico.”<sup>461</sup>.

---

<sup>453</sup> JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, “Unidade e pluralidade de crimes: «Où sont les neiges d’antan?»”, *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor António Castanheira Neves, Vol. III: Direito Público, Direito Penal e História do Direito, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Coimbra: Coimbra Editora, 2008, pág. 684-685.

<sup>454</sup> CRISTINA LÍBANO MONTEIRO, *Do concurso de crimes ao «concurso de ilícitos» em direito penal*, Tese de Doutoramento em Direito apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2013, pág. 323.

<sup>455</sup> Em detrimento da designação comumente utilizada “Concurso Aparente”, por considerar esta errada neste contexto.

<sup>456</sup> JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, “Direito Penal: Parte Geral...” ob. cit., págs. 1153-1154.

<sup>457</sup> Diferentemente, GERMANO MARQUES DA SILVA, *Direito Penal Português – Parte Geral, I, Introdução e Teoria da Lei Penal*, 2ª edição revista, Editorial VERBO, 2001, págs. 329-341 ou EDUARDO CORREIA, “A Teoria do Concurso...” ob. cit., págs. 127-160.

<sup>458</sup> Para mais, JOÃO DA COSTA ANDRADE, *Da Unidade e Pluralidade de Crimes – Doutrina Geral e Crimes Tributários*, 1ª edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2010, págs. 171-223.

<sup>459</sup> JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, “Direito Penal: Parte Geral...” ob. cit., pág. 1155.

<sup>460</sup> JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, “Direito Penal: Parte Geral...” ob. cit., págs. 1158-1162.

<sup>461</sup> JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, “Direito Penal: Parte Geral...” ob. cit., págs. 1160-1161.

Para terminar, de forma a, ainda, respeitar o princípio constitucional da proibição de dupla valoração, importa não esquecer a consunção. A consunção, não inserida como uma categoria para alcançar a *Unidade de Norma ou de Lei*, mas sim vista como uma categoria de *Concurso de Crimes Aparente*<sup>462</sup>, é entendida por FIGUEIREDO DIAS como sendo aquelas situações passíveis de preencher mais do que um tipo legal de crime, pois o comportamento global assim o permite, mas que, por seu turno, um dos sentidos de ilícito acaba por dominar ou consumir outro graças à conexão objetiva e/ou subjetiva entre os mesmos<sup>463</sup>.

*In casu*, sempre digamos que, no nosso entender<sup>464</sup>, em caso de *whistleblowing*, os factos (pela conjugação dos seguintes fatores: denúncia, eventual falsidade, eventual ataque à honra) enquadram-se juridicamente no crime de denúncia caluniosa, por consumir o de difamação. Nestes termos, ao socorreremo-nos do critério dos “motivos razoáveis”, isso, por si só, bastaria ao denunciante *whistleblower* para afastar a ilicitude da sua conduta, dado que o elemento objetivo da falsidade da imputação não seria preenchido.

E mesmo com o afastamento deste enquadramento jurídico-penal, caindo do crime de difamação, este apresenta ao denunciante *whistleblower* a possibilidade de recurso à causa de exclusão de ilicitude prevista na alínea b) do n.º 2 do art.º 31.º do CP, que note-se, até se tem apresentado recorrente em Portugal, ainda que em sentido geral e não particularmente no caso de trabalhadores<sup>465</sup>.

---

<sup>462</sup> JORGE DE FIGUEIREDO DIAS clarificou a opção com a seguinte explicação: “(...) a categoria é agora repensada não sob o prisma das relações entre normas, mas de relações entre sentidos dos ilícitos singulares no contexto da realidade da vida constituída pelo comportamento global.”. Implica isto outro esclarecimento: a expressão “concurso aparente” é agora utilizada, ao contrário do verificado anteriormente por se considerar errada, pois aqui o termo remete para situações diferentes – “(...) apesar de o comportamento global ser subsumível a uma pluralidade de tipos legais concretamente aplicáveis, todavia deva concluir-se pela unidade do sentido social de ilicitude do facto punível.”. JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, “Direito Penal: Parte Geral...” ob. cit., págs. 1154, 1176.

<sup>463</sup> JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, “Direito Penal: Parte Geral...” ob. cit., pág. 1179. Sobre os diversos critérios utilizados para demonstrar dominância, a mesma obra, págs. 1179-1192.

