

PROJETO DE LEI N.º 866/XIV/2.^a

Criação do Regime de Proteção do Denunciante

O combate à corrupção e à criminalidade altamente organizada constitui um dos maiores desafios da justiça portuguesa que, por obstáculos de várias ordens que não tem sabido ultrapassar, está mais desacreditada e com dificuldade em ser efetiva.

Da inexistência de recursos humanos e técnicos que assegurem uma investigação criminal capaz, à ausência de instrumentos que permitam, de forma fácil e segura, a prova dos factos, tudo tem servido de pretexto para a falta de eficácia neste combate, que a cada dia que passa corrói mais e mais a nossa sociedade e lesa, todos os dias, o interesse público.

A isto acresce o facto não menos importante de este tipo de criminalidade ser cada vez mais complexa, não só pelas redes de proteção em que se move, mas também pelos diferentes meios que estão à sua disposição, pelo que também são cada vez mais exigentes os meios necessários para a combater.

É como se quiséssemos derrubar um muro que tem protegido os mecanismos de corrupção no nosso país, para o que precisamos de instrumentos eficazes.

O Regime de Proteção do Denunciante é um mecanismo, entre vários, que pode ajudar nesta batalha e que urge criar em Portugal.

As pessoas que trabalham ou que estão em contacto com organizações que no âmbito da sua atividade profissional tenham práticas ilícitas, designadamente no que toca à corrupção e à criminalidade organizada – como branqueamento de capitais, fraude fiscal, contratação pública ou segurança dos produtos e dos transportes, para dar apenas alguns exemplos –, são quem, por isso mesmo, está em melhores condições de denunciar, e provar, estas mesmas práticas ilícitas.

Porém, por medo de represálias, por não terem proteção suficiente, inibem-se, grande parte das vezes, de as dar a conhecer às entidades competentes. De facto, muitas vezes temem ser descobertas na denúncia, sujeitas a processos disciplinares encapotados ou travadas na progressão da sua carreira.

Daí que seja essencial encontrar um meio eficaz de assegurar a sua proteção, de forma a que os denunciante se sintam livres (e seguros) para expor os crimes de que tenham conhecimento, assim contribuindo para a descoberta da verdade.

Para que o Regime de Proteção do Denunciante funcione são necessárias essencialmente duas coisas:

- a) criar canais e procedimentos de comunicação adequados para dar seguimento às denúncias em condições de confidencialidade, quer seja a nível interno (dentro da organização onde trabalha) quer externo (junto das autoridades competentes), garantindo que a denúncia pode ser feita confidencialmente;
- b) introduzir regimes de proteção ao nível laboral que impeçam, nomeadamente, discriminações negativas ao denunciante, como os entraves à progressão na carreira ou processos disciplinares encapotados.

Este Regime de Proteção do Denunciante deverá aplicar-se tanto à denúncia relativa a eventuais crimes praticados no âmbito de organizações privadas como de organizações públicas, e não abrange a obtenção de prova de forma ilícita.

2

A pessoa que cometa um crime para obter as provas de um outro crime não deverá estar protegida pelo regime da proteção do denunciante e deve ser punida pelo seu crime, nos termos da lei.

Neste contexto, o CDS-PP considera essencial que se estudem novos mecanismos de valoração da prova. Não faz sentido que num mundo cada vez mais tecnológico não sejam admitidos certos tipos de prova, desde que sejam asseguradas condições técnicas irrefutáveis de verificação da veracidade dessa prova e dentro dos limites da lei da proteção de dados pessoais.

Apesar de já aprovada – mas ainda não publicada – a Diretiva Europeia sobre a proteção do denunciante, nada impede que Portugal, agora que se conhecem os termos essenciais dessa Diretiva, aprove desde já este regime, que é urgente.

Pelo exposto, ao abrigo das disposições legais e regimentais aplicáveis, os Deputados do Grupo Parlamentar do CDS-PP abaixo-assinados apresentam o seguinte projeto de lei:

Artigo 1.º

Objeto

1 – O presente diploma tem por objetivo o estabelecimento de normas mínimas de proteção para os denunciadores de infrações ao direito nacional e ao direito comunitário.

2 – São considerados denunciadores, para os efeitos da presente lei, as pessoas singulares que comuniquem ou divulguem informações sobre infrações, obtidas no âmbito da respetiva atividade profissional.