<sup>464</sup> Por partirmos da percepção de que o Crime de Denúncia Caluniosa tem como bens jurídicos a Realização da Justiça assim como e a Honra, Bom Nome e Consideração; a Difamação, a Honra, Bom Nome e Consideração, na esteira do Ac. do STJ (Uniformizador de Jurisprudência) n.º 8/2006, de 12/10/2006, Proc. n.º 2859/2005, 5ª secção, publicado em DR, 1.ª série, n.º 229, em 28/11/2006. Em sentido contrário, Ac. do TRG, de 23/05/2011, Proc. n.º 864/08.0TAGMR.G1 e MANUEL DA COSTA ANDRADE, “Comentário Conimbricense do Código Penal...”, ob. cit., pág. 554.

<sup>465</sup> Acórdãos do TRP: de 12/03/2014 (Proc. n.º 12/12.1TAAFE-A.P1), de 08/10/2014 (Proc. n.º 196/13.1TABGC.P1), de 04/03/2015 (Proc. n.º 7928/11.0TAVNG), de 24/02/2016 (Proc. n.º 134/13.1SMPRT.P1; Ac. do TRL, datado de 29/06/2021, Proc. n.º 5876/17.0T9LSB.L1-5; Ac. do TRE, de 26/03/2019, Proc. n.º 850/17.9T9FAR.E1.

De facto, o *whistleblowing* tem como corolário o direito à liberdade de expressão<sup>466</sup> e à crítica e o direito à denúncia. Por seu turno, os denunciados têm direito à honra, ao nome e à consideração – “*honra é a dignidade subjetiva (...) o elenco de valores éticos que cada pessoa humana possui*”, “*consideração será o merecimento que o indivíduo tem no meio social (...) a reputação, a boa fama, a estima, a dignidade objetiva*”<sup>467</sup>. Diz-nos o n.º 2 do art.º 18.º da CRP que “*A lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos.*”. Sem embargo de ser o próprio n.º 3 do art.º 37.º da CRP a impor limites à liberdade de expressão, da ponderação entre direitos, resulta que se tem vindo a atribuir uma supremacia ao direito de denúncia<sup>468</sup> em virtude do direito à honra. Aliás, deve mesmo assegurar-se ao cidadão uma quase irrestrita possibilidade de denunciar factos<sup>469-470</sup>. Quer isto dizer que desde que não tenha consciência da ilicitude dos factos (que já vimos que os motivos razoáveis afastam), e restrinja a denúncia a factos, qualquer denunciante e não apenas o *whistleblower* pode socorrer-se da causa de exclusão de ilicitude, por estar no exercício de um direito, sem que para tal seja necessário comprovar fundamentos sérios na crença da veracidade dos factos alegados e boa-fé<sup>471</sup>.

A propósito da boa-fé, leia-se no acórdão do TRL: “*(...) é irrelevante se existia ou não um diferendo entre o arguido e o assistente. Decisivo é que (...) tenha agido na convicção que o seu processo disciplinar não foi isento*”. É particularmente interessante. O arguido foi alvo de um processo disciplinar carregado de factos alegadamente enquadráveis no crime de falsificação e de abuso de poder. Inconformado, o arguido apresentou queixa-crime contra o assistente, Diretor-Geral das Finanças, por difamação. O arguido não foi

---

<sup>466</sup> Cf. J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, “CRP – Constituição da República Portuguesa Anotada”, ob.cit., págs. 569-576.

<sup>467</sup> MANUEL SIMAS SANTOS e MANUEL LEAL HENRIQUES, “Código Penal Anotado”, ob. cit., pág. 469.

<sup>468</sup> “O direito de denúncia prevalece sobre o direito à honra” – por exemplo, Ac. do TRL, de 29/06/2021, proc. n.º 5876/17.0T9LSB.L1-5.

<sup>469</sup> A denúncia de factos é substancialmente diferente da emissão de juízos de valor. Os factos, ainda que desonrosos (toda a denúncia é, à partida, intrinsecamente desonrosa), podem excluir a ilicitude do tipo legal. E ainda que o procedimento criminal seja arquivado, a falta de provas não implica, necessariamente, a prática do crime de difamação - vide Ac. do TRP, de 08/10/2014 (Proc. n.º 196/13.1TABGC.P1).

<sup>470</sup> Ac. do TRL, de 29/06/2021, proc. n.º 5876/17.0T9LSB.L1-5 ou Ac. do TRP de 12/03/2014 (Proc. n.º 12/12.1TAAFE-A.P1).

<sup>471</sup> Note-se que, a ter sido este o intuito de legislador, o de evitar futuros processos de difamação, pelo exposto sempre se diga que pode até ter o efeito oposto – o de facilitar o recurso a institutos penais, por ser demasiado exigente ser protegido.

acusado, nem pronunciado, prevalecendo o direito de denúncia. Certo é que a motivação se mostrou absolutamente irrelevante para o Tribunal, que se bastou pela crença de que o seu procedimento disciplinar era, efetivamente, falso, *a contrario*, que acreditava no que denunciava.

### **3. Um aproximar aos critérios definidos pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos?**

É consabido que a diretiva europeia não se baseou, à risca e totalmente, no TEDH. De facto, o TEDH não abandonou (até agora<sup>472</sup>) o critério da boa-fé do denunciante *whistleblower* para ponderar de uma eventual ingerência no direito à liberdade de expressão necessária a uma sociedade democrática<sup>473</sup>. Nestes termos, atentos aos restantes pressupostos do TEDH (os seis critérios da jurisprudência *Guja*), o canal de denúncia utilizado, o interesse público, a veracidade/autenticidade das informações denunciadas ou divulgadas, o dano causado com transmissão das informações, a motivação do denunciante *whistleblower*, análise à proporcionalidade da pena aplicada e consequências para o trabalhador, a questão que suscitamos prende-se com a eventual inspiração do legislador português neste modelo, encarando a boa-fé conforme o disposto pelo Tribunal<sup>474</sup>.

### **4. Uma duplicação de critérios?**

Por último, não excluimos a possibilidade de duplicação desnecessária de critérios por parte do legislador português. Na eventualidade do conceito de “boa-fé” corresponder à convicção razoável em como transmite informação verdadeira, tendo como exemplo o entendimento da Comissão de Assuntos Jurídicos<sup>475</sup>, o conceito não deixa de significar única e exclusivamente que o denunciante *whistleblower*, para ser protegido legalmente, deve

---

<sup>472</sup> ANDRÉ ALFAR Rodrigues suscitou a necessidade de reconsideração da jurisprudência, por forma a não criar um quadro jurídico complexo para os denunciantes. Cf. ANDRÉ ALFAR RODRIGUES, “O Regime de Proteção dos Denunciantes ...”, *ob. cit.*, pág. 295-298.

<sup>473</sup> De acordo, também, com ANDRÉ ALFAR RODRIGUES, “O Regime de Proteção dos Denunciantes ...”, *ob. cit.*, pág. 296.

<sup>474</sup> *Vide* ponto 3.5.2. do Capítulo I da Parte II da presente dissertação.

<sup>475</sup> Cf. ponto 4.1. do Capítulo I da Parte II da presente dissertação.

apresentar os tais motivos razoáveis para haver acreditado que a denúncia foi efetuada com recurso a informações verdadeiras. Assim sendo, a premissa dos “*fundamentos sérios*” na crença dessa mesma veracidade, consome<sup>476</sup> a “boa-fé”.

---

<sup>476</sup> Alusão à consunção.

## Conclusão

É certo que a diretiva europeia dirigiu aos Estados-Membros um dever de prever sanções efetivas, proporcionadas e dissuasivas aplicáveis aos denunciante que, com conhecimento de causa, denunciem ou divulguem informações falsas.

No entanto, parece-nos incontornável referir que a legislação portuguesa cai em dois erros inúmeramente mencionados: (1) adicionar a boa-fé, que tem vindo a ser paulativamente retirada<sup>477</sup> e era orientação do Parlamento Europeu retirar -, e, adicionando, (2) não clarificar o conceito. Mais. Não só não utiliza o critério dos “motivos razoáveis” em linha com a diretiva europeia, como ainda lhe acrescenta a o da “fundamentação séria”.

A legislação portuguesa é dúbia no que concerne à boa-fé – favorecendo a retração dos denunciante – o que, por si só faz com que seja muito mais exigente ser denunciante *whistleblower* em Portugal; como ainda é rígida, praticamente convidando à denúncia apenas se, efetivamente, tiver mesmo provas concretas de que o que transmite é verdadeiro, quase que querendo exigir ao denunciante sobrepor-se ou fazer o papel das autoridades judiciais – “*Why the legislation need for good faith in this realm of voluntary reporting and not in other scenarios?*”<sup>478</sup>

Não nos parece ter sido esta a orientação europeia, nem que se alinhe com as regras mínimas impostas aos Estados-membros para harmonizar as diversas legislações.

Do ponto de vista do Código Penal e do Código de Processo Penal, as sanções para quaisquer denunciante que transmitam informações erradas estão previstas e nada invalida a aplicação a denunciante *whistleblowers*.