Artigo 2.º

Âmbito material

1 – São abrangidas pelas normas mínimas de proteção para os denunciadores, designadamente, as denúncias de infrações relativas às seguintes matérias:

- a) Contratos públicos;
- b) Serviços, produtos e mercados financeiros, prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo;
- c) Segurança de produtos;
- d) Segurança dos transportes;
- e) Proteção do ambiente;
- f) Proteção contra radiações e segurança nuclear;
- g) Segurança dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais, saúde e bem-estar animal;
- h) Saúde pública;
- i) Defesa do consumidor;
- j) Proteção da privacidade e dos dados pessoais;
- k) Segurança da rede e dos sistemas de informação;
- l) Proteção das infraestruturas críticas, nacionais e europeias;
- m) Infrações às regras em matéria de concorrência e de auxílios estatais,
- n) Infrações e respeitantes às normas que regem os impostos sobre as sociedades, ou expedientes cujo objetivo seja a obtenção de vantagens fiscais que contrariem o objetivo ou a finalidade da legislação aplicável em matéria de impostos sobre as sociedades.

2 – É igualmente abrangido pelas normas mínimas de proteção para os denunciante de infrações qualquer ato ou omissão que contrarie o objetivo ou a finalidade das regras ou normas abrangidas pelo número anterior.

3 – A presente lei não prejudica a aplicação de outras disposições de proteção de denunciante que, em concreto, se mostrem mais favoráveis ao denunciante e demais pessoas referidas no artigo seguinte.

Artigo 3.º

Âmbito pessoal

1 – As regras de proteção para os denunciante aplicam-se aos seguintes indivíduos:

- a) Pessoas que se encontrem numa relação laboral, de natureza privada ou pública, independentemente da forma como o vínculo laboral é estabelecido;
- b) Prestadores de serviços;
- c) Estagiários, remunerados ou não;
- d) Voluntários;
- e) Acionistas e pessoas pertencentes a órgãos de administração, de direção ou de supervisão de empresas, incluindo membros não executivos;
- f) Quaisquer pessoas que trabalhem sob a supervisão e a direção de adjudicatários, contratantes, subcontratantes e fornecedores.

2 – As regras de proteção para o denunciante aplicam-se ainda aos casos em que os denunciante comunicam ou divulgam informações obtidas no âmbito de uma relação laboral terminada.

3 – As medidas de proteção para os denunciante previstas na presente lei podem igualmente ser aplicadas aos seguintes indivíduos, mediante despacho da entidade judiciária competente:

- a) Facilitadores, como tais consideradas as pessoas singulares que assistam o denunciante em processo de denúncia num contexto profissional;
- b) Terceiras pessoas ligadas aos denunciante e que possam vir a ser vítimas de retaliação em contexto profissional, tais como colegas ou familiares do denunciante;
- c) Entidades jurídicas que são propriedade do denunciante, para as quais o denunciante trabalhe ou com que estão de alguma forma relacionadas com um contexto de trabalho.

Artigo 4.º

Condições para a proteção dos denunciantes

1 – Beneficiam da proteção da presente lei os denunciantes que divulguem informações sobre infrações de que tenham conhecimento, desde que demonstrem ter motivos razoáveis para crer que as informações comunicadas eram verdadeiras no momento em que foram comunicadas.

2 – É objeto de regulamentação a aceitação e o tratamento de denúncias anónimas, por parte das autoridades habilitadas a receber denúncias, designadamente quanto às seguintes matérias:

- a) A identificação das autoridades habilitadas a receber denúncias;
- b) Forma e canais de apresentação da denúncia;
- c) O seguimento a dar à denúncia, bem como as medidas de seguimento aplicáveis;
- d) Os canais de comunicação com o denunciante;
- e) Conservação das denúncias.

3 – As pessoas que tenham comunicado ou divulgado publicamente informações de forma anónima, mas que tenham sido posteriormente identificadas, podem beneficiar de proteção em caso de retaliação, desde que satisfaçam as condições definidas no n.º 1.