Não temos dúvidas que em Portugal é mais difícil ser-se denunciante *whistleblower*. Resta-nos uma certeza no final: independentemente do intuito legislativo e da orientação jurisprudencial que se irá seguir, julgamos ser absolutamente imperativo não serem os motivos de denunciante tidos em conta, entendidos como os interesses pessoais – antagonias,

---

<sup>477</sup> “*The good faith requirement is also recognized in many legislations, although recent trend demonstrate a partial change of attitude in the opposite direction.*” - DANIELE SANTORO e MANOHAR KUMAR, “Speaking Truth to Power ...” *ob. Cit.*, pág. 35.

<sup>478</sup> PETER BOWAL, “Malice and Whistleblowing,” *ob.cit*, pág. 6.



desavenças, vinganças, desamores. Ademais, ao contrário de outros países, nem sequer se preveem recompensas - por exemplo, nos EUA, pela SEC – pelo menos 10% e nunca mais de 30% das coimas aplicadas à entidade. A prova da veracidade dos factos foi, a propósito, o critério utilizado num dos acórdãos portugueses a aludir, indiretamente, ao tema do *whistleblowing*<sup>479</sup>. Da leitura de JÚLIO MANUEL VIEIRA GOMES, assumimo-nos com visão pragmática, ao invés da ética – fundamental é o conteúdo da denúncia, não o que levou à denúncia<sup>480</sup>.

Por fim, nunca esquecer:

*“Recorde-se que a denúncia perante as autoridades competentes de infrações criminais é um direito de qualquer cidadão, que constitui um instrumento fundamental na realização da cidadania, democracia e do Estado de Direito (...)*

[E que]

*“deverá partir-se da liberdade de denúncia de que gozam os cidadãos e só depois averiguar se se justifica uma ingerência (restrita) no campo dessa liberdade.”<sup>481</sup>.*

---

<sup>479</sup> Ac. do TRP, de 08/10/2012, Proc. n.º 346/11.2TTVRL.P2.

<sup>480</sup> JÚLIO MANUEL VIEIRA GOMES, “Um direito de alerta cívico do trabalhador subordinado...”, *ob.cit.*, pág. 134-135.

<sup>481</sup> ELENA BURGOA, “Outros desafios no Combate à Corrupção: ...”, *ob. cit.*, pág. 216.

## **Bibliografia**

ALEXANDRE GUERREIRO, “A proteção de denunciante em Portugal: o legado do caso Guja c. Moldávia no contexto de transposição da Diretiva (UE) 2019/1937, de 23 de Outubro”, *Revista do Ministério Público*, n.º 163, julho-setembro 2020;

ANA PAULA GUIMARÃES, “Remetidos à denúncia anónima no crime de corrupção”, in *Corrupção em Portugal - Avaliação legislativa e proposta de reforma, Comentários de Leis*, Universidade Católica Editora, 2021;

ANDRÉ ALFAR RODRIGUES, *O Regime de Proteção dos Denunciante (Whistleblowers)*, Almedina, 2022

ANGELA DELLA BELLA, “Proteção do *whistleblower*: o que muda com a Diretiva 2019/1937”, *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, ano 30, n.º 1, janeiro-abril 2020;

ANTÓNIO DE OLIVEIRA MENDES, *Os crimes contra a Honra no Código Penal Revisto*, Almedina, 1996, pág. 73 *apud* MANUEL SIMAS SANTOS e MANUEL LEAL HENRIQUES, *Código Penal Anotado, Volume II, 3.ª Edição, Ed. Rei dos Livros, 2000*.

ASSEMBLEIA PARLAMENTAR DO CONSELHO DA EUROPA, Report of Committee on Legal Affairs and Human Rights, “Protection of “whistle-blowers””, Doc. 12006, de 14 de setembro de 2009;

BRIS DZIDA e THOMAS GRANETZNY, “Die neue EU-Whistleblowing-Richtlinie und ihre Auswirkungen auf Unternehmen”, *NZA*, 2020, edição 18;

CARLA CARINA PARDAL CARDOSO FREIRE QUARESMA, *Criminalidade Violenta: Da sua medição às políticas públicas de Segurança Interna*, dissertação de doutoramento apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, maio de 2019;

CACDLG, *Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 91/XIV/2.ª (GOV)*, disponível em [www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt).

CACDLG, *Texto de substituição e relatório da discussão e votação ocorridas no âmbito da nova apreciação na generalidade da Proposta de Lei n.º 91/XVI/2.ª (GOV) e dos Projetos de Lei n.ºs 866/XIV/2.ª (CDS-PP), 868/XIV/2.ª (CDS-PP) e 879/ XIV/2.ª (PAN)*. Pode ler-se em [www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt) .

CELINA CARRIGY, “Denúncia de Irregularidades no Seio das Empresas (Corporate Whistle Blower)”, *Caderno do Mercado de Valores Mobiliários*, vol. 21, n.º 1, 2005;

CRISTIANA GONÇALVES CORREIA, *Exceptio Veritatis – A Prova da verdade da imputação nos crimes de difamação e injúria*, Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 2014;

CRISTINA LÍBANO MONTEIRO, *Do concurso de crimes ao «concurso de ilícitos» em direito penal*, Tese de Doutoramento em Direito apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2013;

COMISSÃO DOS ASSUNTOS JURÍDICOS, Relatório - A8-0295/2017 - Relatório sobre as medidas legítimas para proteger os denunciadores que agem no interesse público ao divulgarem informações confidenciais de empresas e organismos públicos (2016/2224(INI)), datado de 10/10/2017, relatado por VIRGINIE ROZIÈRE, disponível em [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu) .

COMISSÃO EUROPEIA, *Estimating the Economic Benefits of Whistleblower Protection in Public Procurement – Final Report*, julho 2017, disponível em [op.europa.eu](http://op.europa.eu) .

CONSELHO DA EUROPA, *Explanatory Report to the Criminal Law Convention on Corruption*, Estrasburgo, 27 de janeiro de 1999

DANIELE SANTORO e MANOHAR KUMAR, *Speaking Truth to Power – A Theory of Whistleblowing, in Philosophy and Politics – Critical Explorations*, vol.6, (eds.) DAVID M. RASMUSSEN e ALESSANDRO FERRARA, Springer, 2018;

DAVID BANISAR, “Whistleblowing: International Standards and Developments”, *Irma E Sandoval*, editado por *Contemporary Debates on Corruption and Transparency: Rethinking State, Market, and Society*, I. Sandoval, World Bank-Institute for Social Research, UNAM, Washington, D.C., 2011;

DAVID LEWIS, “Nineteen years of whistleblowing legislation in the UK: is it time for a more comprehensive approach?”, *International Journal of Law and Management*, vol. 59, n.º 6, outubro de 2017;

DAVID LEWIS, “Resolution 2300 (Council of Eur. Parl. Assembly)”, *International Legal Materials*, Vol.59, 3.ª edição, junho 2020;

DAVID LEWIS, “Ten Years of Public Interest Disclosure Act 1998 Claims: What Can We Learn from the Statistics and Recent Research?”, *Industrial Law Journal*, vol. 39, n.º 3, setembro 2010;

DAVID LEWIS, “Whistleblowers and the Law of Defamation: Time for Statutory Privilege?”, 2005, disponível em <http://www.bailii.org/uk/other/journals/WebJCLI/2005/issue3/lewis3.html> .

DAVID LEWIS, “Whistleblowers, Reasonable Belief and Data Protection Issues”, *Industrial Law Journal*, vol. 35, n.º 3, setembro de 2006;

DIMITRIOS KAFTERANIS e ROBERT BROCKHAUS, “Time to reconsider Strasbourg’s whistleblower case law”, European Law Blog – News and Comments on EU Law, disponível em [europeanlawblog.eu](http://europeanlawblog.eu) ;

DIOGO MIGUEL DUARTE SILVA, *A proteção do Whistleblower na relação jurídico-laboral*, Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2017;

EDUARDO CORREIA, *A teoria do Concurso em Direito Criminal*, 2ª reimpressão, Coimbra: Livraria Almedina, 1996;

ELENA BURGOA, “Outros desafios no Combate à Corrupção: reflexões a propósito do Acórdão “Bargão e Domingos Correia c. Portugal” (TEDH 2012)”, *Os crimes de fraude e a Corrupção no Espaço Europeu: atas de Simpósio realizado no dia 20 de abril de 2013* / org. JOSÉ DE FARIA COSTA, INÊS FERNANDES GODINHO e SUSANA AIRES DE SOUSA, 1.ª edição, julho 2014, Coimbra Editora;

ELSA MARIANO, “A protecção dos denunciantes (*whistleblowers*)”, *Boletim da Ordem dos Advogados*, Edição Especial, janeiro/fevereiro 2020;

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A DROGA E O CRIME, *Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons*, United Nation, New York, 2015;

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A DROGA E O CRIME, *Fale, pela Nossa Saúde! – Diretrizes para facilitar a proteção de denunciantes no setor dos Cuidados de Saúde*, Nações Unidas, Viena, 2021;

EUROPEAN COMMITTEE ON LEGAL CO-OPERATION, *The Protection of Whistleblowers - A study on the feasibility of a legal instrument on the protection of employees who make disclosures in the public interest*, Estrasburgo, 20 dezembro de 2012, CDCJ(2012)9FIN;