Artigo 5.º

Definições legais

1 – Para efeitos da presente lei, consideram-se infrações os atos ou omissões de natureza ilícita, relativos a matérias previstas no artigo 2.º

2 – A denúncia consiste na comunicação de informações ou de suspeitas razoáveis relativas a infrações reais ou potenciais e a tentativas de ocultação de infrações na organização em que trabalha o denunciante, ou noutra organização com a qual tenha estado em contacto por via da sua atividade profissional.

3 – A denúncia pode ser:

- a) Interna, quando ocorra no interior de uma pessoa coletiva, pública ou privada;
- b) Externa, quando seja comunicada às autoridades públicas.

4 – A disponibilização de informações sobre infrações no domínio público é considerada divulgação pública.

Artigo 6.º

Obrigações de confidencialidade

1 – As autoridades que tenham recebido denúncias asseguram que a identidade do denunciante, ou quaisquer outras informações das quais se possa inferir a identidade do denunciante, não são divulgadas sem o consentimento explícito da pessoa em causa, salvo a funcionário com competência para receber e dar seguimento às denúncias.

2 – Sem prejuízo do disposto no número anterior, a identidade do denunciante e demais informações ali referidas só podem ser divulgadas em cumprimento de obrigação legal, no âmbito de procedimento administrativo de inquérito ou equivalente ou de processo judicial, com vista à salvaguarda de direitos de defesa da pessoa em causa.

3 – A divulgação da identidade do denunciante e demais informações referidas no n.º 1 está sujeita às salvaguardas consideradas adequadas pelo órgão ou entidade instrutor, nos termos a regulamentar.

4 – As autoridades que recebem denúncias contendo segredos comerciais apenas os utilizam, ou divulgam para outros fins, na medida do necessário ao correto seguimento a dar às denúncias.

Artigo 7.º

Conservação das denúncias

6

1 – As autoridades competentes e as pessoas coletivas privadas e públicas conservam registos de todas as denúncias recebidas, em conformidade com as disposições sobre confidencialidade previstas na lei.

2 – Se for utilizada para a denúncia uma linha telefónica com gravação ou outros sistemas de mensagem vocal, sob reserva do consentimento do denunciante, as autoridades competentes e as entidades jurídicas privadas e públicas têm o direito de registar a denúncia oral sob uma das seguintes formas:

- a) Gravação da comunicação em suporte duradouro e recuperável;
- b) Transcrição completa e exata da comunicação, efetuada pelo pessoal da autoridade competente responsável pelo tratamento das denúncias.

3 – Se for utilizada para a denúncia uma linha telefónica sem gravação ou outros sistemas de mensagem vocal, as autoridades competentes e as pessoas coletivas privadas e públicas deve ter o direito de registar a denúncia oral sob a forma de uma ata exata da comunicação, elaborada pelo pessoal responsável pelo tratamento de denúncias.

4 – Em caso de denúncia apresentada em reunião, as autoridades competentes ou as pessoas coletivas privadas e públicas devem assegurar, sob reserva do consentimento do denunciante,

a conservação de uma ata completa e exata dessa reunião, em suporte duradouro e recuperável.

5 – As autoridades competentes e as pessoas coletivas privadas e públicas têm o direito de registar a ata da reunião sob uma das seguintes formas:

- a) Gravação da comunicação em suporte duradouro e recuperável;
- b) Ata exata da reunião, elaborada pelo pessoal da autoridade competente responsável pelo tratamento das denúncias.

6 – As autoridades competentes e as pessoas coletivas privadas e públicas devem oferecer ao denunciante a possibilidade de verificar, retificar e aprovar a ata da reunião, assinando-a.

Artigo 8.º

Proibição de retaliação

1 – Por retaliação entende-se qualquer ameaça, ato ou omissão, praticados em contexto profissional e em consequência, direta ou indireta, de denúncia ou de divulgação pública, que constitua ilícito contraordenacional ou penal e possa causar prejuízo relevante ao denunciante.