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW, *The former Yugoslave Republic of Macedonia" - Opinion on the Law on the Protection of Privacy and on the law on the Protection of Whistleblowers of “the former Yugoslav Republic of Macedonia”*, CDL-AD (2016)008;

EUROPEAN ENVIRONMENTAL BUREAU, *Whistleblowing Law in 2021, A Quick Guide – Legal risks and protections in Europe*, maio 2021;

GERMANO MARQUES DA SILVA, Curso de Processo Penal III, 3ª edição, Lisboa: Editorial Verbo, 2009;

GERMANO MARQUES DA SILVA, *Direito Penal Português – Parte Geral, I, Introdução e Teoria da Lei Penal*, 2ª edição revista, Editorial VERBO, 2001;

GERMANO MARQUES DA SILVA, “Sobre a proteção dos denunciantes”, *Boletim da Ordem dos Advogados*, Edição Especial, janeiro/fevereiro 2020;

HAVA CHARLOTTE LAN YURTTAGÜL, *Whistleblower Protection by the Council of Europe, the European Court of Human Rights and the European Union – An Emerging Consensus, in European Union and its Neighbours in a Globalized World*, Vol. 3, Springer, 2021;

J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *CRP – Constituição da República Portuguesa Anotada*, Art.ºs 1.º a 107.º, Coimbra: Coimbra Almedina, 4.ª edição revista, 2007.

JANET P. NEAR e MARCIA P. MICELI, “Organizational Dissidence: The case of Whistleblowing”, *Journal of Business Ethics*, n.º 4, 1985

JEANETTE ASHTON, “15 Years of Whistleblowing Protection under the Public Interest Disclosure Act 1998: Are We Still Shooting the Messenger?”, *Industrial Law Journal*, vol. 44, n.º 1, março 2015;

JOÃO ANTÓNIO ALENCASTRE DE MATOS RAMOS, “A proteção de denunciantes de corrupção e criminalidade conexa”, Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Forenses apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2018

JOÃO DA COSTA ANDRADE, *Da Unidade e Pluralidade de Crimes – Doutrina Geral e Crimes Tributários*, 1ª edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2010;

JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal: Parte Geral, Tomo I, Questões Fundamentais, A Doutrina Geral do Crime*, 3ª edição, Coimbra: Gestlegal, 2019

JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, “Unidade e pluralidade de crimes: «Où sont les neiges d’antan?»”, *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor António Castanheira Neves, Vol. III: Direito Público, Direito Penal e História do Direito, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Coimbra: Coimbra Editora, 2008;

JOSÉ ANTÓNIO HENRIQUES DOS SANTOS CABRAL, “Breves notas sobre a Estratégia Nacional contra a Corrupção”, *Revista Julgar Online*, janeiro de 2021;

JOSÉ DE FARIA COSTA, *Comentário Conimbricense do Código Penal, Parte Especial, Tomo I* (dir. JORGE DE FIGUEIREDO DIAS) Coimbra Editora, 1.ª edição, 1999;

JÚLIO GOMES, “Portugal: The Protection of the Whistleblower from the Perspective of a Country Without Specific Legislation”, in *Whistleblowing - A Comparative Study in Ius Comparatum – Global Studies in Comparative Law*, vol. 16, (eds.) GREGOR THÜSING e GERRIT FORST EDITORS, Springer, 2016;

JÚLIO MANUEL VIEIRA GOMES, “Um direito de alerta cívico do trabalhador subordinado? (ou a proteção laboral do whistleblower)”, *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, Ano LV (XXVIII da 2.ª série), n.º 1-4, janeiro-dezembro 2014;

LEONARDO VALLES BENTO, “O Princípio da Proteção ao Denunciante: Parâmetros Internacionais e o Direito Brasileiro”, *Revista Julgar online*, fevereiro de 2015.

LUKASZ BOLESTA, *In Search of a Model for the Legal Protection of a Whistleblower in the Workplace in Poland. A legal and comparative study*, in *Lex et Res Publica – Polish Legal and Political Studies*, editado por ANNA JARON, Livro 13, 1.ª edição;

MANUEL DA COSTA ANDRADE, *Comentário Conimbricense do Código Penal, Parte Especial, Tomo III* (dir. JORGE DE FIGUEIREDO DIAS) Coimbra Editora, 1.ª edição, 2001;

MANUEL SIMAS SANTOS e MANUEL LEAL HENRIQUES, *Código Penal Anotado, Volume II, 3.ª Edição, Ed. Rei dos Livros, 2000;*

MARIA JOÃO ANTUNES, *Direito Processual Penal, 2.ª edição, Coimbra: Almedina, 2019;*

MARIA RITA PINHEIRO BUGALHO, *Whistleblowing: A Denúncia e o Denunciante, Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Católica Portuguesa, 2020;*

MARJORIE BEULAY, “Lanceurs d’alerte: la necessite de l’établissement d’un statut en droit international?”, *La Revue des droits de l’homme*, n.º10, 2016;

MICHAEL PLACHTA, “Whistleblowers”, *International Enforcement Law Report*, vol. 35, n.º 5, maio de 2019;

MIGUEL DA CÂMARA MACHADO, “”Corrupção: denuncie aqui””, *Revista de Concorrência e Regulação*, Anos V-VI, números 20-21, outubro 2014- março 2015;

NUNO BRANDÃO, “O *whistleblowing* no ordenamento jurídico português”, *Revista do Ministério Público*, n.º 161, janeiro-março 2020;

OECD, *Committing to Effective Whistleblower Protection*, OECD Publishing, Paris, 2016;

OCDE, *Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation*, G20 Anti-Corruption Action Plan, Protection of Whistleblowers, 2011;

OCDE, *The Role of Whistleblowers and Whistleblower Protection, The Detection of Foreign Bribery*, capítulo 2, 2017;



ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, *Relatório A/70/361 – Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, 2015;

PARLAMENTO EUROPEU, Relatório - A8-0295/2017 - Relatório sobre as medidas legítimas para proteger os denunciadores que agem no interesse público ao divulgarem informações confidenciais de empresas e organismos públicos (2016/2224(INI)), datado de 10/10/2017, apresentado pela Comissão dos Assuntos Jurídicos e relatado por VIRGINIE ROZIÈRE, disponível em [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu) ;

PATRICK DE PITTA SIMÕES, “O responsável pelo tratamento de dados (pessoais) gerados pelo Whistleblowing”, *CEDIS, Centro de I & D sobre Direito e Sociedade, Anuário da Proteção de Dados 2021*, 2021;

PAULO MARREAS FERREIRA, “TEDH, 3.<sup>a</sup> secção, Halet c. Luxemburgo, Acórdão de 11 de maio de 2021”, *site do Ministério Público*, 20 de maio de 2021, disponível em <https://gddc.ministeriopublico.pt/>;

PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Código de Processo Penal à Luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, 3<sup>a</sup> Edição, Lisboa: Universidade Católica Editora, 2009;

PAULO SOUSA PINHEIRO, “O Whistleblowing em Portugal – Algumas questões disciplinares no âmbito do Direito do Trabalho”, *Minerva: Revista de Estudos Laborais*, Ano X - II da 4.<sup>a</sup> Série, n.º 3, 2020;

PETER BOWAL, “Malice and Whistleblowing,” *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, vol. 2, n.º 3, setembro-outubro 2013;

PHILIP KRANTZ, “The rationale for the Council of Europe Recommendations on the protection of whistleblowers 2014 and its implementation in member states: the view from the council of Europe”, *La Revue des droits de l’homme*, 10, 2016;

RODRIGO SERRA LOURENÇO, “Aprender a denunciar na era da Técnica – o Whistleblowing e o impacto da sua consagração legal para as organizações e relações de trabalho”, *Revista do CEJ*, 2.º semestre, 2019, n.º 2, 2019;

ROBERT G. VAUGHN, “State Whistleblower Statutes and the Future of Whistleblower Protection”, *Administrative Law Review*, Spring, 1999, vol. 51, n.º 2;

TANIA RACHO, “La possibilité d'un encadrement juridique des lanceurs d'alerte par l'Union européenne”, *La Revue des droits de l’homme*, n.º10, 2016;

TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE, ASSOCIAÇÃO CÍVICA, *A proteção de denunciante em Portugal – Estado da Arte*, 2018;

TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE, ASSOCIAÇÃO CÍVICA, *Uma alternativa ao Silêncio: A proteção de denunciante em Portugal*, fevereiro de 2013;

VANESSA LOPES ANDRADE, *A Proteção do Whistleblower e o Impacto da sua Consagração nas Relações Laborais no Direito Português - Um estudo à luz da Diretiva (EU) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2019*, *Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Católica Portuguesa*, 2021;

VIGILENCA ABAZI, “The European Union Whistleblower Directive: A ‘Game Changer’ for Whistleblowing Protection?”, *Industrial Law Journal*, vol. 49, n.º 4, dezembro 2020;

VIGILENCA ABAZI, “Whistleblowing in Europe: A New Era of Legal Protections”, *European Yearbook on Human Rights*, (eds.) P. CZECH, L. HESCHL, K. LUKAS, M. NOWAK e G. OBERLEITNER, Intersentia, 2019;