2 – As autoridades ou pessoas coletivas públicas e privadas devem tomar as medidas necessárias para proibir qualquer forma de retaliação, designadamente:

- a) Suspensão, despedimento ou medidas equivalentes;
- b) Despromoção ou recusa de promoção;
- c) Alteração de funções, alteração do local de trabalho, redução de salários e alteração do horário de trabalho;
- d) Recusa de formação;
- e) Avaliação negativa injustificada do desempenho ou referência negativa para fins de emprego;
- f) Imposição ou administração de qualquer medida disciplinar, admoestação ou outra sanção, inclusivamente financeira;
- g) Coação, intimidação ou assédio laboral;
- h) Recusa de conversão de um contrato de trabalho temporário em contrato permanente, sempre que o trabalhador tenha expectativas legítimas de que lhe seja oferecido emprego permanente;
- i) Recusa de renovação ou rescisão antecipada de um contrato de trabalho temporário;
- j) Difamação, com perda de negócios e perda de rendimentos;

- k) Inclusão em lista, com base num acordo formal ou informal à escala setorial, com o intuito de impossibilitar ou dificultar que os denunciantes encontrem emprego naquele setor;
- l) Rescisão antecipada ou resolução do contrato de fornecimento de bens ou de prestação de serviços;
- m) Revogação de uma licença ou autorização;
- n) Sujeição obrigatória a consultas médicas ou psiquiátricas.

Artigo 9.º

Medidas de apoio

1 – O Estado deve assegurar que as pessoas a que se refere o artigo 4.º têm acesso, se for caso disso, a medidas de apoio, nomeadamente:

- a) Acesso fácil e gratuito a informações e aconselhamento abrangentes e independentes sobre os procedimentos e vias de recurso disponíveis para proteção contra atos de retaliação, bem como sobre os direitos da pessoa visada;
- b) Acesso a apoio efetivo das autoridades competentes junto de outras autoridades envolvidas na sua proteção contra atos de retaliação, designadamente mediante certificação do direito a proteção, nos termos da presente lei;
- c) Acesso a apoio judiciário no âmbito de processos penais e de processos cíveis transfronteiriços, em termos a regulamentar.

2 – As medidas de apoio referidas no presente artigo podem ser disponibilizadas por centros de informação ou por outras entidades públicas, nos termos a regulamentar.

Artigo 10.º

Proteção contra as retaliações

1 – Os denunciantes não incorrem em responsabilidade no que diz respeito à aquisição ou ao acesso às informações pertinentes, desde que essa aquisição ou esse acesso não constituam, em si mesmas, uma infração penal autónoma.

2 – Os denunciantes e os facilitadores devem ter acesso a medidas corretivas de retaliações, se for caso disso, inclusivamente a medidas cautelares, na pendência da resolução dos processos judiciais.

Artigo 11.º

Medidas de proteção das pessoas visadas

- 1 – As autoridades competentes devem garantir que a identidade dos denunciantes é protegida, durante a pendência de processo judicial.
- 2 – À proteção da identidade das pessoas visadas aplicam-se igualmente os procedimentos a que alude o artigo 4.º.

Artigo 12.º

Irrenunciabilidade dos direitos processuais

Os direitos processuais dos denunciantes não podem ser limitados, ou condicionados, por quaisquer acordos de natureza laboral ou profissional ou pelo estabelecimento de formas ou condições de emprego, incluindo um acordo de arbitragem pré-litigioso.

Artigo 13.º

Denúncias internas

- 1 – As pessoas coletivas, públicas e privadas, dispõem de um prazo de seis meses, contados a partir da data da entrada em vigor da presente lei, para aprovarem a regulação do procedimento a seguir em caso de denúncia interna.
- 2 – O regulamento previsto no número anterior deverá dispor, designadamente, sobre as matérias previstas nas alíneas b) a e) do n.º 2 do artigo 4.º.
- 3 – O não cumprimento da obrigação prevista nos números anteriores constitui contraordenação punível com coima de €500 a €1500.
- 4 – A negligência é punível.
- 5 – A fiscalização do cumprimento do disposto nos números anteriores, bem como a instauração e instrução do procedimento contraordenacional, são da competência da Autoridade para as Condições de Trabalho.

Artigo 14.º

Regulamentação e entrada em vigor

- 1 – O Governo regulamenta o disposto na presente lei no prazo de 90 dias a contar da

publicação.

2 – A presente lei entra em vigor quando for publicada a regulamentação prevista no número anterior.

Palácio de S. Bento, 9 de junho de 2021

Os Deputados,
Telmo Correia
Cecília Meireles
João Pinho de Almeida
Ana Rita Bessa
Pedro Morais Soares