VIGILENCA ABAZI e FLUTURA KUSARI, “Comparing the proposed EU Directive on Protection of Whistleblowers with the principles of the European Court of Human Rights”, 2018, publicado em *Strasbourg Observers Blog*, disponível em [strasbourgobservers.com](http://strasbourgobservers.com);

WIM VANDEKERCKHOVE e ARRON PHILLIPS, “Whistleblowing as a Protracted Process: A Study of UK Whistleblower Journeys”, *Journal of Business Ethics*, n.º 159, 2019;

## **Jurisprudência**

Do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, disponível em [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int) :

- *Magyar Helsinki Bizottság c. Hungria*, proc. n.º 18030/11;
- *Guja c. Moldova* – Proc. n.º 14277/04;
- *Heinisch c. Alemanha* – Proc. n.º 28274/08;
- *Bucur e Toma c. Roménia* – Proc. n.º 40238/02;
- *Soares c. Portugal* – Proc. n.º 79972/12;
- *Bargão e Domingos Correia c. Portugal* – Proc. n.ºs 53579/09 e 53582/09;
- *Gawlik c. Liechtenstein* – Proc. n.º 23922/19;
- *Halet c. Luxemburgo* – Proc. n.º 21884/18.

Do Tribunal da Função Pública da União Europeia (1.ª secção), Acórdão datado de 2 de junho de 2016, caso F-41/10 RENV, disponível em [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu) .

Do Royal Courts of Justice, disponíveis em <https://www.bailii.org/> :

- Caso *Street v Derbyshire Unemployed Worker’s Centre*, [2004]EWCA Civ 964, Proc. N.º A1/2003/2130;
- caso *Babula v. Waltham Forest College*, proc. n.º A2/2006/1200, de 07 março de 2007, [2007] EWCA Civ 174, N.º do Processo: A2/2006/1200.

Do Supremo Tribunal de Justiça, disponíveis em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) :

- Ac. do STJ, de 14/01/2021, Proc. n.º 30/15.8TRL5B.S1;
- Ac. do STJ (Uniformizador de Jurisprudência) n.º 8/2006, de 12/10/2006, Proc. n.º 2859/2005, 5ª secção, publicado em DR, 1.ª série, n.º 229, em 28/11/2006.

Do Tribunal da Relação de Guimarães, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) :

- Ac. do TRG, de 23/05/2011, Proc. n.º 864/08.0TAGMR.G1.

Do Tribunal da Relação do Porto disponíveis em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) :

- Ac. do TRP, de 27/11/2013, Proc. n.º 512/11.0GBPRG.P1;
- Ac. do TRP, de 12/03/2014 Proc. n.º 12/12.1TAAFE-A.P1;
- Ac. do TRP, de 08/10/2014, proc. n.º 196/13.1TABGC.P1;
- Ac. do TRP, de 04/03/2015 Proc. n.º 7928/11.0TAVNG;
- Ac. do TRP, de 24/02/2016, proc. n.º 134/13.1SMPRT.P1;
- Ac. do TRP, de 08/10/2012, Proc. n.º 346/11.2TTVRL.P2.

Do Tribunal da Relação de Coimbra disponíveis em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) :

- Ac. do TRC, datado de 15/02/2012, proc. n.º 1357/09.3TACBR.C1;
- Ac. do TRC, datado de 03/07/2012, Proc. n.º 1130/09.9JACBR.C1;
- Ac. do TRC, datado de 12/09/2012 Proc. n.º 221/11.0GBOBR-A.C1;
- Ac. do TRC, de 15/01/2014, Proc. n.º 8776/11.3TDLSB.C1;
- Ac. do TRC, datado de 25/01/2021, Proc. n.º 412/10.1TACVL.C1.

Do Tribunal da Relação de Lisboa disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) :

- Ac. do TRL, datado de 29/06/2021, Proc. n.º 5876/17.0T9LSB.L1-5.

Do Tribunal da Relação de Évora disponíveis em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) :

- Ac. do TRE, datado de 04/06/2013, Proc. n.º 17/12.2TAMAC-A.E1;
- Ac. do TRE, de 14/07/2015, Proc. n.º 1166/11.0PBEVR.E1;
- Ac. do TRE, datado de 02/06/2015, Proc. n.º 644/13.0TAVNO.E1;
- Ac. do TRE, de 26/03/2019, proc. n.º 850/17.9T9FAR.E1;
- Ac. do TRE, de 10/11/2020, Proc. n.º 1754/16.8T9STR.E2.